

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima, Antônia Lúcia Navarro Braga e da Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos do Município de Matureia/PB (Asccom), em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), conforme determinação do subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, proferido no âmbito do TC 004.633/2011-3.

2. A supramencionada fiscalização 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), nos exercícios de 2005 a 2010, sendo os valores transferidos destinados à operacionalização do chamado “Programa do Leite”.

3. Este programa era executado pela FAC, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba, e tinha como objetivo precípuo a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda, através de ações de combate à fome e à desnutrição infantil.

4. Importante informar que a FAC foi extinta em dezembro de 2014, por iniciativa do Governador do Estado, Ricardo Vieira Coutinho, e desde então a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária assumiu o programa.

5. O “Leite da Paraíba” tem grande alcance social e se responsabiliza pela distribuição de aproximadamente 120 mil litros de leite por dia às famílias carentes do estado, com público alvo composto por crianças na faixa etária de 6 meses a 6 anos, além de gestantes, nutrízes e idosos.

6. Além de beneficiar as famílias carentes, o programa favorece diretamente os pequenos produtores de leite da região do semi árido paraibano, os quais teriam a garantia da compra de sua produção por um preço considerado justo. Com isso, pretende-se contribuir para a geração de emprego e renda no estado, visando à melhoria da qualidade de vida da população.

7. Em síntese, o programa consiste na aquisição, pelas entidades de laticínio, 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.

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.

9. No âmbito da supramencionada auditoria, foram constatados diversos achados, os quais, em suma, dão conta de que o leite era supostamente fornecido por pessoas que não detinham sequer a inscrição no Pronaf (Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP), condição mínima exigida, ou ainda, por outras que possuíam vínculos laborais com órgãos da Administração Pública.

10. Em ambos os cenários, a unidade instrutora percebeu situações que resultam não apenas na mera infração aos dispositivos regentes da matéria, mas suscitam considerável incerteza sobre o efetivo fornecimento do leite para beneficiamento, colocando em dúvida a garantia de que os supostos fornecedores teriam efetivamente entregue o produto, ou mesmo se estes eram mesmo produtores. .

11. A conjuntura se agrava diante da constatação de outras impropriedades, 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.

12. A Secex/PB frisa que essas irregularidades eram praticadas pelas entidades de laticínio, com a conivência da FAC. Tais instituições eram as responsáveis por informar à Fundação, por meio de listagens periódicas, os produtores dos quais coletavam o leite, além dos quantitativos fornecidos por cada um.

II

13. Diante desse quadro, o Tribunal determinou, por intermédio do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, dentre outras medidas, a constituição de TCEs apartadas para cada uma das associações ou entidades beneficiadoras de leite envolvidas. Em cumprimento à decisão, foram autuados 36 (trinta e seis) processos, cada um deles contendo os ex-presidentes da FAC e uma entidade de laticínio específica no rol de responsáveis.

14. Nesta feita, foram citados a Ascom – Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos do Município de Matureia, bem como Gilmar Aureliano de Lima, e Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidentes da FAC, para apresentarem alegações de defesa relativas às seguintes irregularidades:

“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.”

15. Após a realização de diligências preliminares com o fito de esclarecer as questões afetas às dúvidas em relação à regularidade das DAPs não cadastradas na base de dados do Ministério, as quais constam do relatório que acompanha este voto, e sobre cujo entendimento manifesto desde já a minha concordância, a unidade instrutora analisou as alegações de defesa apresentadas, chegando à conclusão de que não tiveram o condão de elidir a responsabilidade imputada aos ex-gestores e às entidades de laticínio.

16. A Secex/PB entende que os responsáveis citados não conseguiram comprovar a efetiva adoção de providências no sentido de dar cabo ao fiel cumprimento dos normativos afetos à matéria, 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.

17. Ressaltou que houve o cuidado de confrontar todos os elementos trazidos pelos responsáveis com o entendimento da equipe de auditoria, bem como submetê-los ao crivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, inclusive por meio das supramencionadas diligências, relacionadas à validade das declarações de aptidão ao Pronaf, condição *sine qua non* para o enquadramento no Programa do Leite.

18. Além disso, consignou a importância das informações obtidas por meio da **Operação Almateia**, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, as quais tiveram caráter comprobatório e, por vezes, complementares às encontradas na auditoria e na presente TCE. Decerto, a sobredita operação confirmou a existência de um quadro generalizado de fraude, com irregularidades detectadas em todas as suas etapas, contemplando o fornecimento do leite, seu beneficiamento e sua posterior distribuição nos postos.

19. Em síntese, as falhas observadas na operação são concernentes à 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, além de retenção, pelas usinas, de documentos pessoais e cartões de produtores.
20. A unidade instrutora ainda ressalta que tais informações contribuíram sobremaneira no reforço da tese 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.
21. Destarte, a Secex/PB conclui, em linha com a Polícia Federal e Ministério Público Federal, que os responsáveis não adotaram medidas capazes de impedir que o programa fosse fraudado de todas as formas e em todas as suas etapas.
22. Diante desse quadro, apresentou encaminhamento pela irregularidade das contas dos ex-gestores da FAC.
23. O *Parquet* especializado aquiesce à conclusão da Secex/PB, ressaltando apenas que considera possível julgar irregulares as contas da pessoa jurídica responsável solidária por débito, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/92, conforme jurisprudência desta Corte, consubstanciada nos Acórdãos 946/2013, 2.545/2013 e 2.465/2014, todos do Plenário.
24. Consequentemente, sugere ajuste no encaminhamento dado pela unidade instrutora no sentido de que esta Corte também julgue irregulares as contas da Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos do Município de Matureia – Ascom.

III

25. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade instrutora constantes do relatório e referendadas pelo MP/TCU, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que explico neste voto.
26. Preliminarmente, posiciono-me de maneira aquiescente aos critérios estabelecidos pela Secex/PB para **caracterização do dano ao erário**.
27. A uma, pois entendo que há que se estabelecer um parâmetro objetivo diante de um quadro envolvendo milhares de produtores, o que torna mais adequado utilizar o próprio critério de conformidade definido nos convênios firmados e nos normativos que disciplinam o programa, ante a dificuldade de verificação da existência fática de cada um, além das quantidades reais fornecidas por eles.
28. Como reporta o próprio Manual da DAP, constante dos cadernos da agricultura familiar, de autoria do MDA, “*é a DAP que possibilita o acesso às políticas públicas dirigidas aos agricultores familiares*”.
29. A duas, diante do prognóstico de fraude generalizada em que se encontra o programa, face aos resultados da auditoria realizada, em conjunto com as informações advindas da **Operação Almateia**, o que ocasiona um incremento das incertezas sobre o efetivo fornecimento de leite para o beneficiamento, até mesmo nos casos em que o produtor está devidamente cadastrado com a DAP.
30. Isso porque foram constatadas inúmeras situações de não comprovação de que o leite foi realmente distribuído, ou feito de maneira desconforme, no que tange à qualidade e volume do produto, bem como de manipulação fraudulenta das informações passadas à FAC acerca de quantidades fornecidas por parte das empresas beneficiadoras.

31. Sendo assim, interpreto como razoável o fato de considerar a glosa dos recursos atrelados aos casos de desconformidades relativas ao leite supostamente fornecido por pessoas que não se enquadravam no conceito de pequeno produtor pronaiano.

32. Impende frisar que a caracterização do débito ora imputado não se fundamenta apenas na falta de validade da apresentação das declarações de aptidão ao Pronaf, mas também no não cumprimento dos requisitos gerais do programa, culminando na ausência de comprovação da real entrega do leite na quantidade e qualidade contratadas e pagas.

33. De forma análoga, concordo com a análise da unidade instrutora, abaixo justificada, pela irregularidade dos pagamentos realizados a fornecedores que, independente de possuírem DAP, guardavam relação empregatícia com a Administração Pública, *in verbis*:

“ (...) Neste caso, partiu-se da premissa de que aquele indivíduo que exerce função ou cargo público e, por consequência, cumpre expediente em repartição, não pode ser enquadrado, de forma concomitante, como pequeno produtor rural pronaiano, 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. ”

IV

34. No que diz respeito à **responsabilização**, menciono mais uma vez o suporte advindo das informações originadas da **Operação Almateia**, a qual, em linhas gerais, atestou os achados elencados no relatório de auditoria, além de ter complementado dados que acorreram sobremaneira a unidade instrutora na definição dos parâmetros de contabilização do débito e, principalmente, na ponderação do envolvimento dos gestores maiores da FAC e da concorrente participação das entidades de laticínio integrantes do processo.

35. Isso porque os órgãos envolvidos na operação acederam a documentações e informações não disponíveis a este Tribunal, além dos métodos de investigação permitidos apenas no âmbito do MPF e Polícia Federal.

36. Com isso, a operação concluiu que as entidades de laticínio 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.

37. Ademais, evidenciou que essas mesmas entidades adulteravam o volume das unidades a serem distribuídas, bem como manipulavam o conteúdo da mercadoria, utilizando água ou produtos químicos, objetivando diluí-la e/ou prolongar irregularmente sua validade, ou mesmo maquiar ou disfarçar o leite já sem condições de utilização humana.

38. No tocante às **alegações de defesa apresentadas pela ex-presidente da FAC, Antônia Lúcia Navarro Braga (período: 28/2/2009 a 4/1/2011)**, entendo que os argumentos da ex-gestora foram sobremaneira genéricos, uma vez que, em síntese, apresentou tão somente negativa da ocorrência dos fatos, desacompanhada de quaisquer elementos probatórios que lograssem afastar a sua responsabilidade.

39. Concorro com o não acolhimento da defesa quando a ex-gestora sustenta a natureza e a transitoriedade do seu cargo e a ausência de condições necessárias para as soluções dos problemas herdados da gestão anterior. Reputo que a ex-presidente foi omissa ao quedar-se inerte, mesmo ciente das irregularidades noticiadas sobre o programa, sendo certo que o novo gestor tem o dever de identificar as impropriedades existentes e adotar prontamente as providências para sua correção.

40. A ex-gestora não logrou provar que todos os produtores contratados possuíam a DAP, como pretendeu ao enviar planilhas, que logo foram recusadas pela unidade instrutora por serem as

mesmas apresentadas no âmbito da auditoria do TC 004.633/2011-3 e, como tais, não se mostraram satisfatórias para que suas alegações fossem acatadas quanto a esse ponto.

41. Repiso que tal fato foi confirmado após os resultados das diligências preliminares feitas ao concedente, mencionadas no item 15 deste voto, as quais tiveram objetivo de esclarecer as dúvidas remanescentes quanto à regularidade das DAPs não cadastradas na base de dados do Ministério.

42. Ademais, concordo com a Secex/PB no que se refere ao não afastamento da responsabilidade da ex-gestora em detrimento da Emater, vez que os gestores da FAC, na qualidade de executores do programa, eram os responsáveis diretos por sua operacionalização, mormente no que concerne à autorização para pagamentos de fornecedores, oportunidade em que deixaram de observar os normativos que regem a matéria e os próprios ditames contidos nos convênios firmados com o MDS, dentre eles os de:

“(…) 2.4.5 facilitar a supervisão e fiscalização pelo CONCEDENTE, permitindo-lhe o acompanhamento ‘in loco’ e **fornecendo**, sempre que solicitadas, as **informações e documentos relacionados com a execução do objeto deste Instrumento**, especialmente no que se refere ao **exame da documentação** relativa à aquisição e destinação do leite de vaca e/ou de cabra;

(…)

2.4.10 manter a **fiscalização** sanitária, das usinas participantes, bem como suas obrigações quanto à distribuição diária, à reposição de embalagens danificadas, o transporte apropriado, o fornecimento de freezer para estocagem e à obrigatoriedade quanto ao recebimento do leite dos produtores participantes do Programa;

(…)

2.4.15 manter atualizado o cadastro dos produtores e dos beneficiários do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, por meio do Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos - SISPAAL Leite, disponível no portal do MDS: www.mds.gov.br, de acordo com o Manual de Instruções, bem como implantar e alimentar softwares, sistemas ou outros instrumentos de gerenciamento fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SESAN;”

43. Não há dúvidas, portanto, que era incumbência dos gestores da FAC a verificação da legalidade e validade das DAPs, a condição de pronafianos dos fornecedores de leite, bem como a efetiva entrega do leite por eles produzidos às usinas. Como afirmou a unidade instrutora, *“tais ações deveriam e poderiam ter sido implementadas, mesmo que fossem realizadas fiscalizações em pequenos grupos de produtores com regularidade.”*

44. Assim sendo, resta claro que a ex-gestora não empreendeu os esforços necessários e exigidos para que os objetivos do programa fossem adimplidos, o que colaborou sobremaneira para que o ambiente de fraude constatado pelas fiscalizações e investigações fosse perpetrado de forma flagrante, motivo pelo qual suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

45. Discordo, todavia, da conclusão da unidade instrutora dando conta de que aos gestores da FAC caberia a realização de *“completo e rigoroso recadastramento”* dos beneficiários consumidores, bem como dos produtores, sendo essa uma das “saídas” para identificação das irregularidades. Entendo que a sua culpabilidade deve se cingir ao fato de que ela já tinha conhecimento das impropriedades e, apesar de ter a obrigação de coibi-las, nada (ou pouco) fez.

46. No que se presta às **alegações de defesa apresentadas pelo ex-presidente da FAC, Gilmar Aureliano de Lima (período: 1º/7/2006 a 19/2/2009)**, endosso as conclusões alvitadas pela unidade instrutora em sua análise constante do relatório, sem prejuízo das ponderações que venho a consignar.

47. Da mesma forma que foi verificado em relação a Antônia Lúcia Navarro Braga, o ex-gestor da fundação agiu negligentemente e ineficientemente, não impedindo que o programa do Leite fosse alvo de todo tipo de impropriedades.

48. Por exemplo, quanto à ausência ou precariedade de controle de quantidade e de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores, já havia sido detectado quando dos trabalhos de auditoria que a FAC não dispunha de qualquer cronograma de visitas periódicas às entidades de laticínio 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, já haviam sido também constatados no bojo da **Operação Almateia** deflagrada pela Polícia Federal.

49. Outrossim, 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 ao regulamentar (um litro).

50. Em relação a essa irregularidade, o responsável afirmou que não é de competência da FAC a realização da fiscalização questionada pelo TCU. No voto condutor do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, já me posicionei no sentido de que 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 (entidades de laticínio) nos postos de distribuição.

51. Ainda, foi verificado que no próprio sistema informatizado de controle da entrega do leite nos postos já seria possível à FAC e ao gestor fazer uma crítica dos fornecedores contratados, oportunidade em que facilmente constataria vários casos irregulares. Sabe-se que, embora implantado, o sistema não foi aproveitado, ou o foi de maneira ineficiente na inibição ou detecção de fraudes.

52. Bem frisado também que poderiam ter sido adotadas pequenas fiscalizações rotineiras, por meio das quais a FAC, regularmente, verificasse a condição de determinados grupos de produtores, seja pela consulta aos extratos da DAP, disponíveis no sítio eletrônico do MDA (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>), seja realizando visitas às propriedades, na medida das possibilidades da fundação, sobretudo de pessoal.

53. É válido mencionar que, no bojo das investigações da **Operação Almateia**, aventou-se a possibilidade de envolvimento de outros funcionários da FAC nas fraudes, o que não foi confirmado nos autos do processo, nem mesmo após a diligência realizada junto à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco. Dessa forma, mantenho a posição da unidade instrutora, a qual recebeu o consentimento do *Parquet* especializado, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

54. Quanto à **entidade de laticínio Asccom**, apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 16, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

55. Como o responsável deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa ou efetuar o recolhimento do débito, **deve ser considerada revel**, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

56. Ademais, inexistem nos autos quaisquer elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.

57. Com efeito, compreendo que a solidariedade das entidades de laticínios e, no caso concreto, da Asccom, é decorrente, também, da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa, mesmo que inexistia disposição expressa responsabilizando a usina por pagamentos realizados pela fundação, pois é incumbência da empresa adquirir o produto apenas de fornecedores elegíveis para o programa, por força de dispositivos legais e contratuais existentes entre as partes.

58. Some-se a isso a completa precariedade dos controles existentes nas três etapas do programa (produção, beneficiamento e distribuição), os quais demonstraram inúmeras irregularidades. Tais falhas foram reforçadas e complementadas pelas informações advindas da **Operação Almateia**, diversas vezes mencionada no presente voto face à sua efetiva importância no deslinde não só da auditoria, mas de todas as Tomadas de Contas Especiais autuadas em face dessas ocorrências que geraram dano ao erário.

59. Sucintamente, como apresentado nos itens 18 a 20 deste voto, a aludida operação englobou as inconsistências aqui tratadas, bem assim identificou incontáveis outras, dentre elas: (i) graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; (ii) existência de produtores “fantasmas”; (iii) inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; (iv) embalagens de leite com volume inferior ao estipulado; (v) produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; (vi) fornecimento fictício; (vii) adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; (viii) adição de produtos químicos para maquiagem a qualidade do leite; e (ix) beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programas, dentre outros pontos caracterizando uma **fraude generalizada no programa**.

V

60. Por derradeiro, acrescento a recomendação proposta pela unidade instrutora no bojo do TC 025.140/2013-2, com os mesmos ajustes efetuados naquele processo, com o objetivo de tornar mais efetivos os mecanismos de verificação e/ou investigação acerca da real condição de produtor rural pronaiano, quando da emissão ou da homologação de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP), estabelecendo uma rotina de cobrança junto aos órgãos locais por ocasião da emissão do documento aos interessados.

61. Em vista de todo o exposto, com ajustes pontuais no encaminhamento proposto pela Secex/PB e acatando a sugestão alvitrada pelo nobre representante do Ministério Público junto a esta Corte, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator