GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 025.409/2013-1
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Paraíba
Responsáveis: Gilmar Aureliano de Lima (714.551.594-68); Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda (41.151.051/0001-00)
Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Representação legal: Rinaldo Mouzalas de Souza e Silva (11.589/OAB-PB) e outros, representando Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. "OPERAÇÃO AMALTEIA" DA POLÍCIA FEDERAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO "PROGRAMA DO LEITE DA PARAÍBA". PREJUÍZOS CAUSADOS AOS COFRES PÚBLICOS FEDERAIS PELA FUNDAÇÃO DE AÇÃO COMUNITÁRIA (FAC) E PELA ENTIDADE DE LATICÍNIO LEITE IDEAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima e da Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda – EPP, em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, conforme determinação do subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, proferido no âmbito do TC 004.633/2011-3.

2. A mencionada 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. No âmbito da supramencionada auditoria, foram constatados os achados a seguir apresentados: (i) existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; (ii) existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); (iii) pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP; (iv) pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas; (v) utilização de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente; (vi) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida; (vii) ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e (viii) desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população).

4. Por intermédio do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, o Tribunal determinou, dentre outras medidas, a conversão daqueles autos em Tomada de Contas Especial e a constituição de processos apartados para cada uma das associações ou entidades beneficiadoras de leite envolvidas.

5. Em cumprimento à decisão do Tribunal, foram autuadas 36 (trinta e seis) TCEs, cada uma delas contendo os presidentes da FAC à época e uma entidade de laticínio específica no rol de responsáveis.

6. Nos presentes autos, foi citada a Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda – EPP, bem como Gilmar Aureliano de Lima, ex-presidente 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."

7. Os responsáveis apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa, acostadas aos autos nas peças 17 a 44 e 48.

8. Manifestando-se após o recebimento das defesas dos responsáveis, a unidade instrutora verificou que várias entidades de laticínio anexaram diversas declarações de aptidão que teriam sido emitidas manualmente pelos órgãos emissores, notadamente a Emater/PB.

9. Segundo as entidades, tais declarações não teriam sido devidamente informadas ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), razão pela qual seus beneficiários não constavam do banco de dados do Ministério.

10. Destarte, dado o fato de que tais declarações efetivamente atestariam que os fornecedores ligados à empresa seriam produtores beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (os chamados produtores "pronafianos"), restaria descaracterizada a irregularidade apontada no relatório de auditoria.

11. A aludida situação, bem como seu exame e respectivo desenlace, trouxe reflexos para os processos resultantes da auditoria realizada, beneficiando os responsáveis, na medida em que, ao final, ensejou redução dos montantes dos débitos apurados. Esse privilégio alcançou, inclusive, entidades de laticínio que não apresentaram defesa.

12. Todavia, a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba constatou a inexistência dos registros das DAPs de papel no sistema do Ministério, *id est*, os laticínios apresentaram declarações que seriam regulares em tese, mas que não se encontram cadastradas no banco de dados do órgão.

13. Considerando que a unidade instrutora constatou tal impropriedade em outros processos inseridos no rol das 36 TCEs, concluiu que a melhor solução seria a realização de diligências preliminares ao então MDA para o exame de tais documentos e emissão de posicionamento acerca de sua validade, bem assim de esclarecimento acerca da obrigatoriedade de as entidades locais (Emater, sindicatos e associações rurais) remeterem ao Ministério as declarações de aptidão emitidas manualmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

14. Tais diligências foram prontamente respondidas pela Secretaria de Agricultura Familiar e analisadas pela Secex/PB. A seguir transcrevo o detalhamento das citações e a análise realizada pela unidade instrutora, bem como a síntese dos resultados advindos da Operação Amalteia, *in verbis:*

> "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.
>
> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

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 Amalteia

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 Amalteia 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.

Advento do Acórdão 1.126/2017 – 1ª Câmara

2.31 Antes de finalizar a primeira parte da presente instrução, cumpre registrar que o Tribunal deu início ao julgamento dos processos derivados da fiscalização empreendida, já tendo prolatado os Acórdãos 1.126/2017 (TC 025.140/2013-2), 1.600/2017 (TC 025.142/2013-5), 1.601/2017 (TC 025.161/2013-0) e 1.602/2017 (TC 025.407/2013-9), todos da Primeira Câmara. A título de exemplo, utilizar-se-á o primeiro julgado, no intuito de conhecer o posicionamento adotado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

2.32 Após examinar o tema, o Colegiado, em linhas gerais, acolheu o entendimento desta Unidade Técnica, também acompanhado pelo Douto MP/TCU, julgando irregulares as contas dos ex-gestores da FAC e condenando-os, solidariamente ao laticínio ACCOP, ao pagamento dos débitos apurados, em razão das irregularidades apontadas na auditoria realizada.

2.33 Em seu Voto, o Sr. Ministro-Relator considerou que as ocorrências listadas "resultam não apenas na mera infração aos dispositivos regentes da matéria, mas suscitam considerável incerteza sobre o efetivo fornecimento de leite para beneficiamento. " Em adição, conforme afirma, as situações observadas colocam "em dúvida a garantia de que os supostos fornecedores teriam efetivamente entregue o produto, ou mesmo se estes eram mesmo produtores".

2.34 Prosseguindo, o Relator cita outras impropriedades que, em seu conjunto, agravam a conjuntura observada, tais como a existência de produtores fantasmas e adição indevida de água e produtos químicos. Outro ponto de relevo é a concordância em relação aos critérios utilizados ao longo do processo para caracterizar o dano ao erário, conforme se pode observar no trecho abaixo transcrito.

> '(...) 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.'

2.35 Finalmente, quanto à responsabilização, também se observa, em linhas gerais, concordância do Sr. Ministro-Relator com a tese desta Unidade Técnica, ratificando o entendimento de que os ex-gestores deixaram de adotar providências a seu cargo, tais como o controle sistemático da qualidade do leite e a verificação da validade das DAPs dos produtores cadastrados pelas empresas, dentre outros pontos. Quanto às usinas, verifica-se que o Relator também esposou o posicionamento desta Unidade Técnica, conforme excerto abaixo transcrito.

> 'Como a ACCOP inseriu diversos produtores que não preenchiam as condições necessárias para participação no programa, vejo que concorreu diretamente para a consecução das irregularidades apontadas, uma vez que sua conduta comprometeu a credibilidade da informação da quantidade declarada de leite processado e entregue aos beneficiários consumidores.'

2.36 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 do ex-gestor da FAC e da empresa a ele solidária.

EXAME

Resposta da Diligência ao MDA, feita no TC 025.140/2013-2 – Primeira Manifestação (copiada nas peças 49 a 66 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 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

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). 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, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

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 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

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 67 a 72 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 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

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 (em cada processo, para cada laticínio que apresentou DAPs de papel), as quais são constituídas por aquelas já existentes, agora submetidas às necessárias adequações relativas à exclusão dos produtores considerados regulares. Importante destacar que o laticínio citado nestes autos não apresentou DAPs de papel em sua defesa, conforme será visto no tópico destinado ao exame de suas alegações. Além disso, cumpre registrar que dentre os produtores excluídos nos demais processos, não há qualquer um relacionado à Vênus Leite e Derivados. Dessa forma, no que se refere aos débitos anteriormente apontados (para esta usina), não houve qualquer alteração (peça 75).

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.

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 Vênus Leite e Derivaos e pelo responsável Gilmar Aureliano de Lima

15. Dando continuidade ao processo, a Secex/PB procedeu à análise das alegações de defesa dos responsáveis, na forma transcrita a seguir, no que importa e com os devidos ajustes formais:

"Alegações de Defesa do Sr. Gilmar Aureliano de Lima

7. O responsável inicia sua defesa afirmando não ter havido qualquer omissão de sua parte, no período em que esteve à frente da FAC, no que tange ao cumprimento das disposições previstas nos convênios firmados com o MDS.

7.1 Utilizando-se de trecho do próprio relatório de auditoria, discorre sobre a complexidade e abrangência do programa e descreve a situação em que se encontrava a entidade quando de sua posse no cargo, contemplando diversos problemas, dentre os quais a ausência de controles e inexistência de sistema informatizado.

7.2 Afirma ter adotado uma série de medidas julgadas necessárias, a exemplo do desenvolvimento de controle interno próprio, informatização, controles na distribuição e no recebimento do leite, troca de cartelas dos beneficiários consumidores, celebração de parceria com os Correios, dentre outros pontos. Considerando o rol de providências e medidas adotadas, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

gestor afirma que observou os princípios da Administração Pública, razão pela qual não deveriam prosperar as irregularidades a ele atribuídas.

7.3 Prosseguindo, alega existirem inconsistências no relatório que estariam prejudicando seu direito ao contraditório e à ampla defesa. Neste sentido, cita a descrição dos efeitos / consequências do achado de auditoria, conforme descrito no relatório. O ex-gestor parece questionar uma suposta incoerência entre a descrição apresentada e sua classificação como 'efeito real'.

7.4 Outra suposta falha apontada pelo defendente se refere aos produtores que foram listados como não possuidores de DAP. De acordo com o ex-Presidente da FAC, existiriam diversos fornecedores que, em verdade, seriam detentores do referido documento, o que levaria a questionamentos acerca da 'eficiência dos procedimentos adotados'. Para comprovar sua tese, relatou pesquisa por ele realizada na página do então MDA, tendo por base os dados presentes no documento intitulado 'tabela 6' (vide peça 78, p. 6, do TC 004.633/2011-3), cujo conteúdo relaciona produtores sem DAP.

7.5 Após a conclusão de sua pesquisa, teria sido observado que os seguintes fornecedores seriam legítimos possuidores de DAP, tendo sido indevidamente relacionados na referida tabela elaborada pela equipe de auditoria: Antônio Alves de Queiroz, Cloves Bastos da Silva, Elza Maria Monteiro de Queiroz, Geraldo Pereira Barbosa, Humberto Assis de Almeida, José Belo Sobrinho, Josecleide Severina Oliveira de Farias, Josefa Barbosa dos Santos, Valda Gomes da Silva, Ubiragival Nunes Menezes, Antônio Severino do Nascimento, José Ariosto Gonçalves Couto e José da Guia Cordeiro da Costa.

7.6 Em adição, o responsável assevera não ser confiável a própria página de pesquisa do MDA, uma vez que esta não verificaria a legalidade dos CPFs a serem consultados.

7.7 Continuando, o Sr. Gilmar Aureliano alega ilegitimidade passiva, argumentando que estes autos não conteriam 'qualquer elemento crível capaz de erigir as asserções maledicentes'.

7.8 O responsável afirma que tinha sob sua atuação direta apenas o controle dos beneficiários consumidores do programa e que seria função da Emater/PB e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca (Sedap) a emissão, o controle e o acompanhamento das declarações de aptidão ao Pronaf.

7.9 A seguir, passa a descrever como eram os processos de pagamentos, esclarecendo que os laticínios remetiam à FAC relação com nomes de produtores e respectivas DAPs, documentos que, insiste, não teriam que ter sua regularidade por ele questionada.

7.10 Prosseguindo, argumenta que para atribuir responsabilidade é necessário que se aponte o ato ilícito praticado, o prejuízo causado e o nexo de causalidade, o que não seria possível no presente caso, considerando que não se poderia responsabilizar alguém por ato alheio, principalmente considerando a inexistência de má fé, locupletamento, enriquecimento ilícito ou violação aos princípios constitucionais.

7.11 De acordo com o ex-Presidente da entidade, para imputar responsabilidade a um agente, mostra-se necessário demonstrar a existência de culpa deste. Do mesmo modo, no que tange à solidariedade, alega que esta decorre da lei, da vontade das partes ou da prática de ato ilícito.

7.12 Finalizando sua defesa para o primeiro ponto da citação, afirma ter atuado com zelo e não ter praticado qualquer ato que tenha resultado em prejuízo ao erário, sendo que as condutas descritas como irregulares são todas da competência de outros órgãos governamentais.

7.13 Adentrando o segundo item da citação, o Sr. Gilmar Aureliano argumenta que no relatório de auditoria é descrito que teriam sido violados os ditames presentes nos convênios 66/2007 e 7/2009 e nas Resoluções 16/2005 e 37/2009. Ocorre que, segundo afirma, o convênio 7/2009 e a Resolução 37/2009 são posteriores ao término de sua gestão na FAC, fato que ocorreu em fevereiro de 2009.

7.14 Prosseguindo, descreve o que se seria um 'desencontro de ideias' no relatório de auditoria. Segundo alega, atribui aos ex-gestores da FAC responsabilidade pela falta de zelo e cuidado para que fossem incluídos no programa apenas os pequenos produtores familiares possuidores de DAP. Por outro lado, no mesmo relatório, ainda de acordo com o defendente, existe

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

afirmação no sentido de que, no tocante às usinas de leite, as avenças firmadas com o MDS teriam se limitado a determinar que estas deveriam manter atualizados seus cadastros de produtores. Não haveria qualquer obrigatoriedade de os fornecedores serem pronafianos, ou seja, pequenos produtores familiares possuidores de DAP.

7.15 Afirma o ex-gestor que, mais a diante, ainda no relatório, a própria equipe de auditoria descreve as exigências presentes nos contratos firmados entre a fundação e os diversos laticínios, onde se lê, por exemplo que as contratações são efetivadas para atendimento das necessidades decorrentes da execução do Programa do Leite, sendo celebradas sob a égide das normas que regem a matéria (resoluções do Grupo Gestor do PAA). Em adição, o Sr. Gilmar Aureliano ressalta os procedimentos adotados pela FAC, previstos nos contratos, para a solicitação de pagamento, o que incluiria a apresentação das listas de produtores familiares que forneceram leite, as quantidades fornecidas, seus nomes, CPFs e nº de DAP.

7.16 Ainda sobre os contratos firmados, transcreve novos trechos do relatório de auditoria onde consta conclusão no sentido de que os laticínios tinham pleno conhecimento de que apenas os pequenos produtores familiares pronafianos poderiam participar do programa, o que não foi observado, fato que concorreu para a ocorrência da irregularidade verificada.

7.17 Continuando sua defesa, reitera o argumento de que tinha sob sua responsabilidade apenas o controle dos beneficiários consumidores e dos pagamentos realizados aos fornecedores do produto, razão pela qual não pode ser responsabilizado pelas irregularidades constatadas na fiscalização.

7.18 Finalizando sua argumentação, o Sr. Gilmar Aureliano afirma não poder prosperar a alegada 'ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas', sendo estas últimas os produtores que se encontravam irregularmente inscritos no programa. Justifica o ex-gestor que, no período de julho de 2006 a fevereiro de 2009, o 'gráfico de pagamento' apresenta variações para menos em função de desabastecimento da bacia leiteira do Estado ocorrido nos anos de 2007 e 2008, o que comprovaria sua tese acerca do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do produto.

Análise

8. Quanto à primeira afirmação do ex-gestor, ao contrário do que pretende, verificou-se no curso da auditoria realizada que houve omissão e falta de zelo de sua parte. Como comprovação, basta observar as duas graves irregularidades aqui tratadas, bem como os outros pontos que foram objeto de audiência no âmbito do TC 004.633/2011-3. Os desvios verificados só foram possíveis graças à inoperância da FAC e de seus gestores, dentre eles o Sr. Gilmar Aureliano, que não adotaram medidas capazes de impedir que o Programa do Leite fosse alvo de toda a sorte de impropriedades. As providências listadas pelo responsável não se mostraram suficientes nem muito menos eficazes nesse sentido.

8.1 A título de exemplo, podem ser citadas a informatização e os controles de entrega de leite nos postos. Os bancos de dados (informatizados) da FAC serviram de base para os cruzamentos de informações que resultaram nas listagens de produtores sem DAP e produtores com vínculos empregatícios na Administração Pública. Ou seja, no próprio sistema informatizado da FAC já seria possível ao gestor fazer uma crítica dos fornecedores contratados, oportunidade em que facilmente constataria vários casos irregulares. Ou seja, embora implantado, o sistema informatizado não se prestou nem foi utilizado na inibição ou detecção de fraudes.

8.2 O mesmo se pode dizer em relação aos controles de entrega de leite nos postos. Conforme descrito no relatório de auditoria, em muitos casos os pontos de distribuição funcionavam em imóveis cedidos pelas próprias usinas, as quais detinham as chaves dos imóveis e, muitas vezes, preenchiam os referidos formulários de recebimento. Ou seja, embora implantado tal controle, que confiabilidade poderia a ele ser atribuída diante do quadro apresentado?

8.3 Prosseguindo, passa a discorrer acerca de supostas 'inconsistências' presentes no relatório de fiscalização, as quais teriam prejudicado seu direito ao contraditório e ampla defesa. Nesse sentido, cita a descrição do efeito / consequência do achado de auditoria e parece questionar uma suposta incoerência quando tal descrição é classificada como 'efeito real'.

8.4 A intenção do ex-gestor é bastante clara e consiste na tentativa de desacreditar as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

conclusões e a metodologia presentes na fiscalização empreendida pelo Tribunal. Menos claro, entretanto, é em que medida uma suposta incoerência na classificação dos efeitos de um achado (se real ou potencial) poderia beneficiar sua defesa ou mesmo reduzir a credibilidade e a robustez do trabalho executado.

8.5 A aludida classificação é exigência presente no Sistema Fiscalis, de uso restrito ao próprio TCU, onde são cadastradas as fiscalizações e confeccionados os respectivos relatórios. Configura item meramente acessório, exigência de caráter formal ou burocrático, sem maiores implicações no desenvolvimento do trabalho ou mesmo de suas conclusões. Dessa forma, mesmo que se pudesse dar razão ao defendente, tal fato em nada lhe aproveitaria.

8.6 Continuando em sua tentativa de desacreditar o trabalho realizado, o responsável apresenta pequena listagem de produtores que, ao contrário do que afirma o relatório, seriam legítimos possuidores de DAP e, portanto, estariam aptos a integrar o programa.

8.7 A pesquisa efetuada pelo ex-gestor, por si só, não teria o condão de invalidar os procedimentos adotados e as conclusões da auditoria, uma vez que conta com apenas 13 indivíduos em um universo de centenas de produtores cuja situação foi apontada como irregular. Não obstante, adotou-se o cuidado de refazer os passos seguidos pelo Sr. Gilmar Aureliano, utilizando-se a página do MDA na internet para verificar a veracidade dos fatos.

8.8 O resultado obtido pode ser visto na peça 73 destes autos. Constata-se que nenhuma das DAPs listadas vigia quando do fornecimento de leite ao programa. Ou seja, os produtores indicados pelo Sr. Gilmar Aureliano não possuíam declaração de aptidão válida à época em que supostamente entregavam o produto aos laticínios.

8.9 Deve-se registrar, ainda, que, em alguns casos, as DAPs foram emitidas em 2013, quatro anos após o término da gestão do responsável, enquadrando-se nesta situação a Sra. Valda Gomes da Silva e o Sr. Antônio Severino do Nascimento. Tal fato pode, inclusive, ser entendido como indício de má fé por parte do ex-Presidente da FAC, uma vez que este sabia que o questionamento presente no ofício de citação se refere à ausência de DAP válida à época do fornecimento. Assim, apresentar documentos emitidos após o período apontado pode ser visto como tentativa de ludibriar ou induzir ao erro este Tribunal, o que certamente não trará qualquer benefício à defesa apresentada.

8.10 Passando ao próximo argumento, o defendente afirma não ser confiável a pesquisa na página do MDA, em função da suposta ausência de verificação da validade dos CPFs consultados. Sobre este ponto, pode-se afirmar que não cabe ao Tribunal, à FAC ou mesmo ao responsável exigir que tal verificação seja feita. Em adição, caso existam CPFs cuja consulta retorne resultados indevidos em razão de numeração irregular, deverão tais casos ser debitados à conta da FAC e de seus gestores, uma vez que a listagem de produtores e respectivos CPFs é elaborada, alimentada e gerada pelos sistemas informatizados da própria fundação.

8.11 Prosseguindo, relativamente à alegação de ilegitimidade passiva, verifica-se que esta não procede. Conforme detalhado no relatório de auditoria e na primeira instrução destes autos, caberia aos gestores da fundação, na qualidade de dirigentes máximos da entidade, a adoção de providências no sentido de zelar pelo fiel cumprimento das resoluções do Grupo Gestor do PAA, dos termos contidos nos convênios celebrados com o MDS, bem como dos contratos firmados com as usinas beneficiadoras, tendo em vista o atingimento das finalidades previstas no programa, a exemplo do fortalecimento da cadeia produtiva local, incremento do consumo de leite, incentivo ao pequeno produtor familiar e redução da vulnerabilidade social, com combate à fome e à desnutrição. Contudo, tal não ocorreu, o que deu ensejo à perpetração não apenas das irregularidades aqui citadas (e que resultaram em débito), mas também a toda a sorte de impropriedades, resultando em um quadro de fraude generalizada ao programa.

8.12 Caberia sim aos gestores da FAC a verificação da legalidade e validade das DAPs, a condição de pronafianos dos fornecedores de leite, bem como se tais indivíduos realmente produziam o produto que era entregue às usinas. Tais ações deveriam e poderiam ter sido implementadas, mesmo que fossem realizadas fiscalizações em pequenos grupos de produtores com regularidade.

8.13 Caso a FAC e seus gestores, incluindo o Sr. Gilmar Aureliano, tivessem agido no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

sentido da realização de tais verificações, certamente teriam se deparado com pelo menos parte das situações apontadas como irregulares pela auditoria do Tribunal. Considerando o grande número de produtores sem DAP ou com vínculos no serviço público, é de se esperar que quaisquer fiscalizações empreendidas pela FAC tivessem como resultado achados idênticos aos aqui tratados.

Contudo, como se sabe, não foi o que ocorreu.

8.14 Em adição, deve-se refutar com veemência a afirmação do gestor de que o relatório carece de 'elemento crível' ou que contém 'asserções maledicentes'. Ao contrário do que pretende o defendente, o relatório apresenta farta documentação atinente aos achados apontados. Especificamente sobre os produtores sem DAP, a listagem de fornecedores irregulares foi confirmada e atestada pelo próprio MDA, após requisição formal expedida no curso dos trabalhos desenvolvidos (peça 39 do TC 004.633/2011-3). Da mesma forma, o achado relativo aos fornecedores com vínculos no serviço público encontra-se plenamente comprovado e respaldado por meio de cópias de documentos extraídos de banco de dados público onde é possível visualizar com facilidade a existência das relações laborais e sua duração (peças 69 a 75 do TC 004.633/2011-3). Em adição, a relação dos valores pagos pela FAC a produtores e laticínios também se encontra devidamente disponível para consulta (peça 34 a 38 do TC 004.633/2011-3), tendo sido fornecida pela própria fundação após extração realizada em seu sistema informatizado.

8.15 Sobre a alegação de que teria sob seu controle apenas os beneficiários consumidores, verifica-se que também não cabe acolhimento. Como já dito, a FAC era a entidade executora dos convênios firmados com o MDS. Assim, a ela caberia executar e gerir o programa, zelando para que todas as normas pertinentes fossem devidamente cumpridas, tendo por objetivo final o cumprimento do objeto pactuado. Nesse sentido, deveria, na pessoa de seus gestores, adotar todas as medidas possíveis cabíveis para atender os objetivos acordados, dentre eles o incremento da produção, com incentivos ao pequeno produtor familiar, e a ampliação do consumo de leite, por meio da distribuição do produto a pessoas em situação de insegurança alimentar.

8.16 Desse modo, era obrigação da FAC e de seus titulares garantir que o programa atendesse as pessoas que faziam parte do rol de possíveis beneficiários. Para isso, caberia à fundação agir de forma rigorosa e efetiva para garantir que apenas os pequenos produtores rurais (pronafianos) fossem inseridos no programa. Não obstante, tal não ocorreu, haja vista que foram detectados diversos fornecedores que não se enquadravam nas condições exigidas e, mesmo assim, forneciam o produto aos laticínios beneficiadores.

8.17 Frise-se, mais uma vez, que poderiam ter sido adotadas pequenas fiscalizações rotineiras, por meio das quais a FAC, regularmente, verificasse a condição de determinados grupos de produtores, realizando visitas às propriedades. Nestas oportunidades, poderiam ser averiguadas questões documentais, sanitárias e até mesmo atinentes à atividade desenvolvida, tendo em vista que há casos relatados de produtores fantasmas, fornecedores residentes em outros estados da federação e até mesmo pessoas que supostamente estariam entregando leite a laticínios mesmo sem ter gado leiteiro.

8.18 Portanto, não cabe acatar a tentativa do responsável de afastar sua responsabilidade pelas irregularidades aqui tratadas.

8.19 Prosseguindo no que se refere à imputação de responsabilidade, entendo que esta se encontra perfeitamente caracterizada, ao contrário do que pretende a defesa, tendo sido claramente demonstrados a culpa do agente, os atos praticados e o nexo de causalidade, bem como esclarecidas as razões da solidariedade entre o gestor e os laticínios, tendo ambos concorrido para o cometimento das irregularidades que resultaram no dano apurado.

8.20 Adentrando as alegações de defesa para o segundo ponto do ofício citatório, o responsável argumenta que consta imputação de responsabilidade pela violação aos ditames presentes nos convênios 66/2007 e 7/2009 e nas Resoluções 16/2005 e 37/2009. Contudo, segundo afirma, o convênio 7/2009 e a Resolução 37/2009 são posteriores ao término de sua gestão na FAC, fato que ocorreu em fevereiro de 2009.

8.21 De fato, considerando a data em que se findou a gestão do Sr. Gilmar Aureliano (fevereiro de 2009), não cabe falar em desobediência à Resolução 37/2009, nem tampouco ao convênio 37/2009. Não obstante, permanecem perfeitamente válidos os demais dispositivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

utilizados na citação, ou seja, o convênio 16/2005 e a Resolução 16/2005, os quais, aliás, apresentam conteúdo e disposições que, em essência, são os mesmos vistos nas normas sucessoras mencionadas.

8.22 Continuando sua defesa, o ex-gestor volta a atacar o relatório de auditoria afirmando existir 'desencontro de ideias'. Segundo alega, a equipe de fiscalização o acusa de omissão ao permitir a entrada de fornecedores sem DAP no programa e, ao mesmo tempo, no mesmo relatório, consta que os convênios celebrados com o MDS se restringiam a exigir dos laticínios a atualização constante de seus cadastros de produtores. Por essa razão, concluiu que inexistiria qualquer exigência no sentido de apenas coletar leite de agricultores pronafianos.

8.23 Mais uma vez, o Sr. Gilmar Aureliano tenta desacreditar o trabalho realizado pelo Tribunal alegando a existência de supostas inconsistências, incoerências ou 'desencontro de ideias'. Em verdade, como dito e comprovado, os gestores da FAC, incluindo o defendente, foram, sim, omissos no tocante ao dever de zelar pela regular execução dos convênios firmados com o MDS, notadamente no que se refere à entrada de supostos fornecedores sem DAP ou com relações empregatícias com o serviço público.

8.24 Não há que se falar em qualquer 'desencontro de ideias', não existe incoerência em relação às disposições presentes no convênio atinentes aos laticínios. A avença firmada é bastante clara ao estabelecer que apenas pequenos agricultores familiares possuidores de DAP são elegíveis para o programa. Ora, se apenas fornecedores com perfil pronafiano podem ser inseridos, por que razão poderiam as usinas coletar leite (para o mesmo programa) oriundo de fornecedores que não cumprissem tal requisito? Como visto, a assertiva do Sr. Gilmar Aureliano é desprovida de qualquer lógica e, longe de suscitar qualquer dúvida minimamente razoável, configura simplesmente mais uma tentativa de atacar o trabalho de fiscalização e o relatório dele decorrente.

8.25 Outro fato que deve ser mencionado é o conteúdo presente nos próprios contratos celebrados entre a fundação e os diversos laticínios. Conforme descrito no relatório de auditoria e na primeira instrução de estes autos, em todos os contratos firmados ficava explícito que as usinas somente poderiam adquirir leite de pequenos produtores possuidores de DAP, tendo em vista que as contratações eram realizadas para atender à execução dos convênios celebrados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

8.26 Ou seja, a própria FAC fazia constar tais exigências dos contratos. Contudo, a entidade e seus gestores pecaram pela ausência de acompanhamento, fiscalização e zelo no sentido do efetivo cumprimento das cláusulas lá contidas, fato que concorreu decisivamente para a perpetração das irregularidades aqui tratadas.

8.27 Quanto ao último argumento apresentado, mostra-se necessário reafirmar que os controles exercidos pela FAC eram extremamente precários. Isso vale para as três etapas do programa.

8.28 Na etapa da produção, como visto, foram inseridos diversos produtores que não detinham os requisitos de elegibilidade exigidos. Na etapa do beneficiamento do produto, constatou-se ausência de controle sistemático de qualidade em alguns períodos e irregularidade na quantidade de leite nas embalagens. Na distribuição, foram observados beneficiários consumidores que não poderiam estar inseridos no programa, problemas de conferência do leite recebido dos laticínios, usinas com chaves de postos, dentre outros pontos.

8.29 Deve-se ressaltar, ainda, os resultados e conclusões advindos da 'Operação Amalteia', ação desenvolvida conjuntamente pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União (vide peça 2 destes autos e maior detalhamento no TC 004.633/2011-3). Naquela oportunidade, constatou-se um quadro de fraude generalizada ao programa, atingindo todas as etapas, incluindo a suposta captação de leite ao produtor, o beneficiamento e a distribuição do produto à população atendida, tudo com o objetivo de aumentar as quantidades de leite objeto dos pagamentos.

8.30 Constatou-se a existência de produtores 'laranjas', sem DAP, residentes em outros estados, sem gado leiteiro, etc. No beneficiamento, confirmou-se a adição de água e outros produtos químicos irregulares ao leite a ser distribuído, manipulação irregular das quantidades, dentre outros. Foram, ainda, apreendidos, junto às usinas, diversos documentos de controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

utilizados pela própria fundação, uns preenchidos, outros não, o que reforça a extrema fragilidade da fiscalização e do acompanhamento do programa.

8.31 Em suma, a referida operação policial confirmou e complementou os achados apresentados em relatório pela equipe de auditoria deste Tribunal, tendo desbaratado verdadeiro esquema criminoso que contava, no mínimo, com a omissão da FAC e de seus gestores. Desse modo, diante de tantas constatações e considerando-se o quadro de total descontrole descrito, que garantias ou comprovações aceitáveis existem de que o leite (objeto das irregularidades apontadas) foi realmente coletado, beneficiado e distribuído? Como poderiam produtores sem DAP, alguns sem gado leiteiro, residentes em outros estados ou com vínculos públicos regulares efetivamente fornecer leite ao programa?

8.32 Em adição, em relação à alegação atinente ao que o gestor chamou de 'gráfico de pagamentos', é óbvio que a produção, o beneficiamento e os respectivos pagamentos sofrem decréscimos em períodos de desabastecimento provocados por estiagens ou outras condições desfavoráveis. Se assim não o fosse, estaria configurada mais uma irregularidade pela qual teriam que responder os gestores da fundação, além do que, a perpetuidade do mesmo volume de pagamentos mesmo sob as hipotéticas condições adversas representaria, no mínimo, um verdadeiro atestado de incompetência administrativa e falência absoluta de todo tipo de controle.

8.33 Por fim, vale ressaltar que, mesmo em relação a este último ponto, o ex-gestor se restringiu a apresentar seu argumento, não tendo juntado qualquer documento capaz de comprovar o que afirmou.

8.34 Como conclusão para o exame da defesa do Sr. Gilmar Aureliano, verifica-se que não cabe acolhimento das alegações oferecida, permanecendo sua responsabilidade pelas ocorrências aqui tratadas, bem como pelos débitos indicados.

Alegações de Defesa do Laticínio Leite Ideal

9. A empresa inicia sua defesa afirmando que a aquisição do leite não se dava de forma direta, uma vez que a coleta era realizada pelas associações de produtores. Seria destas, segundo a usina, a responsabilidade pela verificação das condições de cada fornecedor, incluindo sua elegibilidade para o Programa, o que seria feito juntamente com a FAC. Ainda de acordo com a defendente, o contrato firmado com a FAC previa que as associações deveriam fornecer Termo de Responsabilidade, por meio do qual declarariam que os produtores a elas associados seriam pronafianos.

9.1 A seguir, o Leite Ideal passa a argumentar que nenhuma disposição legal foi violada, tendo a empresa prezado pelo respeito às normas que regem a matéria, às cláusulas contratuais e à finalidade do Programa. Afirma que mantinha devidamente atualizados os cadastros de seus fornecedores, embora a atribuição de atualização do 'cadastramento base' competisse à fundação.

9.2 Ainda sobre este ponto, a empresa cita pequenos trechos do Relatório de Auditoria, notadamente as 'causas da ocorrência', onde consta que a FAC não possuía pessoal suficiente para realizar as atualizações necessárias, o que teria facilitado o cometimento das irregularidades aqui tratadas.

9.3 Prosseguindo, assevera que não se pode responsabilizar a usina pelos débitos decorrentes de supostas falhas no cadastramento de agricultores familiares, uma vez que, se a base de dados pertencia à FAC, não seria possível exigir que a usina procedesse a qualquer tipo de atualização.

9.4 Sobre a Operação Amalteia, o laticínio assevera não fazer parte do rol de empresas investigadas e afirma que o leite a ele encaminhado pelos fornecedores sempre foi objeto de análise no que se refere à qualidade, atendendo às normas que regem a matéria.

9.5 Finalizando a primeira parte de sua defesa, a usina argumenta que todos os produtores a ela vinculados eram agricultores familiares, não sendo possível atribuir-lhe responsabilidade solidária por quaisquer supostos danos ao erário, uma vez que a finalidade do Programa foi atingida.

9.6 No que se refere aos produtores com vínculos na Administração Pública, a defendente alega que não pode ser responsabilizada em razão de tais fornecedores terem apresentado suas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

respectivas DAPs quando do fornecimento do leite (declarações anexadas com o título de 'doc. 05'). Afirma a empresa que seria 'abuso de poder' estender-lhe responsabilidade pela suposta irregularidade, porquanto a base de dados dos cadastrados pertencia à fundação.

9.7 Em suas considerações finais, o laticínio Leite Ideal reafirma que não causou qualquer prejuízo ao erário, tendo cumprido rigorosamente suas obrigações legais e contratuais. Ademais, ainda segundo a empresa, eventual condenação em débito representaria enriquecimento ilícito da Administração, uma vez que o produto foi distribuído em perfeitas condições de consumo à população e a finalidade do Programa restou devidamente atingida.

9.8 A usina argumenta que só recebeu pelo beneficiamento do leite, ao passo que o Tribunal estaria lhe exigindo a reparação de valores que também englobam pagamentos efetuados pela FAC diretamente aos produtores, fato que, de acordo com a defendente, seria injusto.

9.9 Por fim, o Leite Ideal ventila a hipótese de o Tribunal alçar os produtores e suas respectivas associações à condição de responsáveis solidários no processo, tendo em vista a possibilidade de a empresa utilizar-se do direito de regresso, em caso de eventual condenação por esta Corte.

Análise

10. Inicialmente, cabe ressaltar que a responsabilidade da empresa decorre, notadamente, da inserção de produtores que não detinham as condições exigidas para sua participação no programa, seja por não possuir DAP válida ou mesmo em razão da existência concomitante de vínculos empregatícios com órgãos ou entidades públicas.

10.1 Assim, embora os pagamentos fossem realizados pela FAC, a relação de fornecedores e as respectivas quantidades de leite (supostamente) entregues eram disponibilizadas pelos próprios laticínios. Ou seja, cada usina informava quais eram os produtores por ela cadastrados (ou "contratados") e as respectivas quantidades fornecidas, cabendo à FAC a efetuação dos pagamentos devidos.

10.2 Daí resulta a solidariedade atribuída à defendente, sendo esta decorrente da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa. Ao praticar tal conduta, reprovável sob o aspecto legal e contratual, a empresa também concorreu diretamente para o cometimento das irregularidades apontadas no relatório de auditoria, além de ter auferido benefícios, uma vez que, se processou na quantidade declarada, processou o produto de origem irregular, tendo sido remunerada para tanto. O principal é que a situação irregular põe em xeque a veracidade da própria quantidade declarada de leite processado, já que, em muitos casos, as pessoas declaradas como produtoras de leite, sequer possuíam gado leiteiro. Dessa forma, não cabe acolhimento para a primeira alegação oferecida.

10.3 Quanto à violação da legislação, ao contrário do que afirma a empresa, verifica-se que esta efetivamente ocorreu. Todos os convênios celebrados entre o MDS e o Estado da Paraíba encontram-se inseridos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual tem por objetivo o incremento da produção, com incentivos ao pequeno produtor familiar e a ampliação do consumo de leite, por meio da distribuição do produto a pessoas em situação de insegurança alimentar, conforme os termos da Lei 10.696/2003. Por sua vez, o PAA é regido pelas resoluções 16/2005 e 37/2009 do Grupo Gestor do referido Programa. Conforme consta explicitamente das ditas normas, caberia à empresa adquirir o produto apenas de fornecedores elegíveis para o programa, ou seja, pequenos produtores possuidores de DAP (vide item 2.3 da 16/2005 e arts. 8º e 14 da 37/2009). Disposições semelhantes podem ser encontradas em todos os contratos firmados entre a FAC e os diversos laticínios envolvidos nas irregularidades, inclusive o Leite Ideal.

10.4 Desse modo, considerando as disposições acima citadas e confrontando-as com os fatos observados, conclui-se que houve violação da legislação, afastando o possível acolhimento da alegação apresentada.

10.5 Sobre a atualização dos cadastros, ao contrário do pretendido pela defesa, verifica-se que tal atividade não era realizada nem pelo laticínio, nem pela FAC. Ou, se era efetivada, não o era de forma apropriada, o que acabou concorrendo para a ocorrência das irregularidades constatadas quando da fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

10.6 Ainda sobre este ponto, deve-se repisar que o sistema informatizado da FAC era alimentado com informações passadas pelos próprios laticínios, o que reforça a solidariedade existente entre os dois atores no tocante às impropriedades aqui tratadas.

10.7 Quanto à Operação Amalteia, mesmo que o Leite Ideal não tenha efetivamente sido um dos alvos, importa frisar que o presente processo se fundamenta na auditoria realizada na FAC. Ou seja, esta TCE não deriva da operação policial, mas sim da fiscalização empreendida pelo próprio TCU. Em verdade, os resultados obtidos pela Polícia Federal e Ministério Público Federal confirmam e, em alguns casos, complementam as irregularidades então constatadas pela equipe de auditores que executou o trabalho. Desse modo, não constar do relatório da Operação Amalteia não exime o Leite Ideal dos fatos tratados nestes autos.

10.8 Prosseguindo, no que se refere à afirmação de que todos os produtores possuiriam DAP, observa-se que um dos documentos apresentados pela empresa é uma listagem emitida pelo sistema informatizado da FAC. Como visto ao longo deste e de todos os demais processos correlatos, tal relação foi objeto de diversos cruzamentos com bancos de dados públicos, além ter sido remetida ao MDA para efeito de análise e confirmação acerca da validade / regularidade das DAPs e de seus respectivos possuidores. Como se sabe, da execução desses procedimentos surgiram as duas irregularidades aqui tratadas: fornecedores sem DAP e fornecedores com vínculos públicos. Assim, não se presta a comprovar a alegação oferecida.

10.9 Em adição, cumpre registrar que a usina juntou diversas DAPs emitidas em formulário (tabela com as DAPs apresentadas constante da peça 74), as quais foram devidamente remetidas ao MDA para efeito de exame e validação. Contudo, após passar pelo crivo do ministério, nenhum dos documentos foi aceito.

10.10 Quanto ao suposto atingimento da finalidade do Programa, não cabe à defendente a avaliação acerca de seu cumprimento ou não. De qualquer modo, os objetivos não foram alcançados, ao contrário do alegado, tendo em vista as irregularidades constatadas e já exaustivamente descritas.

10.11 No que se refere aos produtores com vínculos públicos, pode-se presumir que deveria existir algum tipo de preocupação, por parte da usina, em verificar previamente, por exemplo, se o produtor de fato seria pronafiano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos. Ademais, considerando as dificuldades de natureza logística, evidentemente os laticínios, inclusive o Leite Ideal, captavam leite junto a fornecedores cujas propriedades se encontrassem próximas aos pontos de coleta. Tal consideração é relevante na medida em que deixa mais clara a relação de proximidade, interdependência e, muitas vezes, até mesmo cumplicidade entre os atores citados. Assim, a existência dos vínculos aqui tratados leva à indicação de que essas pessoas sequer eram produtoras de leite.

10.12 Além disso, deve-se registrar que, quando da apreciação do TC 000.517/2016-0, o Plenário desta Corte acolheu posicionamento da Unidade Técnica instrutora no sentido de que "uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público". O dito entendimento vai ao encontro da definição de agricultor familiar "como aquele que explore sua propriedade com a sua família", nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Assim, pode-se afirmar que a condição de servidor exclui a de pronafiano, uma vez que este último tem, necessariamente, que trabalhar em sua propriedade acompanhado da própria família. Ou seja, o indivíduo é produtor pronafiano ou é servidor público, não sendo possível a concomitância das duas situações. Ademais, se o hipotético fornecedor desempenha regularmente atividades em algum órgão público, que garantias existem de que ele estaria realmente produzindo e entregando leite à usina para beneficiamento?

10.13 Ainda sobre este ponto, cabe repisar o entendimento presente nos já citados acórdãos 1126/2017 (TC 025.140/2013-2), 1600/2017 (TC 025.142/2013-5), 1601/2017 (TC 025.161/2013-0) e 1602/2017 (TC 025.407/2013-9), todos da Primeira Câmara desta Corte. Nos casos citados, o Colegiado acolheu o posicionamento do Ministro Relator no sentido de que as irregularidades verificadas, dentre elas a existência de servidores com vínculos públicos, colocam "em dúvida a garantia de que os supostos fornecedores teriam efetivamente entregue o produto, ou mesmo se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

estes eram mesmo produtores".

10.14 Finalizando este tema, também merece ser citado o Acórdão 1157/2006 – Plenário, exarado após a apreciação do TC 005.665/2004-3, o qual consiste em Representação oferecida por vereadores do Município de São Bento do Norte/RN. Na oportunidade, este Tribunal entendeu ilegal a inserção de servidores públicos no PRONAF.

10.15 Continuando, quanto ao suposto enriquecimento ilícito da Administração, deve-se repisar o que foi afirmado pelo Sr. Ministro Relator, conforme acima citado, no sentido de que as impropriedades observadas colocam em dúvida a própria condição de produtor, bem como a efetiva coleta, processamento e distribuição do leite. Ademais, como visto, as usinas são solidárias nas ocorrências mencionadas e, por essa razão, os débitos a elas atribuídos englobam todos os valores relacionados aos produtores cuja situação não foi considerada regular pelo MDA. Por esse motivo, encontram-se aí incluídos não apenas os montantes referentes ao beneficiamento do leite coletado, mas também aos pagamentos efetuados aos fornecedores entendidos como irregulares. Assim, não procede a alegação oferecida.

10.16 Finalmente, quanto à possibilidade de inclusão dos produtores e suas associações neste processo, cabe registrar que tal hipótese foi discutida quando da confecção do relatório de auditoria (TC 004.633/2011-3). Naquela oportunidade, concluiu-se pela inadequação da medida, tendo em vista, principalmente, a multiplicidade de fornecedores que atuaram no Programa ao longo do período objeto de fiscalização (2006 a 2010).

10.17 Concluído o exame das alegações de defesa oferecidas pelo laticínio Leite Ideal, verifica-se que estas não se mostraram suficientes para afastar a responsabilidade e os débitos que lhe foram inicialmente atribuídos, razão pela qual devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

11. 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.

11.1 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 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.

11.2 Ainda como resultado de tal procedimento, deve-se mencionar a redução dos débitos em alguns dos trinta e seis processos instaurados, em virtude do acolhimento do entendimento do ministério no sentido da regularidade e validade de algumas DAPs apresentadas pelos laticínios citados nas tomadas de contas especiais. Ressalte-se que a Vênus não foi alcançada pelo dito benefício, uma vez que não juntou as declarações de aptidão de seus fornecedores.

11.3 Outro ponto que merece destaque é o caráter comprobatório, e por vezes complementar, das informações obtidas por meio da Operação Amalteia, 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.

11.4 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

11.5 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.

11.6 Prosseguindo, quanto ao mérito das alegações de defesa juntadas, verifica-se que o Sr. Gilmar Aureliano não logrou afastar a responsabilidade a ele 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.

11.7 Por essa razão, restaram inalterados os fundamentos da citação a ele 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.

11.8 Por seu turno, o laticínio Leite Ideal também não logrou afastar a responsabilidade que lhe foi imputada, mesma situação verificada no que tange ao débito apurado. Conforme já relatado, esta usina não teve novos produtores validados pelo MDA, uma vez que não apresentou qualquer DAP para análise. Dessa forma, não houve alteração nos débitos apontados, conforme pode ser observado na planilha juntada na peça 75.

11.9 Finalmente, deve-se repisar o fato de o Tribunal ter iniciado o julgamento dos diversos processos derivados da fiscalização empreendida, já tendo prolatado algumas decisões, a exemplo dos acórdãos 1126/2017 (TC 025.140/2013-2), 1600/2017 (TC 025.142/2013-5), 1601/2017 (TC 025.161/2013-0) e 1602/2017 (TC 025.407/2013-9), todos da Primeira Câmara. Importa frisar que, em todos os casos, o Colegiado, em linhas gerais, esposou as conclusões desta Unidade Técnica no tocante às responsabilidades envolvidas e débitos apurados.

11.10 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 caso em exame, considerando que os atos imputados aos responsáveis foram praticados a partir do exercício de 2008 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.

11.11 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

12. 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. ”

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

16. Diante desse quadro, o auditor responsável apresentou a seguinte proposta de encaminhamento, a qual recebeu a anuência do corpo diretivo da Secex/PB (peças 77 e 78):

"PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

15.1 rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), ex-Presidente da FAC, e pela Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda EPP (Leite Ideal) (CNPJ: 41.151.051/0001-00);

15.2 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 do Sr. Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), ex-Presidente da FAC, condenando-o solidariamente com a Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda EPP (Leite Ideal) (CNPJ: 41.151.051/0001-00), 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 - Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidente da FAC, CPF: 714.551.594-68

2 - Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda EPP (Leite Ideal) (CNPJ: 41.151.051/0001-00)

Cofre Credor: Tesouro Nacional

Débitos:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R$ 424.508,70	31/1/2007
R$ 825.220,45	31/1/2008

Valor atualizado do débito: R$ 3.514.082,88, em 17/4/2017 (peça 76)

15.3 aplicar, individualmente, aos responsáveis Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, e Laticínios Ideal Ltda EPP (Leite Ideal), CNPJ: 41.151.051/0001-00, a multa 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;

15.4 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;

15.5 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

15.6 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."

17. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo douto Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.

Paulo Soares Bugarin, aquiesce à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutora, 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.

18. Isto posto, sugere ajuste no encaminhamento dado pela unidade instrutora no sentido de que esta Corte também julgue irregulares as contas da Indústria e Comércio de Laticínios Ideal Ltda – EPP.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57768278.