

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 025.186/2013-2

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Órgão: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República

Recorrente: Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano – Carimilk (03.612.187/0001-72)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinto)

Representação legal: Rougger Xavier Guerra Júnior (OAB/PB 151.635-A) e Renan Cavalcante Lira de Oliveira (OAB/PB 18.341)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO “PROGRAMA DO LEITE”, NO ESTADO DA PARAÍBA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APTOS A MODIFICAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO NAS IRREGULARIDADES APURADAS. PROVIMENTO. DÉBITO INSUBSISTENTE. MULTA AFASTADA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), acostada à peça 273:

### **“INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano – Carimilk (peças 256-266) contra o Acórdão 1.864/2017-1ª Câmara (peça 51), alterado pelo Acórdão 7.491/2017-1ª Câmara (peça 69), ambos relatados pelo Ministro Bruno Dantas, com o seguinte teor:*

*‘9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa oferecidas pela Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk), CNPJ: 03.612.187/0001-72, no sentido de reduzir o débito inicialmente apontado, aproveitando-as aos responsáveis solidários;*

*9.2. 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 arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68, ex-Presidente da FAC, e da Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk), CNPJ: 03.612.187/0001-72;*

*9.3. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com a Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk), CNPJ: 03.612.187/0001-72, 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 do Tesouro Nacional, 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:*

| Valor Histórico | Data de ocorrência |
|-----------------|--------------------|
| R\$ 8.730,70    | 31/01/2007         |

|               |            |
|---------------|------------|
| R\$ 61.681,20 | 31/01/2008 |
| R\$ 11.055,80 | 31/01/2009 |

9.4. aplicar, individualmente, a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, e à Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk), CNPJ: 03.612.187/0001-72, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), 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 da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.3 e 9.4 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.6. autorizar também, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, atualizadas monetariamente, incidindo ainda, sobre cada valor mensal correspondente ao débito, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à 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; e

9.9. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado da Paraíba, para as providências que entender cabíveis.'

## **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima e da Carimilk, em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), conforme determinação do subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara, proferido no âmbito do TC 004.633/2011-3.

2.1. O supramencionado processo 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'.

2.2. Diante desse quadro, o Tribunal determinou a constituição de TCE apartadas para cada uma das associações ou entidades beneficiadoras de leite envolvidas. Em cumprimento à decisão, foram autuados trinta e seis processos, cada um deles contendo os ex-presidentes da FAC e uma entidade de laticínio específica no rol de responsáveis.

2.3. Nesta feita, foi citada a Carimilk, 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; e

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, conforme consta do voto condutor do acórdão condenatório (peça 52, p. 2, item 14 e p. 5-6, itens 46-52).

2.4. Os autos foram apreciados pelo Acórdão 1.864/2017-1ª Câmara (peça 51), que julgou irregulares as contas da responsável e aplicou débito solidário e multa.

2.5. Inconformada, a Carimilk opôs embargos de declaração em face do acórdão condenatório (peça 56), os quais foram conhecidos, porém, no mérito, rejeitados pelo Acórdão 7.491/2017-1ª Câmara (peça 69).

2.6. Ainda irresignada, a Carimilk interpôs recurso de reconsideração (peça 73), sendo conhecido, porém, no mérito, desprovido pelo Acórdão 6.749/2018-1ª Câmara (peça 101).

2.7. Com o objetivo de corrigir contradição e obscuridade do acórdão que negou provimento ao recurso de reconsideração, a Carimilk opôs embargos declaratórios (peça 113), os quais foram conhecidos, para, no mérito, serem rejeitados, conforme o Acórdão 508/2020-1ª Câmara (peça 230).

2.8. Neste momento, a responsável interpõe o recurso de revisão ora em análise (peças 121-228 e 256-266).

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 269), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 272), que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto pela Carimilk, sem atribuição de efeito suspensivo, com fulcro nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

### **MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do recurso verificar as seguintes questões:

- a) de ofício, se é aplicável o instituto da prescrição aos procedimentos desta TCE; e
- b) se é possível atribuir responsabilidade à entidade.

#### **5. Da prescrição**

5.2. A não ocorrência da prescrição está bem caracterizada nos autos.

5.3. No caso em exame, a irregularidade atribuída à recorrente refere-se à aplicação de recursos federais oriundos de convênio firmado entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nos exercícios de 2005 a 2010.

5.4. Com efeito, em 2/7/2013 foi proferido o Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, o qual determinou a realização de auditoria na Fundação de Ação Comunitária. Posteriormente, em 28/3/2017, foi proferido o Acórdão 1.864/2017-1ª Câmara, ora vergastado. Fica evidente, portanto, a inoccorrência de prescrição, qualquer que seja o regime considerado (Código Civil ou Lei 9.873/1999).

#### **6. Da alegada regularidade das contas e da isenção de responsabilidade**

6.1. A recorrente alega a regularidade das contas e a isenção de sua responsabilidade, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) cabe a aplicação do novo entendimento do colegiado, em razão da similaridade fática da situação desta tomada de contas com as tomadas de contas especiais 025.142/2013 e 025.409/2013- 1, conforme comprova documentação anexada (peças 121 e 125);

b) cabe a análise dos documentos juntados aos embargos de declaração, uma vez que se tratava de via recursal imprópria para a reanálise do mérito do julgado e apreciação de novos documentos (peça 256, p. 5);

c) verificou-se, em dezessete decisões desta Corte, entendimento diverso do exposto no acórdão combatido; nesses processos, decidiu-se pela exclusão do débito e da multa aplicados, com o julgamento pela regularidade das contas (peça 256, p. 5);

d) ocorriam falhas na emissão de DAP pelos sindicatos, conforme verifica-se nas DAP manuais emitidas (peça 256, p. 8, e peça 259);

e) existiam impedimentos que dificultavam a chegada de DAP válidas ao cadastro oficial do Ministério (peça 256, p. 8, e peça 260);

f) existem documentos novos, os quais são DAP emitidas em nome de produtores identificados nos autos como não detentores dessa declaração (peça 256, p. 7-9 e 14, e peça 266);

g) os produtores de leite recebiam diretamente da administração pública pelo leite produzido, não havendo gestão de recursos federais pela recorrente, conforme demonstrado na relação de pagamentos e transferência bancárias de pagamentos aos produtores de leite (peça 256, p. 9-10, e peça 260, p. 5);

h) cabia à FAC o cadastro de beneficiários produtores mensalmente atualizado, conforme depreende-se da Resolução 37/2009, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, e da lista com os produtores cadastrados (peça 256, p. 11 e peça 262);

i) não cabe a sua responsabilização pela fiscalização da correção da listagem e do cadastro atualizado dos produtores aptos ao fornecimento de leite pelo programa gerido pela FAC, uma vez que era responsável somente pelo beneficiamento do produto, conforme contrato administrativo firmado (peça 256, p. 10-12, e peça 261);

j) existiam pontos de coleta do leite, onde eram entregues comprovantes de entrega do produto ‘in natura’, visto que era inviável captar e vistoriar cada pequena propriedade rural. Apresenta comprovantes de entrega emitidos nos postos de coleta (peça 256, p. 12-14, e peça 263); e

k) não foi alvo do inquérito policial promovido no âmbito da Operação Almatéia, bem como não possui acusação no âmbito administrativo, cível, ou criminal, conforme demonstram as certidões de antecedentes criminais e relatório final da operação Almatéia (peça 256, p. 14-16, e peças 257 a 258 e 265).

### Análise

6.2. Merecem guarida as alegações apresentadas.

6.3. Vale lembrar que o presente processo condenou a ora recorrente em decorrência contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a ausência da DAP e/ou constatação da existência de vínculo empregatício entre estas e a Administração Pública.

6.4. Destaque-se, ainda, que, de acordo com o voto fundamentador da deliberação ora guerreada (peça 52, p. 4), a caracterização do débito não se fundamentou apenas na falta de validade da apresentação das declarações de aptidão ao Pronaf, mas também no não cumprimento dos requisitos gerais do programa, culminando na ausência de comprovação da real entrega do leite na quantidade e qualidade contratadas e pagas.

6.5. Em que pese a citada referência quanto à ausência de comprovação da entrega do leite, não há, nos autos, elementos comprobatórios de tal informação referente ao laticínio Carimilk. Foi informado nos autos, apenas, que a Operação Almateia concluiu que algumas entidades de laticínio coletavam dos produtores por eles cadastrados e, posteriormente, processavam e entregavam à FAC (para distribuição) uma quantidade real de leite menor que a inicialmente informada.

6.6. Ocorre que consta dos autos que a existência das falhas graves na execução do referido programa, consoante informações obtidas por meio da ‘Operação Almateia’ (adição indevida

*de produtos químicos para prolongar irregularmente a validade do produto; a adulteração fraudulenta das quantidades fornecidas, beneficiadas e distribuídas; a existência de produtores ‘fantasmas’ cadastrados pelas empresas, dentre outras irregularidades), foi constatada em entidades específicas, entre as quais (laticínios): Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Luty Ilpla, Acelp e Grupiara (peça 118, p. 6-7, itens 62 e 63 do TC 025.409/2013-1; peça 188, p. 11, itens 79 e 80 do TC 025.140/2013-2; e peça 121, p. 9-10, itens 73 e 74 do TC 025.411/2013-6).*

*6.7. O laticínio de que trata esta tomada de contas especial não aparece envolvido na investigação, não se podendo extrapolar os seus resultados, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência.*

*6.8. Soma-se a isso o fato de que esta TCE tratou da análise documental das DAP, sem, contudo, analisar se o produtor detinha condições de fornecer o leite. Ou seja, a falha apontada na mencionada investigação não seria captada pela metodologia adotada nos presentes autos.*

*6.9. Especificamente em relação à Carimilk, o voto fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 52, p. 4-6), transcrito a seguir, entendeu que a entidade seria responsável solidária pelas irregularidades detectadas, uma vez que inseriu produtores que não preenchiam as condições necessárias para participação, captando leite de produtores não elegíveis para o programa. Veja que o débito imputado à Carimilk decorreu das DAP consideradas inválidas pelo Ministério:*

*‘46. Por fim, ao examinar as alegações de defesa apresentadas pela entidade de laticínio Carimilk, percebo não serem procedentes, especialmente pelo fato de a entidade de laticínio ser a responsável pela informação dos valores corretos a serem pagos pela FAC. Dessa forma, a cada usina cabia a incumbência de informar quantos e quais eram os beneficiários produtores por ela cadastrados, e só assim a fundação estaria apta a efetuar os pagamentos.*

*47. Como a entidade 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.*

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

*49. Ademais, segundo informado pela própria usina, os produtores eram por ela encaminhados para fins de obtenção de DAP e inserção no programa. Sendo assim, a despeito de a responsabilidade pela emissão dessa declaração ser da Emater, pode-se antever que deveria haver algum tipo de preocupação, por parte da empresa, em verificar vários quesitos prévios, como por exemplo, como afirma a Secex/PB, ‘se o produtor de fato seria pronafrano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos’.*

*50. Importante mencionar que a entidade de laticínio, em sua defesa, anexou diversas DAPs (manuais) para comprovar a condição de pronafrano de seus produtores de leite. Sabe-se, também, que foram realizadas diligências preliminares (e posteriores) ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário com o fito de esclarecer as questões afetas às dúvidas em relação à regularidade desses documentos não cadastrados em sua base de dados. Como já mencionei, as DAPs consideradas válidas na resposta do Ministério ocasionaram a exclusão dos débitos, em benefícios das usinas e de seus responsáveis solidários.’*

*6.10. Em que pese tal entendimento, ao analisar o funcionamento do programa, identifica-se que era pré-requisito para a coleta do leite a detenção da DAP por parte do produtor, cuja legitimidade seria atestada pelas associações dos agricultores familiares, notadamente a Emater. Esses documentos eram encaminhados para a FAC, que efetuava os pagamentos às entidades (laticínios) e produtores.*

6.11. Nesse sentido, é imprescindível se analisar a quem caberia a responsabilização pelo pagamento indevido a quem não possuía uma DAP válida. Tal estudo foi realizado no âmbito do TC 025.409/2013-1. Por elucidativo, transcreve-se trecho do voto resultante do referido processo (peça 118, do TC 025.409/2013-1):

‘48. Veja-se que deveriam ser apresentados recibos de entrega aos beneficiários do leite e que não houve a impugnação desses documentos, o que daria a presunção de que todo o leite ressarcido pela FAC foi objeto de pasteurização e distribuição, tal qual estabelecido nas normas do Programa.

49. Por outro lado, era pré-requisito para a coleta do leite que o produtor detivesse a DAP, cuja legitimidade seria atestada pelas associações dos agricultores familiares. Esses documentos eram encaminhados para a FAC a qual processava os pagamentos dos laticínios e dos produtores.

50. Ou seja, o laticínio baseava-se em documentos emitidos pelas instituições com prerrogativa normativa para tanto, o que conferia a esses documentos a presunção de legitimidade. Ademais, a relação de produtores, acompanhada do número da DAP era submetida à FAC, a qual tinha o poder-dever de apreciar a legitimidade da relação antes de autorizar os pagamentos, quer aos laticínios quer aos produtores.

51. Não entendo, pois, ser exigível que os laticínios fiscalizassem as atividades de terceiros ou da própria administração pública, enquanto emissoras das DAP. Isso porque um mero instrumento contratual não pode delegar a particulares poderes ínsitos à administração pública.

52. Sob essa ótica, entendo que devem ser interpretados o artigo 8º, inciso III, da Resolução 37/2009, o qual estabelece que as entidades de laticínio deverão ‘manter cadastro dos beneficiários produtores mensalmente atualizado no local de beneficiamento do leite para fiscalização do MDS’, dentre outras atribuições.

53. Ou seja, a manutenção do cadastro diz respeito ao arquivo da lista de produtores de cujo leite foi coletado com o intuito de possibilitar a fiscalização pelo Ministério concedente. Entendimento semelhante parece-me que deva ser conferido à seguinte cláusula contratual que estabelecia como obrigação do laticínio: ‘Manter permanentemente atualizado o cadastro das Associações e dos Agricultores Familiares a elas vinculadas, que são fornecedores de leite, tanto em meio impresso como em magnético, atentando para o controle sanitário do rebanho em produção, conforme a legislação vigente;’ (Cláusula Oitava, inciso II, alínea ‘I’) (peça 48, p. 246, do TC 004.633/2011-3)

54. Nessa linha, também extraio desse dispositivo a obrigação de o laticínio manter em arquivo as suas ações referentes aos produtores rurais, não atingindo, portanto, o alcance dado pelos pareceres precedentes no sentido de que esse dispositivo estaria conferindo poderes de polícia ou de controle sobre os atos da administração ou de terceiros, mormente verificar a legitimidade das DAP emitidas.

55. Em sendo assim, ante a ausência de outros questionamentos, o que se verifica é que o laticínio cumpriu com suas obrigações contratuais, quais sejam, adquiriu o produto de produtores com a indicação dos atores competentes de que seriam aptos ao programa, beneficiou o leite e o distribuiu aos consumidores também indicados pela contratante.

56. Creio, pois, que deva ser afastada a responsabilidade do laticínio referente aos pagamentos a produtores não elegíveis para o programa.’

6.12. Logo, conclui-se que não cabia à Carimilk atestar a validade das DAP, uma vez que se baseava em documentos emitidos pelas instituições com prerrogativa normativa para tanto, o que conferia a esses documentos a presunção de legitimidade. Diante dessa constatação, não há que se responsabilizar a Carimilk pelos pagamentos a produtores não elegíveis para o programa.

6.13. Especificamente sobre o débito apurado nesta TCE, os votos fundamentadores do Acórdãos 4.329/2019 e 4.328/2019, ambos da 1ª Câmara, analisaram com propriedade o tema, o qual tem estrita relação com o caso apreciado neste processo de contas. Por elucidativo, transcreve-se o trecho a seguir (voto fundamentador do Acórdão 4.329/2019-1ª Câmara):

‘78. Nessa linha, por não se questionar a distribuição do leite aos beneficiários consumidores, vislumbro dificuldades de se falar em prejuízo ao Erário. Isso até poderia ocorrer caso o produtor auferisse,

com a venda, receitas superiores às de mercado. Entretanto, não há indicativos de que isso tenha ocorrido e tampouco quantificado.

79. É certo que o entendimento proposto neste voto aplica-se porque o laticínio em questão não restou envolvido na já mencionada operação da Polícia Federal, a qual apontou gravíssimas falhas na execução do programa atribuíveis a outros laticínios.

80. Creio, portanto, que o melhor enquadramento das condutas dos ex-dirigentes da FAC seja caracterizá-las como grave infração à norma legal, passível da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, devido aos pagamentos questionados no bojo do contrato específico em análise.'

6.14. Ainda sobre o débito e, agora, analisando também a multa aplicada, algumas considerações adicionais merecem destaque. Tal tema fora analisado por diversos processos nesta Corte de Contas, considerando situações semelhantes a aqui tratada. Nessas análises, concluiu-se pela inexistência do débito, uma vez que foi cumprido o objeto do programa. Por conseguinte, alterou-se o fundamento da multa aplicada. Nesse sentido, por elucidativo, transcreve-se trecho do voto fundamentador do Acórdão 4.329/2019 – 1ª Câmara:

'82. O sr. Gilmar Aureliano de Lima já foi sancionado com duas multas por meio dos recentes Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª Câmara, de minha relatoria, ambas no valor de R\$ 30.000,00.

83. A sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, por sua vez, foi sancionada pelos Acórdãos 3.575/2019 e 4.328/2019, ambos da 1ª Câmara, com multas no valor de R\$ 15.000,00 cada.

84. Não desconheço o entendimento vigente neste Tribunal segundo o qual a aplicação de multas ao mesmo responsável em diferentes processos, pela prática de fatos irregulares análogos, não configura bis in idem (vide Acórdãos 676/2015-Plenário, 1.230/2012-Plenário e 962/2011-2ª Câmara, dentre outros).

85. Contudo, não se trata, nestes autos, propriamente, de situação semelhante aos casos em que há aplicação de penalidades em gestões distintas por fatos irregulares continuados. Ao invés disso, o que se tem, nestas 36 tomadas de contas especiais que envolvem o mesmo Programa do Leite, são irregularidades de natureza semelhante analisadas em processos distintos, mas que poderiam ter sido examinadas no âmbito de um mesmo feito (relatório de auditoria), resultando em uma única apenação.

86. Não me parece razoável que, por questões de organização processual, alheias a qualquer aspecto substancial, sejam aplicadas sucessivas multas que, somadas, podem totalizar mais de um milhão de reais (caso mantido, por exemplo, o valor de R\$ 30.000,00 em cada uma das 36 TCE autuadas).

87. Conforme mencionado nos parágrafos 42-44 deste voto, havia dois conjuntos de relações jurídicas: FAC e laticínios / FAC e produtores. Por questão meramente de organização processual, optou-se por constituir processos de TCE envolvendo somente FAC e laticínios (cada um com eventuais débitos relativos aos produtores que forneceram leite às respectivas usinas). Não haveria óbice, por exemplo, que fossem instaurados processos de TCE relativos a cada produtor individualmente considerado, o que resultaria em milhares de TCE oriundas do Programa do Leite como um todo. Afinal, rememoro que, o que se questiona nestes autos é justamente a regularidade da DAP, que era um documento a ser obtido por cada fornecedor. Neste último caso, seria possível, então, a aplicação de multas de até R\$ 62.237,56 em cada uma destas TCE.

88. Em suma, a decisão de se instaurar 36 processos de TCE (número este associado ao primeiro conjunto de relações jurídicas – FAC/laticínios) deveu-se à mera conveniência processual, não possuindo qualquer relação com o substrato material da ilicitude (falhas na emissão das DAP). (...)

90. Assim, considerando que a multa aplicada aos gestores decorreu de falha na fiscalização na emissão das DAP aos produtores – e não aos laticínios – não há como mensurar a dosimetria da pena (que, ao fim, vai depender do número de processos) em função do número de laticínios. Logo, o número de processos autuados, repito, não me parece critério substancial razoável para pautar a calibração da multa.

91. Desse modo, entendo que o total somado das multas imputadas aos responsáveis deve manter observância ao limite máximo permitido para a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 para o exercício de 2019, a saber, R\$ 62.237,56 (vide Portaria TCU 44/2019). Esse entendimento já foi adotado por esta Corte de Contas, conforme consta do Acórdão 2.599/2013-Plenário.

92. Outro caminho também já adotado por este Tribunal foi a formação de processo apartado para a avaliação, de forma global e mais contextualizada, das condutas praticadas pelos mesmos responsáveis no âmbito de diversas TCE. Ao elogiar a medida adotada pela relatora do processo, ministra Ana Arraes, asseverei, à época, que o 'apartado terá o condão de propiciar ao Relator uma análise mais ampla e global das condutas imputadas aos responsáveis, permitindo, ainda, que se alcance da maneira mais justa possível o caráter retributivo e preventivo da pena que eventualmente lhes for aplicada' (Acórdão 2.849/2018-Plenário).

93. Considero, porém, que a constituição de apartado, neste momento, não se afigura viável, visto que as TCE oriundas das irregularidades detectadas no Programa do Leite, embora cuidem de questões assemelhadas envolvendo, em regra, os mesmos responsáveis, foram distribuídas a distintos relatores e encontram-se em estágios processuais diversos.

94. Outro aspecto que me leva a propor a limitação do montante total das multas a serem aplicadas aos responsáveis, sob pena de imposição de encargo excessivamente oneroso e desarrazoado, é a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (...)

103. No presente processo, foram responsabilizados o sr. Gilmar Aureliano de Lima e a sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidentes da FAC, entidade a qual cabia a operacionalização do 'Programa do Leite'.

104. O sr. Gilmar Aureliano de Lima já foi sancionado com duas multas no valor de R\$ 30.000,00 cada por meio dos recentes Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª Câmara. Assim, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e adotando como parâmetro o valor ditado pela Portaria TCU 44/2019 (R\$ 62.237,56), conforme mencionado no parágrafo 85 deste voto, deixo de aplicar nova multa a este ex-gestor, tendo em vista o atingimento do montante de R\$ 60.000,00 a título de multas já aplicadas.

105. A sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, por sua vez, já foi sancionada com duas multas no valor de R\$ 15.000,00 cada, totalizando R\$ 30.000,00 (Acórdãos 3.575/2019 e 4.328/2019, ambos da 1ª Câmara). Para esta responsável, cuja gestão abarcou quantidade menor de pagamentos questionados, se em comparação à gestão do sr. Gilmar Aureliano de Lima, estabeleci, como parâmetro máximo, o valor de R\$ 45.000,00. Assim, entendo que deva ser aplicada nova sanção a esta responsável, a qual fixo em R\$ 15.000,00, nos mesmos moldes adotados pelos acórdãos citados.'

6.15. Importante destacar que o voto fundamentador do Acórdão 4.328/2019-1ª Câmara segue a mesma linha de análise do trecho acima reproduzido. Por fim, pela análise exposta, a qual concluiu, inclusive, pela inexistência do débito, entende-se, por prudência, que seja reanalisada tanto a fundamentação quanto o valor da multa imposta à recorrente e ao sr. Gilmar Aureliano de Lima, ex-presidente da FAC.

## **CONCLUSÃO**

7. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há que se falar em prescrição da pretensão reparatória e punitiva ao se considerar os fundamentos da Lei 9.873/1999; e

b) não cabia à Carimilk atestar a validade das DAP, uma vez que se baseava em documentos emitidos pelas instituições com prerrogativa normativa para tanto, o que conferia a esses documentos a presunção de legitimidade. Logo, não há que se responsabilizar a entidade pelos pagamentos a produtores não elegíveis para o programa.

7.1. Com base nisso, conclui-se pelo provimento do recurso para julgar as contas da Carimilk regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 12, § 2º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 4º, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, dando-lhe quitação.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III e 35, inciso III da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

*a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento no sentido de julgar regulares as contas da Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk), dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;*

*b) manter o julgamento pela irregularidade das contas de Gilmar Aureliano de Lima, agora com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;*

*c) reavaliar a fundamentação e a dosimetria da multa aplicada ao sr. Gilmar Aureliano de Lima; e*

*d) comunicar à recorrente e ao sr. Gilmar Aureliano de Lima a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”*

2. O corpo diretivo da Serur aquiesceu à proposta acima transcrita (peças 274 e 275).

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se, na essência, de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 276).

É o relatório.