TC 025.424/2013-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades / Órgãos do Estado da Paraíba

Responsáveis: Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF: 038.674.201-49); e Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut) (CNPJ: 01.799.068/0001-45)

Representantes: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros (peça 17)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e da empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut) **(**CNPJ: 01.799.068/0001-45**)**, em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC).

HISTÓRICO

2. O procedimento fiscalizatório teve por objeto a verificação da regularidade da aplicação de recursos federais oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, nos exercícios de 2005 a 2010, sendo os valores transferidos destinados à operacionalização do chamado "Programa do Leite".

2.1 No curso dos trabalhos desenvolvidos, foram constatados os achados abaixo elencados, os quais se encontram descritos de forma pormenorizada no relatório de auditoria inserto na peça 1:

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

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

2.1.3 Pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP;

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

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

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

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

2.1.8 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 56470428.

2.2 Naquela oportunidade, 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.

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

2.4. Dessa forma, foram constituídas 36 TCEs, sendo que cada um dos processos tem como responsáveis os gestores da FAC e um laticínio específico. Para o presente processo, foram citados o Laticínio Delfrut (ofício 0426/2014, peça 38; AR na peça 42) e a Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (ofício 2018/2013, peça 11; AR na peça 13), para apresentarem alegações de defesa para as irregularidades abaixo indicadas. Houve, ainda, comunicação ao sócio administrador da empresa, conforme ofício 0427/2014 (peça 37; AR na peça 41), fixando-lhe prazo para seu comparecimento aos autos.

> *a) Contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), além da ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.*
>
> *b) Contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a constatação da existência de vínculo empregatício entre estas e a Administração Pública, além da ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.*

2.5 Devidamente cientificada, a ex-gestora juntou suas alegações de defesa nas peças 17 a 36 destes autos. A empresa não apresentou alegações de defesa.

2.6 Neste ponto do tópico 'Histórico', mostra-se necessário fazer breve referência a um tema que se revelou presente na defesa de muitas das usinas citadas nas demais tomadas de contas especiais instauradas. Trata-se da apresentação de DAPs emitidas manualmente e que não teriam sido inseridas no banco de dados do MDA.

2.7 O referido assunto, bem como sua análise e respectivo desfecho, trouxe reflexos para os processos resultantes da auditoria realizada, beneficiando os responsáveis, na medida em que, ao final, resultou na redução dos valores dos débitos apurados. Tal benefício alcançou, inclusive, laticínios que não apresentaram defesa.

2.8 Para uma melhor compreensão do exposto, será apresentado o tratamento dado ao tema quando do exame do TC 025.140/2013-2, cuja empresa citada é a ACCOP.

2.9 Em instrução juntada na peça 46 (do TC 025.140/2013-2), quando do início da análise das alegações oferecidas, verificou-se que o laticínio anexou diversas declarações de aptidão que teriam sido emitidas manualmente pelos órgãos emissores (notadamente a Emater/PB). Segundo a usina, tais declarações não teriam sido devidamente informadas ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), razão pela qual seus beneficiários não estariam constando do banco de dados do ministério. Conforme alegou, tais declarações comprovariam a efetiva condição de produtor pronafiano dos fornecedores ligados à empresa, o que descaracterizaria a irregularidade apontada no relatório de auditoria.

2.10 Contudo, em uma primeira análise, verificando algumas das DAPs de papel anexadas, constatou-se a inexistência de seus registros no sistema do ministério. Ou seja, o laticínio apresentou declarações que, segundo afirma, seriam regulares, mas que não se encontram cadastradas no banco de dados do órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

2.11 Como dito, tal situação também foi observada em outros processos inseridos no rol das 36 TCEs. Desse modo, concluiu-se que, preliminarmente, a melhor solução seria diligenciar o então MDA para que este examinasse tais documentos e emitisse posicionamento acerca de sua validade.

2.12 Acolhida a referida proposta, notificou-se o mencionado órgão por meio do ofício 1227/2014 (peça 48 do TC 025.140/2013-2), reiterado pelo ofício 1852/2014 (peça 53 do TC 025.140/2013-2), nos termos abaixo transcritos.

> 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);
>
> 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
>
> Remeta relação e cópia dos normativos que regularam a matéria (obtenção de DAPs) no período de 2003 a 2014.

2.13 Em resposta, o órgão, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar, encaminhou, em um primeiro momento, a documentação juntada nas peças 54 a 71 (destes autos). Posteriormente, em complemento, juntou nova documentação, ora anexada nas peças 72 a 77 (destes autos). As respostas obtidas serão objeto de exame na presente instrução.

2.14 Contudo, ainda a título de histórico, mostra-se necessário resgatar, de forma um pouco mais detalhada, as razões que motivaram as citações dos envolvidos, bem como traçar breve síntese da Operação Almateia, ambos pontos fulcrais para a compreensão dos temas aqui tratados.

Detalhamento das Citações

2.15 Conforme consta da instrução juntada na peça 8, o programa é regido basicamente pela Lei 11.326/2006 e pelas Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Os referidos normativos, bem como os convênios firmados (17/2005, 66/2007 e 7/2009), estabelecem os critérios de elegibilidade para a participação de produtores e de consumidores. Do mesmo modo, determinam, de forma bastante clara, que as empresas beneficiadoras só podem adquirir o produto junto a pequenos fornecedores regularmente inseridos no programa.

2.16 De acordo com a auditoria realizada, o leite era supostamente fornecido por pessoas que não detinham sequer a inscrição no Pronaf (DAP), condição mínima indispensável exigida, ou ainda, por outras que possuíam vínculos laborais com órgãos da Administração Pública. Em ambos os casos, observa-se uma situação que resulta não apenas na mera infração aos dispositivos listados, mas também lança imensa incerteza sobre o efetivo fornecimento do leite para beneficiamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

2.17 Quando da realização do trabalho, bem como nas instruções subsequentes, com fundamento nas duas tipologias acima citadas, questionou-se qual a garantia de que os supostos fornecedores teriam efetivamente entregue o leite, ou mesmo se estes eram mesmo produtores.

2.18 Tal indagação ganhou força na medida em que se constataram outras impropriedades graves, tais como: pessoas listadas no programa como produtores mas que, em verdade, moravam em outros estados; manipulação das quantidades distribuídas; adição de água além dos limites estabelecidos; e existência de produtores "fantasmas", dentre outras. Importante frisar que essas irregularidades eram praticadas pelos laticínios (com a conivência da FAC), os quais também eram os responsáveis por informar à Fundação, por meio de listagens periódicas, os produtores dos quais coletavam o leite, além dos quantitativos fornecidos por cada um.

2.19 Dessa forma, diante de um quadro de fraude generalizada, e na impossibilidade prática de verificar a efetiva existência real de cada produtor listado, sua condição de pronafiano, bem como as quantidades de fato fornecidas por cada um, evidenciou-se a necessidade de estabelecer ou utilizar um critério para identificar as não-conformidades e mensurar os prejuízos decorrentes.

2.20 Nesse sentido, nada mais adequado que utilizar o critério estabelecido nos convênios firmados e nas próprias normas que regem o programa. Assim, considerou-se como desconforme o leite supostamente fornecido por pessoas que não se enquadravam no conceito de pequeno produtor pronafiano, definido como sendo aquele indivíduo que trabalha em sua pequena propriedade, utilizando-se do seu próprio trabalho e de sua família, e cuja renda advém da atividade lá desenvolvida.

2.21 Como primeira consequência, foram glosados os pagamentos referentes a pagamentos realizados a fornecedores que não possuíam a DAP, uma vez ser esta a única garantia formal de enquadramento no conceito acima exposto, e que possibilita a participação no programa.

2.22 Do mesmo modo, foram considerados como irregulares os pagamentos realizados a fornecedores que, independente de possuírem DAP, guardavam relação empregatícia com a Administração Pública. Neste caso, partiu-se da premissa de que aquele indivíduo que exerce função ou cago público e, por consequência, cumpre expediente em repartição, não pode ser enquadro, de forma concomitante, como pequeno produtor rural pronafiano, não apenas em função da disponibilidade do fator tempo, mas também em razão do fato de sua fonte de renda principal não ser originária da produção familiar.

2.23 Assim, estabelecidos os critérios, deu-se prosseguimento à auditoria e, posteriormente, ao exame dos processos dela originados.

2.24 No que se refere à responsabilização, verifica-se que os gestores da FAC não adotaram as providências necessárias no sentido de zelar pelo fiel cumprimento dos normativos listados, das cláusulas contidas nos convênios firmados entre a FAC e o ministério concedente, bem como dos contratos firmados com as usinas, tendo em vista o alcance dos objetivos previstos no programa. Tal omissão deu ensejo à perpetração não apenas das irregularidades aqui tratadas (e que resultaram em débito), mas também a toda a sorte de impropriedades, resultando em um quadro de fraude generalizada no Programa do Leite no Estado da Paraíba.

2.25 Quanto aos laticínios, inclusive o citado na presente Tomada de Contas Especial, ao supostamente captarem leite de produtores não elegíveis para o programa, não apenas praticaram conduta reprovável sob o aspecto legal, mas também concorreram diretamente e se beneficiaram das irregularidades apontadas no relatório de auditoria, consistentes na contratação e realização de pagamentos a fornecedores de leite que não possuíam DAP ou que apresentavam vínculo empregatício com órgãos ou entidades da Administração Pública. Obviamente, se concorreram nas irregularidades perpetradas, igualmente dividem com os gestores públicos envolvidos a responsabilidade pelos danos ao erário delas resultantes.

Síntese da Operação Almateia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

2.26 Em primeiro lugar, deve-se frisar que os órgãos envolvidos (MPF, PF e CGU) tiveram acesso a documentos e informações aos quais a equipe de auditoria deste Tribunal não teve, a exemplo de agendas, manuscritos, tabelas e planilhas, dentre outros, diretamente apreendidos nos escritórios e residências dos investigados. Em adição, devem ser registrados os contatos telefônicos interceptados pelos agentes federais, sob autorização judicial, método não disponível nas fiscalizações no âmbito desta Corte de Contas.

2.27 Conforme já explanado em outras oportunidades, neste e nos outros processos derivados da fiscalização empreendida, a operação policial, em linhas gerais, corroborou os achados descritos no relatório de auditoria.

2.28 Em alguns pontos, constatou as mesmas irregularidades, a exemplo de produtores sem DAP e produtores com vínculo laborais em órgãos ou entidades públicas, dentre outras. Em outros pontos, houve uma complementação da auditoria realizada pelo Tribunal, como por exemplo, no caso da apreensão de documentação (tabelas, planilhas, anotações manuscritas) que permitiu concluir que os laticínios coletavam dos produtores por eles cadastrados e, posteriormente, processavam e entregavam à FAC (para distribuição) uma quantidade real de leite menor que a inicialmente informada, o que, obviamente, gerava pagamentos indevidos tanto para os produtores quanto para as próprias empresas beneficiadoras.

2.29 No mesmo sentido, verifica-se que as constatações da operação policial complementam as do TCU no tocante à questão da qualidade e peso do leite. Conforme documentos apreendidos e ligações telefônicas interceptadas, evidenciou-se que os laticínios adulteravam o peso das unidades a serem distribuídas, bem como adicionavam água e produtos químicos, sendo estes últimos no intuito de prolongar irregularmente a validade do leite ou mesmo maquiar ou disfarçar o produto já sem condições de utilização humana.

2.30 Desse modo, pode-se afirmar que as constatações da Operação Almateia confirmaram e reforçaram os achados da auditoria do TCU, tendo, inclusive, aplicado cores mais fortes a alguns pontos, a exemplo do percentual de adição de água e outros produtos químicos ao leite, inserção de produtores "fantasmas" e manipulação fraudulenta das informações passadas à Fundação acerca de quantidades fornecidas por parte das empresas beneficiadoras.

2.31 Uma vez concluído este primeiro tópico da instrução (Histórico), passa-se, agora, ao exame das respostas às diligências endereçadas ao MDA, bem como à análise das alegações de defesa dos ex-gestores da FAC e da empresa a eles solidária.

EXAME

Resposta da Diligência ao MDA, feita no TC 025.140/2013-2 – Primeira Manifestação (copiada nas peças 54 a 71 destes autos)

3. Inicialmente, o órgão esclarece que a DAP é documento de caráter declaratório e voluntário, sendo atribuição da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) manter em seus arquivos as declarações emitidas, bem como a identificação e qualificação dos agentes emissores. Frisa que a coleta de assinaturas de beneficiários e agentes emissores é responsabilidade das entidades locais (Emater, por exemplo). Prosseguindo, afirma que a SAF/MDA não homologa tais documentos, mas que seus sistemas, bem como os aplicativos locais por ela homologados são capazes de identificar e não aceitar as DAPs que não atendam às exigências legais.

3.1 Em relação à verificação da validade dos documentos que lhe foram enviados, relata que adotou providências, tais como: verificação de duplicidades; identificação das entidades emissoras; e encaminhamento de correspondência a essas últimas, para que confirmem a condição de pronafianos dos beneficiários participantes do programa.

3.2 Sobre a última providência adotada, a SAF informa que, das respostas recebidas, foi possível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

identificar: 272 ocorrências de DAPs emitidas e registradas em datas posteriores àquelas consideradas nas TCEs instauradas; 178 pessoas titulares de unidades familiares de produção rural sem DAP atualizada; dezoito pessoas que não se enquadram como beneficiárias do programa; quatro beneficiários que desistiram do programa; e quatro pessoas que faleceram em datas posteriores aos achados descritos no relatório de auditoria. Consta, ainda, informação de cem casos em que a resposta das entidades emissoras ainda se encontra pendente.

3.3 Importa registrar que, especificamente no que se refere aos 272 casos acima mencionados, o ministério, em sua resposta, é taxativo ao afirmar que o fato de existirem DAPs emitidas em datas posteriores confirmaria a condição de agricultores familiares dos beneficiados, o que afastaria a irregularidade inicialmente apontada no relatório de auditoria.

3.4 Ainda sobre esse ponto, a Secretaria afirma que estaria em contato com os órgãos emissores na intenção de agilizar a resposta pendente (cem casos), bem como para providenciar a regularização das DAPs que não se encontram atualizadas (178 casos).

3.5 Prosseguindo, a SAF esclarece que a emissão manual de declarações foi encerrada em 2008, uma vez que não havia mais demanda para essa modalidade, em virtude do avanço da informatização. O documento possuía três vias, uma para arquivamento do agente emissor e duas para a instituição financeira que concedia crédito rural no âmbito do Pronaf. Dessas duas últimas vias, uma era juntada ao contrato de crédito e a outra deveria ser encaminhada à Secretaria Executiva do Pronaf em nível estadual, para posterior envio à SAF, para fins de inserção na base de dados do então MDA. Tal sistemática, contudo, não logrou êxito. Conforme consta da resposta à diligência, poucas DAPs emitidas manualmente chegaram, de fato, à SAF para fins de registro no banco de dados.

3.6 Em adição, é informado que, a partir do exercício de 2006, não foram mais distribuídos formulários para emissão manual de DAPs. Além disso, com o advento da Portaria 85/2008, passou a ser expressamente exigido que, para terem validade, as DAPs emitidas dessa forma deveriam obrigatoriamente estar registradas na base de dados da SAF/MDA.

3.7 Finalmente, o órgão esclarece que a emissão manual de DAPs não foi expressiva, tendo alcançado cerca de 500.000 unidades (em todo o país), pois a partir de 2003 a SAF passou a receber os dados por via eletrônica.

3.8 Concluindo suas explanações, a Secretaria destaca que não encontrou nenhuma declaração de aptidão emitida manualmente no rol de documentos enviados pelo Tribunal para fins de análise. Conforme alega, todas as DAPs listadas para exame foram emitidas eletronicamente.

3.9 Por derradeiro, encaminha listagem com as normas pertinentes à matéria, bem como CD-ROM com a manifestação alusiva à cada uma das declarações elencadas.

Análise da Primeira Manifestação

4. Inicialmente, deve-se registrar que o ofício 1852/2014 foi endereçado ao Sr. Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (peça 53 do TC 025.140/2013-2). Não obstante, foi primeiramente respondido pelo seu Chefe de Gabinete, oportunidade em que foi solicitada dilação de prazo para atendimento. Em um segundo momento, foi encaminhada resposta assinada por outro Chefe de Gabinete, desta vez da Secretaria de Agricultura Familiar.

4.1 Torna-se importante relatar o fato, na medida em que a autoridade que foi efetivamente demandada em nenhum momento se manifesta oficialmente. Obviamente, tal situação não se mostra adequada, podendo eventualmente suscitar questionamentos acerca da autoria e do conteúdo das informações ali prestadas.

4.2 Em relação aos itens elencados na diligência, constata-se que o único plenamente atendido foi o fornecimento da coletânea de normativos que rege a matéria. No que se refere à manifestação quanto à validade das DAPs, a resposta foi inconclusiva e, muitas vezes, inconsistente e contraditória,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

como se verá a seguir.

4.3 Na planilha encaminhada com a relação de DAPs, o ministério se manifesta (para cada documento) com as seguintes tipologias de observações: "DAP atualizada"; "DAP não atualizada"; DAP emitida a posteriori"; "Não se enquadra no Programa do Leite"; "Sem resposta à pesquisa"; "DAP registrada SAF à época"; "Desistente"; "Falecido";

4.4 Tal resposta não atende ao que foi perguntado. O questionamento foi específico sobre a validade das DAPs quando de sua emissão, ou seja, não há interesse processual, por exemplo, em saber se o beneficiário faleceu recentemente. Importa saber se, à época da concessão do benefício, o agricultor preenchia as condições para participação no programa e se o documento emitido era válido.

4.5 Da mesma forma, também não interessa ao processo saber se alguns desistiram por qualquer motivo. Importa saber se, à época do fornecimento de leite, as supostas DAPs eram ou não idôneas, podendo ou não ser aceitas como comprovação da efetiva condição de pronafiano.

4.6 O mesmo vale para as demais observações. O trabalho de fiscalização desenvolvido abarcou o período de 2006 a 2010, verificando a compatibilidade entre as datas de fornecimento de cada produtor e a existência e validade das DAPs. Ou seja, não há qualquer questionamento acerca da eventual atualização de tais documentos, ou mesmo se outras declarações de aptidão foram emitidas a posteriori. Repise-se: importa saber a validade do documento à época do fornecimento. Assim, inexiste posicionamento claro e definitivo, conforme requisitado pelo Tribunal.

4.7 Prosseguindo, no que tange às assinaturas, mesmo que não seja da responsabilidade da SAF exigi-las, presume-se que seja sua a tarefa de verificar se estas foram apostas nos documentos e se as datas correspondentes são compatíveis. Caso contrário, ter-se-á como válidas DAPs que não apresentam a chancela do requerente e, muitas vezes, do emitente. Ou ainda, casos em que o requerente solicita a emissão do documento, assina em determinada data e tem a emissão autorizada meses antes, conforme alguns casos que constam da relação enviada ao ministério. Diante disso, pergunta-se: qual a confiabilidade de tais documentos?

4.8 Outro ponto que merece ser destacado é a afirmação do responsável (pela resposta) no sentido de inexistir irregularidade em 272 documentos enviados para análise, tendo em vista que, especificamente para estes casos, foi detectada a emissão e o registro de DAPs em datas posteriores àquelas questionadas pela diligência. Ora, a emissão posterior de DAP não retroage para validar a condição de agricultor familiar, nem muito menos pode ser aceita como medida suficiente para regularizar a situação daqueles que participavam do programa do leite sem demonstrar formalmente o atendimento das condicionantes previstas. Ademais, mais uma vez, permanece sem resposta o questionamento principal: essas DAPs (supostamente) emitidas eram válidas à época do fornecimento?

4.9 Sobre a eficácia do sistema da SAF, foi informado que este está devidamente preparado para não aceitar DAPs que não atendam aos requisitos legais previstos. Entretanto, como visto ao longo do processo de fiscalização, diversas declarações foram emitidas e inseridas no sistema, mesmo seus detentores não atendendo os ditos requisitos. Tem-se, como exemplo dessa ocorrência, os produtores que ocupavam cargos na Administração Pública e que, dessa forma, não poderiam participar do programa, uma vez que não se enquadravam na condição de pronafianos.

4.10 Nesse mesmo diapasão, o gestor afirma que as DAPs emitidas eram homologadas pela SAF, o que garantiria, em tese, sua validade, não afastando, contudo, a ocorrência eventual de emissões irregulares deliberadas pelos órgãos locais. Verifica-se, contudo, que é questionável a afirmação. Primeiro, em razão de o número de DAPs supostamente não homologadas não ser pequeno (como ele afirma). Segundo, porque, mesmo dentre as homologadas, foram verificados diversos casos irregulares. Como exemplo, podem ser citados, mais uma vez, os servidores públicos que detinham o documento e que participavam do programa do leite, mesmo não preenchendo os requisitos legais para tal.

4.11 Ainda sobre este ponto, foi ventilada a ocorrência de possíveis problemas de comunicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

entre os sistemas da SAF e dos emissores. Tal hipótese não justifica a diversidade de ocorrências irregulares levantadas, sendo, na verdade, uma janela para o cometimento de outras tantas impropriedades, as quais poderiam facilmente ficar camufladas sob o manto de "falhas de equipamentos", "falha no processo de transmissão" e outras tipologias.

4.12 Continuando, consta afirmação no sentido de que a emissão de DAPs manualmente foi encerrada em 2008, pois não havia mais demanda por essa alternativa, sendo que, a partir de 2006, não foram mais distribuídos formulários para a emissão manual de declarações do pronaf. Além disso, como alega o responsável, nenhum dos documentos remetidos pelo Tribunal foi emitido manualmente, sendo todos de natureza eletrônica.

4.13 Estranha essa afirmação, tendo em vista que os documentos ora questionados apresentam-se, em sua esmagadora maioria, na forma de cópias de formulários preenchidos à mão, muitas vezes pouco legíveis. Não ficou claro, portanto, por que razão o gestor considerou que tais DAPs possuem natureza eletrônica.

4.14 Por fim, foi informado que a SAF ainda espera resposta de órgãos emissores locais acerca da regularidade de algumas DAPs. Sobre este ponto cabem duas considerações. Em primeiro lugar, se os sistemas informatizados da Secretaria garantem, de fato, a segurança e confiabilidade dos documentos, não deveria ser necessário recorrer a qualquer tipo de confirmação por parte das entidades locais. Mostra-se, portanto, contraditória tal medida.

4.15 Desse modo, verifica-se que a primeira manifestação não atendeu à diligência de forma satisfatória, permanecendo algumas lacunas, notadamente no que tange à emissão de posicionamento conclusivo acerca da validade de cada uma das DAPs listadas.

Resposta da Diligência ao MDA, feita no TC 025.140/2013-2 – Segunda Manifestação (copiada nas peças 72 a 77 destes autos)

5. Na segunda oportunidade, o ministério traz, de modo geral, as mesmas informações e esclarecimentos já juntados quando de sua primeira resposta, sendo que, desta vez, o ofício foi assinado pelo Sr. Secretário de Agricultura Familiar.

5.1 O órgão tece as mesmas considerações acerca dos normativos que tratam da matéria, frisando que, somente a partir de dezembro de 2008, passou-se a exigir que as DAPs emitidas manualmente fossem devidamente registradas no banco de dados do então MDA para efeito de validação, segundo disposições contidas na Portaria SAF/MDA 85/2008.

5.2 Quanto às divergências de datas verificadas em inúmeras DAPs, o ministério esclarece que não existe qualquer disposição normativa que exija a coincidência entre as datas de assinatura do agente emissor do documento e o requerente. No entanto, afirma inexistir justificativas para as discrepâncias observadas.

5.3 Prosseguindo, informa que a verificação acerca do atendimento das condições mínimas para emissão das DAPs era realizada quando da solicitação dos documentos. Ou seja, no momento em que o agricultor requeria a DAP, o agente responsável procedia à verificação, oportunidade em que poderia, inclusive, recusar a emissão em caso de inconsistência na declaração do interessado.

5.4 No que se refere à regularidade das DAPs listadas, nesta nova manifestação, o órgão reconheceu como válidas 452 declarações, uma vez que estas teriam preenchido os requisitos exigidos à época da emissão. Por outro lado, 140 não foram reconhecidas como válidas em virtude da ausência da assinatura do agricultor ou do agente emissor (60 casos), dificuldades de identificação das informações de alguns campos (78 casos) e emissão após dezembro de 2008 sem constar da base dados do então MDA (2 casos).

5.5 Por fim, o Sr. Secretário de Agricultura Familiar solicita que seja considerado o ofício GAB/SAF 481 (segunda resposta), de 17/6/2015, em substituição ao ofício GAB/SAF 191 (primeira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

resposta), de 19/3/2015.

Análise da Segunda Manifestação

6. Comparando as manifestações, observa-se que seu conteúdo é bastante semelhante no que se refere, por exemplo, à questão da descrição dos normativos e da emissão das DAPs, dentre outros pontos.

6.1 Quanto à questão de divergências de datas, deve-se frisar que em nenhum momento se falou que deveria ocorrer coincidência entre as assinaturas do requerente e do emissor. Em verdade, foram questionados casos em que a DAP era assinada pelo agente responsável antes de ser requerida, ou seja, o documento era emitido antes de ser solicitado.

6.2 Assim, quanto a este ponto específico, constata-se que o ministério não se posicionou de forma clara, limitando-se a considerar inválidas as declarações na quais encontrava-se ausente pelo menos uma das assinaturas necessárias.

6.3 Ainda em relação à emissão do documento, cumpre ressaltar que o procedimento se mostra (ou se mostrava à época) bastante frágil, uma vez que é precária a comprovação do efetivo preenchimento dos requisitos para qualificação como produtor familiar. Nesse sentido, observa-se que, segundo o próprio órgão, a "conferência" era feita no momento da emissão, ou seja, não havia qualquer tipo de investigação mais aprofundada, o que, obviamente, dá margem ao cometimento de toda a sorte de irregularidades.

6.4 Exatamente por essa razão, quando da proposição de mérito do TC 025.140/2013-2, foi sugerida a realização de recomendação ao órgão para que adotasse mecanismos adicionais de verificação e/ou investigação acerca da efetiva condição de produtor pronafiano, por ocasião da emissão ou da homologação de DAPs.

6.5 Prosseguindo, quanto ao ponto principal (validade das declarações), observa-se que o ministério atestou a veracidade de 452 documentos. Considerando que lhe cabe a homologação das DAPs, adotar-se-á o mesmo posicionamento na presente instrução, ou seja, as declarações tidas por regulares pelo ministério serão aceitas para efeito de afastamento dos débitos correspondentes aos valores pagos a fornecedores que, inicialmente, foram tidos por irregulares.

6.6 Desse modo, considerando o acolhimento do entendimento do órgão, foram confeccionadas novas tabelas de débitos (peça 78), as quais são constituídas por aquelas já existentes, agora submetidas às necessárias adequações relativas à exclusão dos produtores considerados regulares. Importante destacar que, dentre os produtores excluídos, não havia nenhum relacionado ao Laticínio Delfrut. Dessa forma, no que se refere aos débitos anteriormente apontados (para este laticínio), não houve qualquer alteração.

6.7 Ainda a respeito das conclusões acerca da regularidade das 452 DAPs, necessário tecer algumas breves considerações. Inicialmente, vale ressaltar que não houve, por parte do então MDA, qualquer procedimento mais aprofundado na verificação realizada. Inexistiu, por exemplo, qualquer providência no sentido de investigar a situação dos produtores listados, se estes realmente possuem (ou possuíram) gado leiteiro, sua suposta condição de pequeno produtor pronafiano, existência de vínculos trabalhistas ou empresariais, dentre outros itens. Assim, as conclusões a que chegou o órgão fundamentam-se em aspectos formais / documentais.

6.8 Logicamente, dentre esses 452 fornecedores, pode haver casos em que o detentor da DAP não se enquadre na definição de pequeno produtor rural, ou possua vínculos laborais que o afaste de tal condição. De qualquer forma, como dito anteriormente, considerando ser o MDA o responsável pelo sistema de emissão e, principalmente, homologação das declarações, e levando-se em conta a necessidade do prosseguimento do exame deste e de outros processos, as conclusões referidas serão acolhidas integralmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

6.9 Por fim, também deve ser registrado que, no âmbito desta Secretaria de Controle Externo, não foram realizados cruzamentos adicionais relativamente aos supostos fornecedores de leite listados, ou seja, inexistiu qualquer crítica em relação às derradeiras informações prestadas pelo ministério.

6.10 Finalmente, uma vez atendida a diligência e após o exame dos elementos dela advindos, volta-se à análise das alegações de defesa juntadas pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga.

Alegações de Defesa da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga

7. Inicialmente, a responsável argumenta que o cargo de Presidente da FAC "sempre foi e continua sendo ocupado por pessoas de cunho mais político do que técnico, razão pela qual a transitoriedade de seus gestores é um fato inconteste". Tal fato teria como consequência a descontinuidade administrativa, razão pela qual, segundo alega, todo novo ocupante do cargo teria que lidar com diversas irregularidades a serem sanadas, mesmo diante da ausência de condições de fazê-lo de imediato.

7.1 Prosseguindo, registra que sua gestão compreendeu o período de março de 2009 a dezembro de 2010 e afirma que, ao assumir a Presidência da FAC, encontrou falhas que foram sanadas de acordo com as disponibilidades de pessoal e de recursos, visando a continuidade dos programas executados pela entidade, bem como o atendimento da população mais carente do Estado da Paraíba.

7.2 Adentrando especificamente o primeiro item da citação (ausência de DAP), a responsável afirma que todos os produtores contratados cumpriam regularmente os requisitos previstos nos convênios firmados com o MDS. Intentando comprovar sua alegação, a ex-gestora apresenta planilhas fornecidas pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da própria FAC, onde constam os produtores que teriam fornecido leite durante o período em que a Sra. Antônia Lúcia Braga presidiu a entidade. Nas referidas tabelas, encontram-se os nomes dos ditos produtores, separados por laticínio, contendo informações individuais relativas ao CPF e ao número da DAP.

7.3 De acordo com a responsável, as planilhas comprovariam a regularidade de todos os fornecedores de leite, sendo que, à época, não existiria qualquer produtor contratado que não possuísse sua inscrição no Pronaf.

7.4 No tocante ao segundo ponto do ofício de citação (vínculos empregatícios com a Administração), a ex-Presidente da FAC argumenta, de forma incisiva, que jamais ocorreu qualquer caso de contratação e pagamento de produtores com vínculos laborais em órgãos ou entidades públicas.

7.5 Prosseguindo, afirma que, mesmo que tal situação tivesse realmente ocorrido, não lhe caberia qualquer responsabilização, uma vez que o cadastro de produtores aptos ao programa seria disponibilizado pela Emater/PB. Assim, de acordo com a ex-gestora, tais cadastros não poderiam ser por ela questionados, tendo em vista sua elaboração ter sido executada por entidade pública habilitada para tal.

7.6 Finalizando sua defesa para este item, a Sra. Antônia Lúcia Braga argumenta que a lista de fornecedores aptos é fornecida pela Emater desde que o programa começou a ser executado pela fundação, sendo que todos os produtores contratados estariam "em total conformidade com as normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social".

7.7 A ex-Presidente da FAC ainda apresenta vasta argumentação relativa a outros pontos apontados como irregularidades no relatório de auditoria, a exemplo da falta de controle sistemático da qualidade do leite distribuído, realização de dispensa de licitação e existência de pessoas cadastradas como beneficiários consumidores que não poderiam estar inseridos no programa.

Análise

8. A ex-Presidente da FAC iniciou sua defesa discorrendo acerca da natureza do cargo por ela ocupado e sua transitoriedade, bem como a consequente descontinuidade administrativa. Segundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

afirmou, cada novo gestor empossado deveria lidar com fatos e situações previamente existentes, não contando, entretanto, com as condições necessárias para a sua solução.

8.1 O argumento inicial apresentado não é de todo inválido e já foi utilizado quando da apresentação de razões de justificativa no âmbito do TC 004.633/2011-3. Por essa razão, cabe aqui a mesma análise já empreendida naqueles autos.

8.2 É fato que um novo gestor receberá de seu antecessor um conjunto de pontos que demandarão sua atenção, estando aí incluídas desde as pequenas falhas de caráter meramente formal ou administrativo até as irregularidades mais graves, as quais exigirão sua imediata atuação. O mesmo pode ser dito em relação à suposta natureza política do cargo e sua transitoriedade, fatos que não se prestam a afastar a responsabilidade imputada. Caso tais argumentos fossem aceitos, estaríamos caminhando para institucionalizar, de vez, a impunidade no país, tendo em vista que a transitoriedade, a descontinuidade e o critério político de nomeações há muito fazem parte do cenário da Administração Pública nas três esferas.

8.3 Ademais, como dito, esse fato (infelizmente) é corriqueiro e de pleno conhecimento daqueles que são nomeados para desempenharem tais funções. É de responsabilidade do novo gestor identificar as impropriedades existentes e adotar prontamente as providências para sua correção. Nesse ponto, verifica-se que a Sra. Antônia Lúcia Braga afirmou ter conhecimento de que o programa apresentava diversas falhas que precisavam ser sanadas. Algumas dessas falhas poderiam ter sido objeto de pronta atuação da então gestora, a exemplo de um rigoroso recadastramento dos beneficiários consumidores. Fala-se aqui não de uma mera troca de cartelas, mas sim de um procedimento amplo, em que agentes da FAC, ou do próprio Estado, revisariam a situação de cada família atendida, verificando se ainda estariam cumprindo os requisitos para sua inserção.

8.4 O mesmo poderia ter sido feito com todos os beneficiários produtores inscritos. Por exemplo, um recadastramento completo e rigoroso, com o auxílio da EMATER e da SEDAP, poderia ter identificado diversas situações, a exemplo de produtores sem DAP e outros que, embora supostamente fornecessem leite ao programa, possuíam vínculos empregatícios com prefeituras ou com o próprio Estado da Paraíba. Outros pontos ainda poderiam ser citados, a exemplo do controle deficiente das quantidades entregues pelos laticínios nos postos de distribuição.

8.5 Desse modo, embora já tivesse ciência de boa parte dos problemas existentes, a responsável optou por esperar a realização de auditoria operacional por parte da Controladoria Geral do Estado, trabalho que, por razões óbvias, demandaram um considerável tempo para sua efetivação, envolvendo todo um processo de planejamento, execução e elaboração de relatório final.

8.6 Como consequência, permaneceram as irregularidades no programa, principalmente aquelas consideradas mais graves e que demandavam atuação imediata da então gestora, a exemplo da inserção de produtores e consumidores que não cumpriam as exigências para participação no programa.

8.7 Prosseguindo, verifica-se que, mesmo depois da ciência das conclusões presentes no relatório da CGE, não foram adotadas medidas capazes de inibir a perpetuação das impropriedades existentes. Não pode, portanto, ser acolhido este primeiro ponto da defesa.

8.8 Sobre a primeira alegação apresentada, verifica-se que a responsável apresentou planilhas em que constaria a comprovação de regularidade de todos os produtores cadastrados, contratados e pagos pela FAC no período de sua gestão.

8.9 As referidas tabelas são originárias do Núcleo de Tecnologia da Informação da FAC, ou seja, têm a mesma origem daquelas fornecidas pela própria entidade à equipe de fiscalização, quando da realização da auditoria. Ademais, a responsável não comprovou a existência e a validade das DAPs daqueles supostos produtores cuja situação foi inicialmente identificada como irregular.

8.10 Em verdade, como lhe cabe o ônus da prova, cumpriria à ex-gestora apresentar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

comprovação de regularidade cadastral de cada um daqueles que supostamente teriam fornecido leite ao programa. Contudo, limitou-se a juntar as mesmas planilhas já disponibilizadas (à equipe de auditoria) pela FAC, o que não pode ser aceito para atestar a regularidade da situação dos supostos fornecedores. Deve ser registrado, para rememorar os fatos, que a elaboração da listagem de produtores sem DAP foi resultado do cruzamento das informações fornecidas pela FAC com aquelas oriundas do então Ministério do Desenvolvimento Agrário. Um maior detalhamento sobre os procedimentos adotados pode ser encontrado no TC 004.633/2011-3.

8.11 Prosseguindo, observa-se que a ex-gestora afirma taxativamente que as informações ali contidas comprovariam que todos os fornecedores encontravam-se cumprindo plenamente os ditames previstos nos convênios firmados com o MDS, inexistindo qualquer produtor contratado que não possuísse sua DAP. Contudo, não é isso que se constata nas planilhas anexadas aos autos.

8.12 Examinando rapidamente as informações presentes nas tabelas, saltaram aos olhos diversas irregularidades. Dentre estas, podem ser citadas, a título de exemplificação, as abaixo indicadas:

Irregularidade identificada	**Produtores Envolvidos**	**Localização no Processo**
Ausência de número de DAP	Edvan Moreira	Peça 18, p. 10
Ausência de número de DAP	Gabriel de Lima	Peça 18, p. 10
Ausência de número de DAP	Maria Lucielma	Peça 18, p. 13
Ausência de número de DAP	Artur Estrela	Peça 18, p. 19
Produtor com dois CPFs diferentes	José Acildo	Peça 20, p. 8
Produtor com dois CPFs diferentes	Antônio Araújo da Silva	Peça 21, p. 7
Produtores com o mesmo nº de DAP	Ivan Cavalcante e Adonias Monteiro	Peça 21, p. 19 e p. 27
Produtores com o mesmo nº de DAP	Cícero Solon e Júlio Cesar Santa Cruz	Peça 21, p. 16 e p. 22
Produtores com o mesmo nº de DAP	Paulo Serafin e Elizinaldo Pereira	Peça 21, p. 17 e p. 24
Produtores com o mesmo nº de DAP	Roberto Salustiano e Fernando Nunes	Peça 21, p. 17 e p. 25
Produtores com o mesmo nº de DAP	Givaldo de Farias e Weslei Medeiros	Peça 21, p. 18 e peça 29, p. 5
Produtores com o mesmo nº de DAP	Francisco de Assis Rodrigues e Francisco de Assis Santos	Peça 25, p. 18

8.13 Desse modo, as próprias planilhas juntadas pela defendente apresentam diversas irregularidades , incluindo pessoas diferentes com o mesmo número de DAP e a própria ausência do documento. Ressalte-se que tais pontos foram observados apenas em uma leitura superficial da documentação, não tendo ocorrido novos cruzamentos de dados ou aprofundamento da análise. Mesmo assim, o exame mostrou-se suficiente para demonstrar que as planilhas anexadas não se prestam a qualquer tipo de comprovação quanto à regularidade do cadastro dos produtores que supostamente forneceram leite ao programa.

8.14 Continuando, mostra-se necessário rememorar que o próprio ministério concedente (MDS) apontou diversas irregularidades relacionadas aos produtores de leite, inclusive a existência de supostos fornecedores que nem mesmo gado leiteiro possuíam (vide detalhamento nas peças 85, 27 e 31 do TC 004.633/2011-3). Tais ocorrências foram constatadas pelo MDS quando da realização de monitoramento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

da execução do programa, nos exercícios de 2009 e 2010, ou seja, durante a gestão da Sra. Lúcia Braga. Tal fato reforça a tese de que a responsável tinha ciência da existência das irregularidades aqui tratadas, bem como corrobora a conclusão acerca da impossibilidade de as planilhas por ela fornecidas servirem para qualquer comprovação de regularidade cadastral de fornecedores.

8.15 De qualquer modo, em atendimento pleno aos princípios do contraditório e ampla defesa e para que não restassem quaisquer dúvidas, decidiu-se diligenciar o então Ministério do Desenvolvimento Agrário para que este informasse acerca da regularidade de cada produtor listado, esclarecendo sobre a posse de DAP, data de emissão e órgão expedidor. Registre-se que tal diligência foi formulada quando no âmbito do TC 025.035/2013-4 (instrução na peça 57 daqueles autos).

8.16 Devidamente notificado, o MDA apresentou sua resposta, a qual se encontra juntada nas peças 63 a 70, todas do mencionado TC 025.035/2013-4, ora anexadas aos presentes autos nas peças 46 a 53. Como resultado da diligência, apenas dois produtores listados tiveram sua situação alterada. Ou seja, o ministério manteve seu posicionamento em relação a todos os demais fornecedores considerados como irregulares.

8.17 Ainda em relação a este ponto, é pertinente repisar a realização de outra diligência, esta no âmbito dos presentes autos, a qual já foi detidamente descrita e analisada em tópico próprio. Importa, neste momento, apenas deixar claro que as ínfimas alterações oriundas da primeira diligência mencionada (diferença de menos de R$ 10.000,00 no débito total) já se encontram devidamente incorporadas nas novas planilhas de débitos confeccionadas.

8.18 Passando à segunda parte da defesa da Sra. Antônia Lúcia Braga, constata-se que a responsável afirmou que jamais ocorreu a contratação e pagamento de qualquer produtor que possuísse vínculo com órgãos ou entidades públicas. Contudo, não apresenta qualquer documento ou elemento adicional em seu favor. Em adição, informa que as listas de fornecedores aptos eram elaboradas e disponibilizadas pela Emater/PB, razão pela qual não caberia sua responsabilização pelos fatos apontados.

8.19 A simples negativa da ocorrência do fato, desacompanhada de quaisquer elementos probatórios, não afasta a irregularidade verificada na auditoria realizada e que constitui um dos dois pontos que motivaram a citação da ex-gestora. Conforme minuciosamente descrito no âmbito do TC 004.633/2011-3, a relação de fornecedores que apresentavam vínculos com a Administração Pública foi confeccionada com base no cruzamento de planilhas (de produtores contratados) passadas pela própria FAC com informações presentes em bancos de dados públicos, nos quais é possível verificar a existência de relações empregatícias e sua duração.

8.20 Assim, ao contrário do que afirmou a responsável, a irregularidade apontada ocorreu e encontra-se fartamente documentada, conforme pode ser visto nas peças 69 a 75 do TC 004.633/2011-3).

8.21 Quanto ao afastamento da responsabilidade da Sra. Antônia Lúcia Braga em detrimento da Emater, verifica-se não ser possível. Os gestores da FAC, na qualidade de executores do programa, eram os responsáveis diretos por sua operacionalização, inclusive no que se refere à autorização para pagamentos de fornecedores, oportunidade em que deixaram de observar os normativos que regem a matéria (resoluções do Grupo Gestor do PAA) e os próprios ditames contidos nos convênios firmados com o MDS.

8.22 Assim, caberia à responsável zelar para que fossem incluídos como fornecedores de leite ao programa apenas aqueles pequenos produtores familiares possuidores do DAP, os chamados pronafianos, o que de fato não ocorreu, tendo em vista a constatação de que houve pagamento a pessoas estranhas ao programa (servidores e empregados públicos), sem garantia real de que fossem produtores de leite e de que tenha havido efetivamente entrega do produto.

8.23 Desse modo, não se mostra possível acolher as alegações de defesa apresentadas oferecidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

pela Sra. Antônia Lúcia Braga.

8.24 Finalmente, deve ser registrado que a ex-gestora ainda apresentou defesa para outros pontos elencados como irregularidades no âmbito do TC 004.633/2011-3, que trata do relatório de auditoria, dentre os quais citam-se a falta de controle sistemático da qualidade do leite distribuído, realização de dispensa de licitação e existência de pessoas cadastradas como beneficiários consumidores que não poderiam estar inseridos no programa. Contudo, tais pontos não foram objeto de questionamento no ofício citatório, nem constituem tema específico deste processo. Além disso, já foram objeto de análise quando da instrução daqueles autos, razão pela qual não serão aqui novamente examinados.

Revelia do Laticínio Delfrut

9. Embora regularmente citada (ofício 0426/2014, peça 38; AR na peça 42 e comunicação ao sócio administrador nas peças 37 e 41), a empresa não apresentou alegações de defesa, configurando-se o instituto da revelia, conforme previsto no art. 202, § 8º, do Regimento Interno desta Corte. Ressalte-se que o sócio administrador da empresa chegou a solicitar e obter cópia integral dos autos (peças 39 e 44).

9.1 Importa registrar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

9.2 Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

9.3 Contudo, ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos, em afronta às normas que impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."

9.4 Desse modo, permanece a responsabilidade do laticínio pelo dano apurado, em razão das irregularidades apontadas, devendo o processo ter seu devido prosseguimento mesmo diante do silêncio verificado.

9.5 Ressalte-se que, quando da realização da citação inicial, os valores imputados a título de débito foram apenas atualizados monetariamente. Nesta oportunidade, em que as contas serão julgadas, sobre o montante também deverá incidir a cobrança dos juros de mora, nos termos do art. 210 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

10. Ao longo deste e dos demais processos resultantes da fiscalização empreendida no Programa do Leite, foram adotadas todas as medidas necessárias para garantir não apenas o irrestrito direito à ampla defesa dos responsáveis, mas também para conferir o máximo de confiabilidade das informações e das conclusões a que se chegou.

10.1 Desse modo, mesmo durante o exame das alegações de defesa, observa-se claramente a preocupação não apenas de confrontar os elementos trazidos pelos responsáveis com o entendimento da equipe de auditoria ou com o posicionamento do Auditor instrutor ou da Secretaria, mas também de submetê-los ao crivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nesse sentido, verificam-se, por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

exemplo, as diversas diligências realizadas ao então MDA, por meio das quais obteve-se a confirmação da questão relativa à emissão e validade ou não das declarações de aptidão, condição essencial à participação no Programa do Leite.

10.2 Ainda como resultado de tal procedimento, deve-se mencionar a redução dos débitos anteriormente apontados, em virtude do acolhimento do entendimento do ministério no sentido da regularidade e validade de algumas DAPs apresentadas pelos laticínios citados nas demais tomadas de contas especiais.

10.3 Outro ponto que merece destaque é o caráter comprobatório, e por vezes complementar, das informações obtidas por meio da Operação Almateia, desencadeada pelo Ministério Público Federal e Polícia Federal. Conforme visto, os achados de auditoria foram confirmados pela ação policial, a qual se utilizou de recursos e metodologia próprios, muitas vezes não disponíveis ao TCU, tais como escutas telefônicas, apreensões de documentos e depoimentos.

10.4 A operação deflagrada confirmou a existência de um quadro de fraude generalizada no programa executado pela FAC. Todas as etapas encontravam-se envoltas em irregularidades, contemplando o fornecimento do leite, seu beneficiamento e sua posterior distribuição nos postos. Os ilícitos verificados foram inúmeros, mas podem ser destacados: a adição de água ao leite em quantidades maiores que as permitidas; adição indevida de produtos químicos para prolongar irregularmente a validade do produto; adulteração fraudulenta das quantidades fornecidas, beneficiadas e distribuídas; existência de produtores "fantasmas" cadastrados pelas empresas; e retenção (pelas usinas) de documentos pessoais e cartões de produtores.

10.5 Ainda em relação à Operação, importa frisar que esta também contribuiu no sentido de robustecer a tese aqui defendida de que a conduta dos agentes públicos foi decisiva para a consumação dos fatos que levaram ao prejuízo apurado, os quais foram resultado direto da inoperância da FAC e de seus gestores. Estes não adotaram medidas capazes de impedir que o programa fosse fraudado de todas as formas e em todas as suas etapas, conforme verificado pela equipe do TCU, pela Polícia Federal e Ministério Público Federal. Assim, pode-se afirmar que as irregularidades aqui tratadas encontram respaldo não apenas nos achados de auditoria, mas também nas investigações e desdobramentos da operação policial, bem como nas informações prestadas pelo MDA.

10.6 Prosseguindo, quanto ao mérito das alegações de defesa juntadas, verifica-se que a Sra. Lúcia Braga não logrou afastar a responsabilidade a ela atribuída, uma vez que não conseguiu comprovar a efetiva adoção de providências a seu cargo no sentido de zelar pelo fiel cumprimento dos normativos aqui listados, das cláusulas contidas nos convênios firmados entre a FAC e o ministério concedente, bem como dos contratos firmados com as usinas, tendo em vista o alcance dos objetivos previstos no programa. Em adição, observa-se que também não conseguiu comprovar o efetivo recebimento/produção, processamento e distribuição do leite aqui considerado como desconforme, ou seja, aquele supostamente fornecido por produtores sem DAP ou com relação empregatícia com órgãos do setor público.

10.7 Por essa razão, restaram inalterados os fundamentos da citação a ela endereçada, quais sejam: contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a existência de vínculos empregatícios com órgãos e entidades da Administração Pública ou ante a ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), além da não comprovação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.

10.8 Por seu turno, o laticínio Delfrut não apresentou alegações de defesa, configurando-se revel. De acordo com o relatado, das DAPs anexadas pelas demais usinas nas outras TCEs, uma parte foi considerada válida pelo MDA, o que resultou na exclusão de alguns produtores até então tidos por irregulares. Contudo, dentre os produtores excluídos, não havia nenhum relacionado ao Delfrut. Dessa forma, no que se refere aos débitos anteriormente apontados (para este laticínio), não houve qualquer alteração, conforme pode ser visto nas planilhas que se encontram na peça 78 destes autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

10.9 Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Conforme o mesmo Acórdão, a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992. No presente caso, considerando que os atos imputados aos responsáveis foram praticados a partir do exercício de 2009 e em razão de ter sido ordenada a citação em 02/07/2013 (peça 3), portanto, antes de 10 anos da ocorrência da irregularidade a ser sancionada, e considerando que também não transcorreram 10 anos desde a citação, constata-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, podendo, portanto, ser aplicada multa aos responsáveis.

10.10 Por derradeiro, considerando a conclusão do presente exame, cumpre formular proposta de encaminhamento no sentido da condenação solidária dos responsáveis e aplicação da multa prevista na lei orgânica deste Tribunal.

AFERIÇÃO DA BOA FÉ

11. No tocante à boa fé dos responsáveis arrolados, inexistem nestes autos quaisquer elementos capazes de comprovar sua existência, razão pela qual as contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

12.1 rejeitar as alegações de defesa oferecidas pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), ex-Presidente da FAC;

12.2 considerar revel para todos os efeitos, nos termos do art. 202, § 8º, do Regimento Interno desta Corte, a empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut) **(**CNPJ: 01.799.068/0001-45**)**;

12.3 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), ex-Presidente da FAC, condenando-a solidariamente com a empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut) **(**CNPJ: 01.799.068/0001-45**)**, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres abaixo indicados, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Débito 1

Responsáveis solidários:

1- Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-Presidente da FAC, CPF: 038.674.201-49

2 - Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut) **(**CNPJ: 01.799.068/0001-45**)**

Cofre Credor: Tesouro Nacional

Débitos:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R$ 139.223,60	31/1/2010

12.4 aplicar, individualmente, aos responsáveis Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF: 038.674.201-49, e Ronaldo Ramos do Amaral ME (Delfrut), CNPJ: 01.799.068/0001-45, a multa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.

prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

12.5 com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

12.6 autorizar, desde já, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor (art. 217, § 2º, do RI/TCU); e

12.7 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/PB, em 20/10/2016.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Brandão Sanchez

AUFC – Mat. 4580-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56470428.