TC 025.416/2013-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades / Órgãos do Estado da Paraíba

Responsáveis: Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk); Gilmar Aureliano de Lima e Antônia Lúcia Navarro Braga.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação dos responsáveis solidários.

INTRODUÇÃO

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

HISTÓRICO

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

3. O Programa Leite da Paraíba, executado e operacionalizado pela FAC, é financiado com recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além de contrapartida estadual. A celebração de tais avenças está inserida no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), este eminentemente federal, 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, nos termos da Lei 10.696/2003.

4. O programa apresenta dois aspectos principais. O primeiro se refere à inclusão de beneficiários consumidores, os quais correspondem a famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo que tenham, entre seus membros, gestantes, crianças de 06 meses a 06 anos, nutrizes até 06 meses, idosos com mais de 60 anos. A inclusão de outros possíveis beneficiários deve ser justificada e autorizada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual (Consea) e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Os grupos citados formam o público alvo no que se refere à distribuição do leite.

5. O segundo aspecto compreende a inclusão de pequenos agricultores familiares, na qualidade de produtores de leite, que se enquadrem nos grupos previstos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), regulamentada pela Portaria nº 46/05 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A inclusão dos referidos pequenos produtores familiares tem por objetivo garantir-lhes uma renda mínima, com prioridade aos mais pobres, os quais invariavelmente têm maiores dificuldades de comercialização de sua produção.

6. Após conhecer os dois principais objetivos, passa-se ao resultado da auditoria realizada nas dependências da Fundação de Ação Comunitária (FAC), entidade estadual responsável pela execução e operacionalização do Programa do Leite.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

7. Uma vez concluída a aplicação dos procedimentos previstos na matriz de planejamento elaborada, foram constatados os achados abaixo elencados, os quais se encontram descritos de forma pormenorizada no relatório inserto na peça 85 do TC 004.633/2011-3.

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

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

7.3 Pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP;

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

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

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

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

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

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

9. No que se refere à produção, verificou-se que os pronafianos representavam apenas parcela dos produtores inscritos, tendo sido detectadas situações totalmente ilegais, a exemplo de servidores públicos supostamente fornecendo o produto.

10. No âmbito dos laticínios beneficiadores, as irregularidades encontradas dizem respeito a contratações sem licitação válida, cadastramento de produtores sem DAP, dentre outras.

11. Sobre a distribuição do leite à população carente, constatou-se total desorganização e inobservância das normas do programa, incluindo: inserção de beneficiários consumidores fora do perfil originalmente previsto, má condição dos postos de distribuição, participação de funcionários de laticínios na distribuição, falta de geladeiras, dentre outros pontos.

12. Verificaram-se, ainda, ocorrências relacionadas à qualidade do produto distribuído, compreendendo a falta de controle regular e sistemático por parte da FAC, reclamações de consumidores, peso e quantidade abaixo do estipulado em norma, dentre outras.

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

14. Após examinar os autos, o Sr. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira entendeu pertinente a realização de algumas adequações na proposta de encaminhamento, a exemplo da exclusão de algumas audiências sugeridas e, principalmente, a redução do universo de empresas a serem citadas em solidariedade com os ex-gestores da FAC. Tal modificação, conforme consta do Parecer lavrado (peça 91 do TC 004.633/2011-3), objetiva a inclusão apenas dos laticínios que participaram de forma mais relevante das irregularidades perpetradas (com os débitos mais expressivos), diminuindo o universo de citações, em observância ao princípio da racionalização administrativa e processual, já invocado e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

aplicado quando da elaboração do relatório de auditoria.

15. Por seu turno, o Relator destes autos, Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, em seu Despacho inserto na peça 92 do TC 004.633/2011-3, afirmou, à época, não estar ainda convicto acerca da existência de dano ao erário, uma vez que, segundo afirmou, o fornecimento de leite por pessoas inaptas a participar do programa não implicaria, por si só, na ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do produto à população. Por essa razão, o Relator autorizou apenas as audiências propostas, tendo acrescentado a realização preliminar de diligência ao MDS no intuito de conhecer os eventuais resultados de determinações por ele já expedidas anteriormente, no sentido do recadastramento de produtores, bem como para averiguar acerca de providências porventura adotadas em relação aos pontos fracos do programa, conforme apontado em avaliação realizada pelo próprio ministério em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

16. Contudo, pouco antes do envio dos ofícios das audiências e da diligência determinadas pelo Sr. Ministro-Relator, teve-se notícia da deflagração da "Operação Almateia" (peça 95 do TC 004.633/2011-3), executada em conjunto pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União.

17. A dita operação policial teve por objetivo investigar suposto esquema de fraude existente no Programa do Leite da Paraíba, ou seja, matéria idêntica à tratada nestes autos.

18. Por essa razão, o Titular desta Unidade Técnica entendeu pertinente a devolução do processo ao Relator para que este tomasse ciência do ocorrido, bem como determinasse as medidas que julgasse cabíveis.

19. Após tomar ciência do fato ocorrido, em novo Despacho (peça 97 do TC 004.633/2011-3), o Sr. Ministro determinou a realização de diligências à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, com vistas à obtenção de documentos e informações sobre a ação executada. Em adição, manteve a diligência anterior destinada ao MDS.

20. Esta Secretaria de Controle Externo, em cumprimento ao Despacho citado, expediu os ofícios 655/2012 (peça 98 do TC 004.633/2011-3), 656/212 (peça 99 do TC 004.633/2011-3) e 657/2012 (peça 100 do TC 004.633/2011-3), respectivamente endereçados à Polícia Federal, Ministério Público Federal e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

21. Após analisar o conteúdo das respostas recebidas, observou-se que, em linhas gerais, as constatações da Operação Almateia corroboraram os achados descritos no relatório de auditoria. Em alguns pontos, a operação policial verificou as mesmas irregularidades, a exemplo de produtores sem DAP e produtores com vínculo no serviço público, dentre outras. Em outros pontos, houve uma complementação da auditoria, como por exemplo, no caso da apreensão de documentação (tabelas e planilhas) que permitiu concluir que os laticínios recebiam dos seus produtores e, posteriormente, processavam e entregavam à FAC (para distribuição) uma quantidade real de leite menor que a informada, o que, obviamente, gerava pagamentos a maior tanto para os produtores quanto para as próprias empresas beneficiadoras.

22. Do mesmo modo, verificou-se que as constatações da operação policial complementavam as do TCU no tocante à questão da qualidade e peso do leite. De acordo com a documentação apreendida e com as 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 a validade do leite ou mesmo maquiar ou disfarçar o produto já sem condições de utilização humana.

23. Prosseguindo, concluiu-se, naquela oportunidade, que as constatações da Operação Almateia não apenas confirmaram e reforçaram os achados da auditoria do TCU, mas também tiveram o condão de dar 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

informações passadas à Fundação acerca de quantidades fornecidas por parte das empresas beneficiadoras.

24. Assim, à título de encaminhamento, foram mantidas as propostas originalmente sugeridas no relatório de auditoria, inclusive as citações dos gestores envolvidos, solidariamente aos laticínios que participaram das irregularidades perpetradas.

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

26. Desse modo, foram constituídas 36 TCEs, sendo que cada um dos processos terá como responsáveis os gestores da FAC e um laticínio específico, sendo as citações realizadas pelos valores e datas já estabelecidos no relatório de auditoria.

EXAME

27. As normas que regem o programa (Lei 11.326/2006 e Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA), e as cláusulas dos convênios firmados (Convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009), são bastante claras ao estabelecer os critérios de elegibilidade para a participação de produtores e de consumidores, bem como ao determinar que as empresas beneficiadoras só podem adquirir o produto junto a fornecedores regularmente inseridos no programa.

28. Segundo apurado no curso da auditoria realizada e reiterado pelo trabalho da Polícia Federal, em boa parte, o leite era supostamente produzido por pessoas que não detinham sequer a inscrição no Pronaf (DAP), condição mínima indispensável exigida. O produto era, então, captado pelas usinas, onde era beneficiado para posterior distribuição.

29. No âmbito das usinas, o leite sofria acréscimo de água e outros produtos químicos, fato que foi, inclusive, comprovado pela Polícia Federal mediante escutas telefônicas. Posteriormente, o leite era entregue pelos laticínios nos postos de distribuição para entrega à população.

30. Enfim, a fraude ao programa era generalizada, 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. Sendo assim, foram glosados os pagamentos a produtores estranhos ao Programa Leite da Paraíba, ante a ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP ou porque possuíam vínculo empregatício com a administração pública, além da ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.

31. De acordo com os contratos celebrados entre a FAC e os diversos laticínios, inclusive o Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk), responsável no presente processo, as contratações são motivadas pela necessidade decorrente da execução do programa do leite, ficando implícito que os ajustes são firmados sob a égide das normas que regem a matéria. Frise-se que as próprias resoluções do Grupo Gestor do PAA estabelecem que os laticínios deverão seguir os termos ali contidos, notadamente a determinação de que só poderão adquirir o leite junto a pequenos produtores familiares que atendam os quesitos de elegibilidade do programa.

32. Prosseguindo, quando da solicitação dos pagamentos junto à FAC, os laticínios precisavam preencher relação com seu fornecedores, constando quantidades fornecidas, nome, CPF e número da DAP, o que confirma o fato de possuírem perfeito conhecimento acerca do tipo de produtor com o qual poderia trabalhar no âmbito do programa do leite.

33. Desse modo, o laticínio Max Milk, responsável destes autos, bem como seus demais pares, ao supostamente captarem leite de produtores não elegíveis para o programa, não apenas praticaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

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 a Administração Pública. Obviamente, se concorreram nas irregularidades perpetradas, igualmente dividem com os gestores públicos envolvidos a responsabilidade pelo dano ao erário delas resultantes.

34. Os gestores da FAC, Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e Sr. Gilmar Aureliano de Lima, responsáveis neste processo, ao realizarem os pagamentos a produtores que não poderiam estar inseridos no programa, incorreram na violação dos mesmos normativos, desvirtuando os objetivos do programa.

35. Aos responsáveis, na qualidade de dirigentes máximos da entidade, caberia a adoção de providências no sentido de zelar pelo fiel cumprimento das resoluções do Grupo Gestor, dos termos contidos nos convênios celebrados, bem como dos contratos firmados com as usinas, tendo em vista o atingimento das finalidades previstas, 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 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.

36. Desse modo, diante dos fatos apontados no relatório de auditoria e aqui reproduzidos, encontra-se evidenciada a responsabilidade da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do Sr. Gilmar Aureliano de Lima, bem como do laticínio Max Milk, pelas irregularidades constatadas, bem como pelos débitos resultantes, cabendo, portanto, conforme determinado no item 9.2 do Acórdão 4416/2013 – 1ª Câmara (peça 3), a realização das citações para que os responsáveis apresentem suas alegações de defesa ou recolham as importâncias apontadas na forma constante da proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

37.1 Realizar as citações dos responsáveis abaixo arrolados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, e em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 4416/2013 – 1ª Câmara, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades abaixo indicadas.

Citação 1 – Produtores sem DAP

Irregularidade e Dispositivos Violados: 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, configurando descumprimento dos seguintes dispositivos: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 2º, itens 2.2 e 2.3, da Resolução 16/2005 e arts. 2º, inciso II, e 5º, caput, da Resolução 37/2009, ambas expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Cláusula Primeira, Subcláusula Terceira e Cláusula Segunda, itens 2.4.14 e 2.4.15, do Convênio 66/2007, firmado entre o MDS e o Governo do Estado da Paraíba; e Cláusula Segunda, item 2.2.13, do Convênio 7/2009, firmado entre o MDS e o Governo do Estado da Paraíba.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

Débito

Valor Histórico *	Data de ocorrência
R$ 26.849,05	31/1/2010

*peça 6

Responsáveis solidários:

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

2 - Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk), CNPJ: 01.542.199/0001-42

Citação 2 – Produtores sem DAP

Irregularidade e Dispositivos Violados: 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, configurando descumprimento dos seguintes dispositivos: : arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 2º, itens 2.2 e 2.3, da Resolução 16/2005 e arts. 2º, inciso II, e 5º, caput, da Resolução 37/2009, ambas expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Cláusula Primeira, Subcláusula Terceira e Cláusula Segunda, itens 2.4.14 e 2.4.15, do Convênio 66/2007, firmado entre o MDS e o Governo do Estado da Paraíba; e Cláusula Segunda, item 2.2.13, do Convênio 7/2009, firmado entre o MDS e o Governo do Estado da Paraíba.

Débito

Valor Histórico *	Data de ocorrência
R$ 175.143,85	31/1/2007
R$ 341.816,80	31/1/2008
R$ 274.607,35	31/1/2009
R$ 10.237,30	31/1/2010

*peça 6

Responsáveis solidários:

1 - Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidente da FAC, CPF: 714.551.594-68

2 - Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk), CNPJ: 01.542.199/0001-42

Citação 3 – Produtores com Vínculos em Órgãos Públicos

Irregularidade e Dispositivos Violados: 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, infringindo o disposto nos seguintes normativos: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; Acórdão 1157/2006 - TCU - Plenário; Cláusula Primeira, Subcláusulas Terceira e Quarta e Cláusula Segunda, itens 2.2.11, 2.4.14 e 2.4.15, do Convênio 66/2007, firmado entre o MDS e o Estado da Paraíba; Cláusula Segunda, item 2.2.13, do Convênio 7/2009, firmado entre o MDS e o Estado da Paraíba; art. 3º, incisos III e IV, da Lei 11.326/2006; art. 2º, itens 2.2 e 2.3 da Resolução 16/2005, e arts. 5º, 7º, 8º e 14, da Resolução 37/2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.

Débito

Valor Histórico *	Data de ocorrência
R$ 3.385,60	31/1/2010

*peça 7

Responsáveis solidários:

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

2 - Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk), CNPJ: 01.542.199/0001-42

Citação 4 – Produtores com Vínculos em Órgãos Públicos

Irregularidade e Dispositivos Violados: 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, infringindo o disposto nos seguintes normativos: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; Acórdão 1157/2006 - TCU - Plenário; Cláusula Primeira, Subcláusulas Terceira e Quarta e Cláusula Segunda, itens 2.2.11, 2.4.14 e 2.4.15, do Convênio 66/2007, firmado entre o MDS e o Estado da Paraíba; Cláusula Segunda, item 2.2.13, do Convênio 7/2009, firmado entre o MDS e o Estado da Paraíba; art. 3º, incisos III e IV, da Lei 11.326/2006; art. 2º, itens 2.2 e 2.3 da Resolução 16/2005, e arts. 5º, 7º, 8º e 14, da Resolução 37/2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Débito

Valor Histórico *	Data de ocorrência
R$ 7.629,10	31/1/2007
R$ 14.475,05	31/1/2008
R$ 8.990,70	31/1/2009
R$ 1.424,85	31/1/2010

*peça 7

Responsáveis solidários:

1 - Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidente da FAC, CPF: 714.551.594-68

2 - Max Robério Santos Barbosa ME (Max Milk), CNPJ: 01.542.199/0001-42

Secex/PB, em 12/11/2013.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Brandão Sanchez

AUFC – Mat. 4580-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50776584.