

## VOTO

Em apreciação auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), em cumprimento ao Acórdão 171/2011 - Primeira Câmara, com o objetivo de fiscalizar a regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio de convênios, ao Estado da Paraíba, nos exercícios de 2005 a 2010, para a operacionalização do Programa do Leite.

2. Em síntese, o programa consiste na aquisição, pelos laticínios, de leite de pequenos produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos, levando o produto para beneficiamento na usina. Após pasteurizado, o leite é transportado a diversos postos de distribuição espalhados pelo Estado e operados pela FAC. Por fim, em dias e horários estabelecidos, o produto é entregue aos beneficiários previamente cadastrados que apresentem as condições necessárias para estarem incluídos no programa.

3. A equipe de fiscalização detectou várias ocorrências indicativas de fraude generalizada na execução do Programa do Leite, conforme disposto no item 58 do relatório de auditoria, transcrito abaixo:

“58. Em grande parte, o leite era produzido e entregue aos laticínios por produtores que não poderiam estar inseridos no programa. As empresas, por sua vez, praticavam toda a sorte de irregularidades, desde o cadastro de produtores irregulares e inserção de ‘fantasmas’, até a adulteração e maquiagem da qualidade e do peso do produto, passando pela manipulação das quantidades informadas à FAC, o que acabava gerando pagamentos a maior tanto para os produtores como para as próprias empresas. Finalmente, o leite era distribuído, em parte, a pessoas que não poderiam estar inseridas no programa, em postos sem instalações adequadas, cujos responsáveis, muitas vezes, não eram sequer funcionários da própria Fundação”.

4. As constatações da equipe foram confirmadas pela Operação Almateia deflagrada pela Polícia Federal, com a participação da Controladoria-Geral da União, por meio da qual foi desvendado esquema de fraude no programa em questão.

5. Entre as irregularidades verificadas pela unidade técnica, estão as relacionadas à ocorrência de débito, quais sejam: pagamentos a fornecedores de leite que não possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e pagamentos a produtores que apresentavam vínculo empregatício com órgãos e entidades públicas, realizados entre 2006 a 2010, os quais totalizaram R\$ 54.107.942,51. A responsabilização pelos débitos apurados foi atribuída a dois ex-presidentes da FAC, sr. Gilmar Aureliano de Lima e sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, de acordo com seus períodos de gestão, solidariamente com as diversas empresas beneficiadoras do leite.

6. Diante da complexidade de tramitação deste processo com tantos responsáveis, por meio do Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara, foram constituídos 36 processos apartados de tomada de contas especial, um para cada usina de beneficiamento do leite, os quais se encontram em fase de análise de alegações de defesa.

7. Assim, restou para o presente processo de auditoria o exame de irregularidades que não deram causa aos débitos, relacionadas abaixo, e que ensejaram a realização de audiência dos srs. Antônia Lúcia Navarro Braga, Gilmar Aureliano de Lima, Francisca Denise Albuquerque de Oliveira e Vera Maria Nóbrega de Lucena, todos ex-presidentes da FAC:

a) existência de pessoas cadastradas como beneficiários consumidores, sem que apresentassem os requisitos de elegibilidade para tanto;

c) utilização de modalidade de licitação dispensa em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente;

d) ausência ou precariedade do controle de qualidade e de quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e

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

f) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida.

8. Em relação à responsabilização das sras. Vera Maria Nóbrega de Lucena e Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, manifesto-me de acordo com as propostas convergentes da unidade instrutiva e do MP/TCU no sentido de acolher integralmente suas razões de justificativa, pelos fundamentos a seguir sintetizados:

8.1) quanto à sra. Vera Maria Nóbrega de Lucena, presidente da FAC no período de 5/1/2003 a 1º/7/2006:

a) adotou diversas medidas relacionadas ao controle de qualidade do leite, como a realização de diversos cursos referentes ao manuseio do produto e a boas práticas de higiene, tendo como participantes os produtores rurais cadastrados e as próprias usinas contratadas;

b) remeteu ofício padrão às empresas contratadas, do qual consta a exigência e a cobrança da apresentação de laudos mensais atestando a qualidade do produto fornecido, sob pena de suspensão dos pagamentos devidos;

c) merecem destaque, ainda, os laudos confeccionados pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), nos quais eram analisadas as amostras de leite das usinas fornecedoras;

d) todos esses pontos, em seu conjunto, demonstram que houve controle por parte da FAC no período de 2005 a 2006 e que a responsável adotou providências com vistas ao cumprimento das cláusulas previstas no convênio firmado com o MDS, assim como das disposições normativas constantes das resoluções do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), relativas à questão em análise;

8.2) quanto à sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, presidente da fundação no período de 5/1/2011 a 10/8/2011:

a) a responsável se sentiu surpreendida pela necessidade de anular o Pregão 28/2010, em decorrência de recomendação da Controladoria Geral do Estado (CGE). Diante do fato imprevisto, solicitou orientações à própria CGE e à Secretaria de Estado da Administração, tendo recebido, em resposta, autorização para a realização de dispensa de licitação em função da situação de emergência verificada, consubstanciada na impossibilidade de paralisação do programa. A própria CGE orientou a responsável a realizar os pagamentos então pendentes, conforme consta da resposta à consulta formulada, ocasião em que a controladoria opinou no sentido de que não poderia o Estado se apropriar do trabalho nem do produto de terceiros, sem a devida remuneração, sob pena de enriquecimento ilícito. No mesmo documento, um pouco mais à frente, consta orientação no sentido da inexistência de qualquer óbice à efetivação dos pagamentos, mesmo diante da inexistência de contratos;

b) assim, considerando ser imprevisível pela ex-gestora a situação observada e tendo em vista as orientações recebidas da CGE e da Secretaria de Administração do Estado, podem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas para o primeiro ponto questionado na audiência [realização de pagamentos a laticínios sem respaldo contratual e sem a conclusão de regular procedimento licitatório];

c) quanto ao segundo item da audiência [desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite], cabem destacar a dimensão e a complexidade do Programa do Leite e o fato de a ex-gestora ter tomado posse no cargo apenas em meados de janeiro de 2011, ao passo que a auditoria teve sua fase de execução iniciada em março do mesmo ano;

d) não parece razoável que, em um período de dois meses, a ex-gestora tivesse condições de se inteirar de todas as impropriedades existentes no programa e de regularizar todos os pontos

listados no relatório de auditoria, os quais demandariam amplo cadastramento de beneficiários consumidores e produtores, entre outras medidas;

e) a responsável adotou algumas providências com o intento de sanar as impropriedades verificadas, como a celebração de diversos contratos de locação de pequenos imóveis para o funcionamento de postos de distribuição, aumentando a independência em relação aos laticínios, já que, algumas vezes, era nas dependências das usinas que ocorria a entrega do leite à população;

f) outro ponto que merece ser mencionado é a celebração de termos de cooperação com municípios atendidos pelo programa, nos quais constam algumas responsabilidades que seriam assumidas pelas prefeituras no sentido de auxiliar a FAC na boa execução do programa;

g) outras ações adotadas podem ser citadas em favor da ex-presidente da FAC, como as cobranças efetuadas junto aos laticínios acerca das condições dos refrigeradores por eles fornecidos;

h) todas essas medidas, em conjunto, denotam a vontade da então gestora em resolver ou mitigar as falhas existentes.

9. No que diz respeito ao sr. Gilmar Aureliano de Lima, presidente da fundação no período de 1º/7/2006 a 19/2/2009, também acolho as propostas consonantes da unidade técnica e do MP/TCU no sentido de acolher parcialmente as razões de justificativa por ele apresentadas.

10. O ponto que merece acolhimento diz respeito à questão “desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite”, uma vez que não há comprovação nos autos de que as irregularidades a ela atinentes ocorreram no período de gestão do responsável.

11. Em relação às demais irregularidades pelas quais foi chamado em audiência [(a) pessoas cadastradas como beneficiários consumidores do programa sem que apresentassem os requisitos de elegibilidade para tanto; (b) ausência de controle sistemático da quantidade e da qualidade do leite distribuído à população; e (c) dispensas indevidas de licitação], o responsável não trouxe elementos em sua defesa capazes de dirimi-las ou de afastar sua responsabilidade sobre elas.

12. Quanto à existência de pessoas cadastradas como beneficiários consumidores do programa, sem que estas apresentassem os requisitos necessários para sua inserção estabelecidos nos termos dos convênios firmados entre o MDS e o Estado da Paraíba assim como nas Resoluções 16/2005 e 37/2009 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a equipe de auditoria, ao cruzar as informações prestadas pela FAC com as constantes de bancos de dados públicos, verificou vários casos de beneficiários cadastrados de forma irregular no programa, a exemplo de: (a) proprietários veículos automotores (de carros anos 2010 e 2011, de micro-ônibus e de até quatro veículos); (b) indivíduos já falecidos; e (c) crianças maiores de sete anos e mães que não mais se encontravam na condição de nutriz.

13. A equipe constatou, ainda, a existência de beneficiários cadastrados que não apresentavam CPF tampouco vinculação a responsável que possuísse a referida identificação. Conforme salientado no relatório de auditoria, *“tal ocorrência mostra-se relevante, uma vez que não é possível sequer confirmar a existência real de tais pessoas, abrindo espaço para a perpetração de grande número de fraudes ao programa”*.

14. Em sua defesa, o sr. Gilmar Aureliano de Lima alega que a FAC procedeu, a partir de 2006, cadastramento dos beneficiários, com a troca de cartelas utilizadas por cada consumidor e verificação da situação de cada beneficiário.

15. No entanto, tal procedimento não se mostra eficaz para verificação da real situação socioeconômica de cada família para fins de permanência ou não no programa, o qual deve ter como parâmetro as normas constantes das resoluções do Grupo Gestor do PAA e dos termos dos convênios. Conforme salientado pela unidade técnica,

*“(...) tal procedimento deve ir muito além da simples substituição das cartelas utilizadas por cada consumidor para receber o leite, como vem sendo feito pela FAC. O cadastramento deve ser*

realizado observando-se, em sua plenitude os requisitos de elegibilidade previstos no programa e explicitados nos convênios firmados com o ministério concedente, expurgando aqueles beneficiários que não mais se enquadrem, bem como aqueles que nunca se enquadraram.

Como consequência mais importante da ocorrência tem-se o atendimento apenas parcial do objetivo do programa, tendo em vista a gama de pessoas que recebem o benefício mesmo não se encontrando em situação de insegurança alimentar, o que acaba por impedir que muitas outras, em efetiva situação de carência, consigam sua inserção”.

16. No tocante à ausência ou precariedade de controle de quantidade e de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores, a equipe de fiscalização detectou que a FAC não dispunha de qualquer cronograma de visitas periódicas aos laticínios e aos postos de distribuição, o que “(...) favorece a ocorrência de desconformidades na entrega do produto, tais como distribuição de leite deteriorado ou em quantidade inferior à contratada, o que pode acarretar prejuízos ao controle das carências nutricionais da população beneficiária, objetivo primário do programa”. Tais fatos, inclusive, foram constatados no bojo da Operação Almateia deflagrada pela Polícia Federal.

17. Quanto ao controle de quantidade, fiscalização empreendida pelo Instituto de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO / IPEM/PB) constatou que todos os laticínios contratados pela FAC foram reprovados ou autuados, por estarem fora das especificações previstas, ou seja, em embalagens de conteúdo inferior a um litro. A FAC informou, por meio do Ofício 402, de 1º/4/2011, que tal ocorrência foi constatada no período de 2007 a 2008.

18. Em relação a essa irregularidade, o responsável afirma que não é de competência da FAC a realização da fiscalização questionada pelo TCU. Não merece prosperar tal alegação, uma vez que a Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do PPA define que “é responsabilidade do conveniente realizar o acompanhamento da qualidade química, física e microbiológica do leite através de testes nos pontos de distribuição e em laboratórios credenciados, visando garantir a qualidade do produto para consumo”. Além disso, nos diversos contratos de fornecimento de leite, existem cláusulas que atribuem à contratante (FAC), entidade executora do programa, o poder-dever de fiscalizar a quantidade e a qualidade do produto fornecido pelas contratadas (laticínios) nos postos de distribuição.

19. Argumenta, ainda, que o controle de qualidade era realizado por meio de laudos emitidos pela AGEVISA, enquanto que o da quantidade era efetuado mediante formulários preenchidos pelos agentes responsáveis pelos postos. Todavia, o responsável não apresenta os laudos emitidos pela AGEVISA ou qualquer outro documento hábil a comprovar suas afirmações, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

20. Por fim, no que tange às dispensas indevidas de licitação realizadas nos exercícios de 2007 e 2008, em afronta às disposições constantes dos termos dos convênios, segundo os quais é obrigatória a realização de licitação na modalidade pregão, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não têm o condão de justificá-las ou de afastar sua responsabilidade sobre tal irregularidade, sobretudo porque se encontram desacompanhadas de documentação capaz de comprová-las, além das razões expostas pela unidade técnica na instrução transcrita no relatório precedente.

21. No tocante à Sra. Antônia Lúcia Braga, presidente da FAC no período de 28/2/2009 a 4/1/2011, também acolho o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica no sentido de acolher parcialmente as razões de justifica da responsável, com os ajustes sugeridos pelo MP/TCU. A responsável foi chamada em audiência em razão das seguintes irregularidades: (a) cadastro de pessoas como beneficiários consumidores do programa sem que cumprissem os requisitos de elegibilidade para tanto; (b) ausência de controle sistemático da quantidade e da qualidade do leite distribuído à população; (c) realização da Dispensa de Licitação 9/2010 de forma indevida; e (d) desorganização e inobservância dos procedimentos e rotinas estabelecidas pelo programa para os postos de distribuição de leite.

22. Considerando que a responsável trouxe justificativa plausível para a realização de forma indevida da única dispensa de licitação em sua gestão, aquiesço à proposta da unidade instrutiva,

acolhida pelo MP/TCU, no sentido de afastar sua responsabilidade sobre essa ocorrência.

23. Em relação à irregularidade “desorganização e inobservância dos procedimentos e rotinas estabelecidas pelo programa para os postos de distribuição de leite”, coaduno-me com o entendimento do MP/TCU no sentido de acatar a defesa apresentada pela responsável, pelas mesmas razões que ensejaram a proposta de acolhimento das razões de justificativa do sr. Gilmar Aureliano de Lima.

24. Restam, portanto, as ocorrências mencionadas nas alíneas “a” e “b” do item 21 **supra**, para as quais não foram apresentadas razões de justificativas capazes de dirimi-las, principalmente porque a responsável não logrou trazer aos autos comprovação de que tenha implementado as medidas por ela supostamente adotadas a fim de sanear as irregularidades em questão, alegadas em sua defesa.

25. À vista dessas considerações, manifesto-me em consonância com a proposta da Secex/PB, acompanhada pelo MP/TCU, no sentido de aplicar a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443 ao sr. Gilmar Aureliano de Lima e à sra. Antônio Lúcia Navarro Braga, a qual fixo em R\$ 10.000,00 e R\$ 7.000,00, respectivamente, adotando como razões de decidir os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica transcrita em parte no relatório precedente, nos pontos que não contrariam a fundamentação deste voto.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de outubro de 2014.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator