TC 025.140/2013-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades / Órgãos do Estado da Paraíba

Responsáveis: Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Prata (ACCOP); Gilmar Aureliano de Lima e Antônia Lúcia Navarro Braga

Representantes: Renan Cavalcante de Oliveira Lira (OAB/PB 18.341); Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor do Sr. Gilmar Aureliano de Lima, da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do laticínio Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Prata (ACCOP), em razão de irregularidades detectadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), tendo por objeto a aplicação de recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nos exercícios de 2005 a 2010.

HISTÓRICO

2. O procedimento de fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos repassados ao Estado da Paraíba, nos exercícios de 2005 a 2010, para a operacionalização do Programa do Leite.

3. Após a conclusão daqueles trabalhos, foram constatados os achados abaixo elencados, os quais se encontram descritos de forma pormenorizada no relatório inserto na peça 1.

3.1 Existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa;

3.2 Existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP);

3.3 Pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP;

3.4 Pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas;

3.5 Utilidade de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente;

3.6 Pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida;

3.7 Ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e

3.8 Desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

4. As ocorrências verificadas remetem a um quadro de fraude generalizada na execução do programa. Conforme observado, seu funcionamento não atendia ao disposto nos convênios firmados, nem tampouco legislação pertinente, tendo sido verificadas irregularidades desde a produção até a distribuição do leite.

5. A título de encaminhamento, foi proposta a realização de audiência e de citação dos responsáveis envolvidos, solidariamente com as empresas arroladas. A sugestão foi endossada pelo Sr. Diretor Técnico e pelo Titular da Unidade Técnica, tendo seguido para pronunciamento do Ministério Público / TCU.

6. Por meio do Acórdão 4416/2013 – 1ª Câmara (peça 3), o Tribunal determinou, dentre outras medidas, a conversão dos autos (TC 004.633/2011-3) em Tomada de Contas Especial e a constituição de processos apartados (TCEs) para cada um dos laticínios envolvidos.

7. Assim, foram constituídas 36 TCEs, sendo que cada um dos processos tem como responsáveis os gestores da FAC e um laticínio específico, devendo as citações serem realizadas pelos valores e datas já estabelecidos no relatório de auditoria. Quanto às audiências, estas passaram a constituir o único objeto de exame do próprio TC 004.633/2011/3.

8. Para este processo específico, foram citados o Laticínio ACCOP (ofício 1940/2013, peça 10), o Sr. Gilmar Aureliano de Lima (ofício 1941/2013, peça 11) e a Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (ofício 1939/2013, peça 12). As irregularidades que foram objeto das citações e que serão aqui tratadas compreendem os itens 3.7 e 3.8 do Relatório de Auditoria (peça 1), ou seja: pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP e pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas.

9. Após cientificados e em atendimento às citações expedidas, os responsáveis juntaram suas alegações de defesa, respectivamente, nas peças 21, 43 e 23 a 42, cujo conteúdo passará, agora, a ser descrito e examinado.

EXAME

Alegações de Defesa do Laticínio ACCOP

10. A empresa inicia sua defesa afirmando não constar da citação a fundamentação para sua responsabilização solidária.

10.1 A seguir, assevera que houve equívoco da equipe de auditoria, uma vez que o laticínio não é responsável pela contratação e pagamento de produtores de leite. Sua atuação no programa estaria restrita ao recebimento do produto, junto a pequenos fornecedores pronafianos, beneficiamento e distribuição nos postos indicados pela FAC. Não haveria vínculo contratual entre a usina e os pequenos fornecedores, apenas entre aquela e o ente público (FAC). A este último (fundação), caberia a responsabilidade pelos pagamentos aos produtores e à própria empresa pelo processamento do leite.

10.2 Dessa forma, alega que não é cabível imputar-lhe qualquer responsabilidade pela contratação e pagamento de produtores que estariam participando irregularmente do programa. Afirma que a usina só poderia ser responsabilizada civilmente caso houvesse contribuído de alguma forma para a ocorrência dos fatos apontados.

10.3 Prosseguindo, assevera que inexiste qualquer dispositivo legal ou mesmo cláusula nos convênios firmados que estabeleça qualquer responsabilidade do laticínio quanto aos pagamentos supostamente ilegais efetuados pelo Estado. Todos os normativos elencados no ofício citatório fariam referência exclusivamente ao ente público contratante.

10.4 Voltando à questão dos pagamentos, a ACCOP alega que somente poderia ser solidariamente responsabilizada caso houvesse auferido qualquer benefício advindo dos pagamentos efetuados pela FAC aos produtores que estariam em situação irregular, fato que afirma não ter

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

ocorrido.

10.5 Continuando sua defesa, a usina informa que os pequenos produtores que atendiam os requisitos necessários eram encaminhados pela própria empresa à entidade credenciada pelo MDA para a emissão da DAP, de modo a ficarem aptos para participarem do programa. Contudo, afirma a defendente, tal procedimento não atrairia para si qualquer responsabilidade perante eventuais irregularidades no referido credenciamento.

10.6 Relativamente ao ponto referente aos produtores com vínculos no serviço público, a empresa alega que não detinha competência para emitir DAPs, nem tampouco tinha a obrigação de verificar se os fornecedores exerceriam outras atividades ou possuíam vínculos com a Administração Pública. Em adição, reafirma que sua função no programa se resumia a coletar o leite, beneficiá-lo e distribuí-lo nos postos da FAC, não realizando quaisquer pagamentos.

10.7 Adentrando o item atinente aos fornecedores sem DAP, a ACCOP argumenta que o Tribunal considerou como irregulares diversos produtores que possuíam o documento exigido, mas que não constavam do banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, razão pela qual teriam sido erroneamente listados no achado de auditoria.

10.8 Mais uma vez, a defendente assevera que a responsabilidade pela regularidade da DAP expedida, ou mesmo pela eventual falha de comunicação entre o MDA e as entidades por ele autorizadas a emitirem o documento, não pode ser imputada à empresa, uma vez que são fatos alheios à sua competência.

10.9 Prosseguindo, afirma que as DAPs possuem validade de seis anos. Por essa razão, documentos emitidos, por exemplo, no exercício de 2003, estariam perfeitamente válidos até o ano de 2009. Contudo, muitas dessas DAPs mais antigas teriam sido emitidas pelos órgãos credenciados locais de forma manual, "sem grande formalismo". Mesmo assim, tais documentos teriam o mesmo valor legal daqueles emitidos e cadastrados no MDA. Não obstante, ainda segundo a empresa, o TCU teria considerado tais produtores como irregulares pelo simples fato de suas declarações de aptidão não terem sido comunicadas ao MDA e devidamente inseridas no sistema de cadastro do referido ministério.

10.10 Ainda em relação às declarações de aptidão, a ACCOP afirma que, até novembro de 2008, não existiria obrigatoriedade de registro das DAPs no sistema do MDA e, por esse motivo, os documentos emitidos por órgãos credenciados, a exemplo de sindicatos rurais, antes dessa data, permaneceriam válidos pelo período já mencionado de seis anos.

10.11 Assim, argumenta a responsável que seria indevida a exigência (pelo TCU) de devolução dos valores referentes aos pagamentos realizados pelo leite oriundo de tais fornecedores, uma vez que estes estariam perfeitamente enquadrados nas normas e cláusulas previstas nos convênios firmados entre o ministério e o Estado da Paraíba.

10.12 Na intenção de comprovar suas alegações, a usina juntou diversos documentos que seriam as DAPs (emitidas manualmente por meio de formulários) dos produtores a ela vinculados e que forneceram leite ao programa. Em adição, informa que juntou a dita documentação não obstante inexistir qualquer obrigação nesse sentido, uma vez que não foi a fonte pagadora dos valores questionados pelo Tribunal.

10.13 Continuando, a ACCOP reafirma a argumentação de que seria absurda a exigência de devolução dos valores atinentes ao beneficiamento do leite coletado junto aos produtores tidos por irregulares. Em primeiro lugar, em razão da demonstração de sua regularidade por meio das DAPs anexadas. Em segundo, em função de o beneficiamento do leite ter sido por ela devidamente executado, conforme contratos firmados com a FAC, além de ser etapa diversa e autônoma dentro do programa em exame.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

10.14 O laticínio também considera "estranho" o fato de o Tribunal atrelar o serviço de processamento do leite coletado ao fornecimento do produto por agricultores apontados como irregulares pela auditoria.

10.15 Passando ao ponto seguinte, a usina passa a discorrer sobre a ausência da confirmação de recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dos fornecedores apontados como irregulares. Descreve como é feita a coleta do produto junto aos diversos agricultores cadastrados, afirmando que seria impossível que a FAC disponibilizasse agentes para acompanhar e atestar cada coleta realizada por cada um dos laticínios contratados e espalhados por todo o Estado da Paraíba. Segundo afirma, mesmo hoje, inexiste qualquer comprovação formal (por parte de qualquer agente público) da entrega de leite pelos fornecedores aos diversos laticínios que beneficiam o produto para o programa.

10.16 De acordo com a usina, só existe controle por parte da fundação quando da entrega de leite pelos laticínios nos postos de distribuição, oportunidade em que um agente público efetua a conferência e atesta os quantitativos.

10.17 Assim, para a empresa, não há que se falar em ausência de confirmação de recebimento do produto, tendo em vista que esta seria obrigação da fundação.

10.18 Ainda sobre este ponto, o laticínio assevera que o atesto de entrega nos postos garante que a mesma quantidade foi devidamente recolhida pela usina junto aos fornecedores, não havendo, portanto, qualquer possibilidade de desvio de recursos públicos ou realização de pagamentos maiores do que os efetivamente devidos.

10.19 Finalizando suas alegações de defesa, a ACCOP argumenta que inexiste qualquer solidariedade entre os ex-gestores da fundação e a empresa contratada. Salienta que cumpriu apenas o que estava previsto em seus contratos, não tendo responsabilidade pela emissão de DAPs, nem tampouco pelos pagamentos realizados pela FAC. Em adição, afirma inexistir qualquer conduta omissiva ou comissiva de sua parte que tenha colaborado para o cometimento de qualquer ilícito, sendo que este último, caso porventura tenha ocorrido, não contou com sua participação e se deu por fatores completamente alheios à sua vontade.

Análise

11. Iniciando o exame das alegações apresentadas, observa-se que, dentre os argumentos apresentados, destaca-se a afirmação de que o Tribunal teria considerado como irregulares diversos fornecedores que possuíam DAP. Tais documentos teriam sido regularmente emitidos por entidades autorizadas pelo MDA, de forma manual e com a utilização de formulários de papel. Ocorre que, segundo a usina, as declarações de aptidão assim emitidas podem não ter sido devidamente informadas ao MDA, razão pela qual seus beneficiários não estariam constando do banco de dados do ministério.

11.1 Verificando algumas das DAPs de papel anexadas, constata-se a inexistência de seus registros no sistema do MDA. Ou seja, o laticínio apresentou declarações que, segundo afirma, seriam regulares, mas que não se encontram cadastradas no banco de dados do órgão.

11.2 Seria fácil simplesmente rejeitar o argumento oferecido, desconsiderando os documentos trazidos pela responsável, uma vez que sua autenticidade não foi confirmada pela pesquisa no site do aludido órgão. Entretanto, a hipótese levantada pela usina é plausível, ou seja, é possível que as DAPs tenham sido emitidas pelas entidades locais autorizadas, sem que fossem posteriormente informadas ao MDA.

11.3 Para saber se tal ocorreu, mostra-se necessário levar o questionamento ao conhecimento do ministério, para que seja esclarecido se as entidades emissoras são obrigadas a informá-lo acerca das declarações de aptidão emitidas, tendo em vista algum tipo de processo de confirmação ou homologação. Da mesma forma, deverá o ministério esclarecer se tais documentos são regulares (e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

confiáveis), mesmo quando sua emissão não é informada pelas entidades responsáveis.

11.4 A resposta a tais questionamentos reveste-se de grande importância, uma vez que determinará se os diversos fornecedores indicados (com DAPs de papel) eram de fato pronafianos, condição essencial para sua participação no programa.

11.5 Ainda em relação a este ponto, cumpre registrar que as DAPs de papel foram anexadas também por outros laticínios, os quais constam como responsáveis de outros processos atinentes ao programa do leite. Ou seja, a mesma linha de argumentação foi seguida por diversas usinas, resultando em grande número de produtores cuja regularidade deverá ser questionada junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

11.6 Tendo em vista os princípios da economia processual e da celeridade, entendo possível realizar apenas uma diligência ao MDA, oportunidade em que seria questionada a situação de cada um dos produtores listados pelos defendentes (como detentores de DAPs de papel), devendo o ministério ratificar (ou não) a regularidade dos documentos remetidos e a consequente condição de pronafiano de tais fornecedores.

11.7 Nesse sentido, procedeu-se ao levantamento, em cada uma das 36 TCEs, das peças em que constam as referidas declarações de aptidão emitidas manualmente. Como resultado, foram elaboradas 19 planilhas, sendo uma para cada laticínio que juntou tais documentos. Em cada listagem (a planilha referente a este processo encontra-se na peça 45), constam informações sobre fornecedores, localização da DAP no respectivo processo, período do suposto fornecimento de leite, bem como breve análise de cada caso individual.

11.8 Do exame realizado, verificou-se que muitas DAPs de papel apresentadas não poderiam ser aceitas, uma vez que foram emitidas após o período de fornecimento. Outras tantas encontram-se pouco legíveis ou com problemas relativos à falta de assinatura do produtor ou do órgão emissor do documento, incompatibilidades de data, dentre outros. Por outro lado, muitas se apresentam perfeitamente legíveis, devidamente preenchidas e assinadas, tendo sido emitidas antes de os produtores fornecerem ao programa. Para tais casos, deverá o MDA pronunciar-se acerca de sua regularidade, uma vez que seus detentores não figuram como pronafianos em seu próprio sistema informatizado.

11.9 Para esses casos, mostra-se fundamental que o órgão verifique, para cada declaração de aptidão listada: a compatibilidade entre as datas de preenchimento do formulário e atesto pelas entidades emissoras; existência de assinaturas de produtores e agentes que representam tais entidades; e preenchimento das condições necessárias à qualificação de produtor pronafiano. Obviamente, poderá o ministério averiguar a regularidade dos documentos por meio de quesitos adicionais, conforme julgar pertinente. Sendo assim, esses casos foram consolidados em uma única planilha, a ser encaminhada ao ministério, em formato "excel".

11.10 Finalmente, quando da diligência, deverá o ministério esclarecer se os órgãos cadastradores locais seriam obrigados a remeter as DAPs para algum tipo de procedimento de homologação e, em caso positivo, que consequências adviriam no caso de tais entidades (Emater e sindicatos e associações rurais) não cumprirem a dita obrigação. Em adição, mostra-se necessário que seja apresentada a fundamentação legal ou normativa que envolve os pontos aqui questionados.

11.11 Assim, entendo pertinente a pronta realização da diligência ao MDA, nos termos constantes da proposta de encaminhamento a ser formulada, devendo ser retomado o exame das defesas quando do retorno da resposta.

Alegações de Defesa do Sr. Gilmar Aureliano de Lima e da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga

12. As defesas apresentas pelos ex-Presidentes da FAC também serão oportunamente descritas e examinadas na próxima instrução destes autos, após a resposta da diligência a ser endereçada ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

MDA.

CONCLUSÃO

13. Conforme visto, ao iniciar a análise da defesa da usina, verificou-se a pertinência de realizar diligência preliminar ao MDA para a obtenção de informações acerca da validade das diversas DAPs emitidas manualmente por meio de formulários. Tal procedimento se mostra fundamental, tendo em vista que grande parte dos seus detentores não consta do sistema informatizado do ministério.

13.1 No intuito de elucidar a questão, será endereçada ao MDA a planilha consolidada contendo a relação de produtores dos diversos laticínios que juntaram as DAPs emitidas manualmente. Do mesmo modo, tais documentos também serão encaminhados ao ministério, tendo em vista a análise individual de cada caso, a partir da qual deverá o órgão manifestar-se, de forma conclusiva, sobre a regularidade das declarações.

13.2 Caberá, ainda, ao MDA, esclarecer sobre a obrigatoriedade de os órgãos locais (Emater e sindicatos rurais) remeterem as DAPs emitidas para efeito de homologação ou qualquer outro procedimento do tipo.

13.3 Desse modo, fica prejudicada, por ora, a continuidade do exame das alegações de defesa apresentadas, devendo este ser retomado quando do retorno da resposta da comunicação a ser encaminhada ao ministério.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

14.1 Diligenciar o Ministério do Desenvolvimento Agrário para que:

14.1.1 manifeste-se conclusivamente acerca da regularidade ou não de cada uma das Declarações de Aptidão ao Pronaf (emitidas manualmente) listadas na planilha anexa, considerando que essas DAPs não foram encontradas na base de dados desse ministério (não havia sequer o nome/CPF do pronafiano na base ou, se existia, a DAP encontrada em seu nome foi emitida em data posterior), devendo ser analisado cada um dos casos indicados, oportunidade em que deverá atentar para os seguintes pontos: obrigatoriedade ou não de procedimento de homologação por parte do próprio MDA; compatibilidade entre as datas de preenchimento do formulário e de atesto pela entidade local; existência de assinaturas dos produtores beneficiados e dos agentes emissores; atendimento (pelo produtor) das condições mínimas necessárias à emissão da DAP, dentre outros que o ministério entender como pertinentes (a manifestação desse ministério pode ser inserida na própria planilha fornecida, em uma ou mais colunas adicionais, remetendo-se o arquivo em meio digital);

14.1.2 esclareça, apresentando a respectiva fundamentação legal, acerca da obrigatoriedade ou não de as entidades locais (Emater, sindicatos e associações rurais) remeterem ao ministério as declarações de aptidão emitidas manualmente, tendo em vista a realização de algum tipo de procedimento de homologação, informando, em caso positivo, a partir de que data passou a existir a dita exigência, qual fundamento legal ou normativo e, principalmente, quais as consequências porventura advindas (para as DAPs emitidas) do não cumprimento da referida obrigação por parte das ditas entidades emissoras; e

14.1.3 remeta relação e cópia dos normativos que regularam a matéria (obtenção de DAPs) no período de 2003 a 2014;

14.2 Encaminhar, em anexo ao ofício de diligência, cópia da presente instrução para subsidiar seu atendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.

Secex/PB, em 29/7/2014.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Brandão Sanchez

AUFC – Mat. 4580-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51647766.