

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Tropical Indústria de Laticínio Ltda. (Leite Boa Vista), peça 92, contra o Acórdão 1.746/2017-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e as de Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-Presidente da Fundação de Ação Comunitária e, no que interessa à embargante, cominou-lhe débito da ordem de R\$ 23.622,76 em valores históricos, e imputou-lhe multa de R\$ 4.000,00.

2. Nesta oportunidade, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de contradições, obscuridades e omissões, apresentando cada ponto de forma individualizada, consoante transcrito no relatório.

3. Presentes os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

4. Preliminarmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário:

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

5. Ainda acerca da natureza desta espécie recursal, mais especificamente quanto aos vícios da omissão e contradição, importante acrescentar excerto do elucidativo Acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

(...) a contradição deve estar contida nos termos do *decisum* atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e ‘doutrina’, ‘jurisprudência’ ou mesmo ‘comando legal’. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

6. Dito isso, observo que no que tange ao fato alegado de que a entidade não sofreu qualquer tipo de investigação por parte da Polícia Federal no que concerne a quantidade e/ou qualidade do leite fornecido para o Programa Governamental (mesmo constando do rol dos investigados da Operação Amalteia), embora os recorrentes tenham alegado suposta obscuridade atinente à deliberação embargada, não há qualquer dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do Tribunal.

7. É cediço que o fato de a presente entidade de laticínio não ter sofrido qualquer tipo de investigação dessa natureza não a desonera dos apontamentos tratados na deliberação embargada, visto que esta se fundamenta precipuamente no trabalho de fiscalização realizada por esta Corte na Fundação de Ação Comunitária (FAC).

8. Com efeito, reforço o que foi apresentado no voto embargado, no sentido de que a aludida operação englobou as inconsistências tratadas naquela oportunidade, bem como identificou incontáveis outras, as quais merecem destaque as várias relacionadas com a entidade de laticínio objeto desse processo, abaixo transcritas do relatório de auditoria (TC 004.663/2011-3) que deu origem às TCEs do Programa do Leite:

“(…)

22.2 Peças 109 e 110 - Relatório de análise de material apreendido no escritório do **Laticínio Boa Vista**, contendo as seguintes constatações: graves divergências (de cerca de 40%) entre as quantidades de leite efetivamente entregues pelos produtores ao laticínio e aquelas registradas no sistema de controle da FAC, resultando em pagamentos superiores aos devidos aos próprios produtores e também aos laticínios, visto que estes recebem pela quantidade de leite supostamente processada; cartões e senhas bancárias de produtores pronafianos encontrados em poder de terceiros vinculados ao laticínio, ocorrência estranha ao funcionamento do programa e que abre espaço para o cometimento de diversas outras fraudes e manipulações;

22.8 Peça 129 – Relatório de análise do material apreendido, juntado nas peças 119 a 128, constando as seguintes constatações: existência de uma espécie de "contabilidade paralela", tendo em vista os manuscritos e planilhas encontradas; recebimento de leite, pelo **Laticínio Boa Vista**, de produtores que não participam oficialmente do Programa, mas que fornecem o produto com a utilização de DAPs de terceiros regularmente cadastrados; fornecimento de leite por produtor que possui vínculo com órgão público (Câmara Municipal), o que afasta sua condição de pronafiano; retenção irregular, por parte de pessoas ligadas ao **laticínio Boa Vista**, de cartões bancários e senhas de produtores de leite, os quais passavam a ser controlados pelos funcionários da empresa.

22.9 Peça 130 a 138 – Relatório de análise e relação do material apreendido na residência de investigado vinculado ao **Laticínio Boa Vista**, contendo as seguintes irregularidades: existência de diversos extratos bancários, cartões magnéticos e anotações manuscritas e planilhas, nos quais fica evidenciado o controle exercido sobre os produtores de leite por pessoa diretamente vinculada ao **Laticínio Boa Vista**; utilização de produtores "laranjas" que forneciam as DAPs para que terceiros participassem irregularmente, fraudando o programa; existência de transferências bancárias das contas de produtores pronafianos em benefício de terceiros vinculados à empresa; existência de manuscritos e escutas telefônicas que comprovariam a adição de água no leite distribuído à população, sendo tal procedimento realizado pelo laticínio; distribuição de leite em unidades que não apresentavam o peso mínimo exigido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), evidenciando mais uma fraude praticada contra o Programa; adição de substâncias, inclusive água, no leite processado no **Laticínio Boa Vista**, comprovada por laudo do laboratório Lanagro de Pernambuco; emissão de DAPs, pela Emater/PB, para pessoas que não se enquadravam nas condições estabelecidas pelo Pronaf e que, portanto, não poderiam estar inseridas no Programa do Leite na condição de produtores; pagamento pela emissão de novas DAPs, segundo manuscritos apreendidos; pagamento do litro de leite (aos produtores) a preços menores que o estabelecido no Programa, ficando a diferença com atravessadores ligados ao laticínio;

22.10 Peça 139 a 148 – Autos de Apreensão e relação de material apreendido na residência de um segundo investigado ligado ao **Laticínio Boa Vista**, constando, dentre outros itens: documentos fiscais do **Laticínio Boa Vista**; Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) de vários produtores rurais; documentação referente à constituição da Associação dos Pequenos Produtores de Leite de Boa Vista e da Associação Boavistense de Caprinocultores; documentos pessoais do investigado; cópia do Pregão Presencial 13/2011; contrato celebrado entre a empresa e a FAC, tendo por objeto o beneficiamento do leite a ser distribuído. Constam ainda, destas peças, trechos de conversas telefônicas interceptadas pela Polícia Federal, nas quais pode ser identificada grave irregularidade, a qual consiste na adição de mais de 50% de água ao leite distribuído (peça 139, p. 13);

22.17 Peça 184 a 191 - Autos de apreensão (complementar) e análise de material coletado na sede do **Laticínio Boa Vista**. Foram apreendidos, dentre outros, os seguintes itens: fichas de inspeção / fiscalização procedida por órgão do Governo do Estado da Paraíba, nas quais constam recomendações a serem observadas; alguns comprovantes de entrega de leite dos produtores ao laticínio; notas fiscais de aquisição de produtos químicos (soda cáustica, hipoclorito de sódio e sulfato de alumínio); manuscritos contendo informações relativas à má qualidade do leite distribuído; agenda contendo informações sobre manipulações exercidas sobre a qualidade do leite; Após análise dos documentos e objetos apreendidos, foram relatadas as seguintes constatações: manipulação deliberada da qualidade do leite distribuído por parte do laticínio; adição de água e outras substâncias estranhas ao produto.” (grifo meu)

9. Ainda, quanto à questão aventada pelo recorrente, a qual trata do cadastro dos produtores dos quais eram coletados o leite para posterior distribuição aos beneficiários do programa, tampouco há qualquer dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do Tribunal.

10. Quanto a isso, cabe lembrar que a responsabilidade das entidades de laticínio 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.

11. Dessa forma, não há dúvidas a respeito da inclusão das entidades de laticínio (ou usinas beneficiadoras de leite) como responsáveis solidárias pelos débitos identificados, como vem sendo tratado desde o processo de auditoria que deu origem às 36 TCEs, dentre elas o processo ora embargado.

12. O artigo 8º da Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – dispõe expressamente que as entidades de laticínio “*deverão promover a compra de leite de produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos (...) e observar as normas aqui expostas*”, bem como “*manter cadastro dos beneficiários produtores mensalmente atualizado no local de beneficiamento do leite para fiscalização do MDS*”, dentre outras atribuições.

13. Ao adquirir o leite em condições de descumprimento das normas reguladoras do programa a que aderiram, estas empresas contribuíram para dar causa aos débitos mencionados e, portanto, entendendo perfeitamente razoável que possam ser chamadas a responder por eles, solidariamente com os gestores do programa, como de fato o foram.

14. Isto posto, ao contrário do que alega a embargante, as usinas detinham total responsabilidade acerca dos preenchimentos dos requisitos por parte dos produtores familiares. A despeito de os créditos serem realizados pela FAC, a relação de fornecedores e as respectivas quantidades de leite (supostamente) entregues eram disponibilizadas pelas próprias entidades de laticínio.

15. Assim, reforçando o mencionado no bojo da deliberação recorrida, é constatada a relação umbilical entre as beneficiadoras de leite e os referidos pagamentos realizados aos produtores, o que afasta a tese defendida tanto no âmbito das alegações de defesa, quanto no presente recurso.

16. A embargante utiliza fundamentação análoga para aventar uma suposta contradição no item 49 do voto constante da deliberação recorrida. Na mesma linha, percebo que não há incoerência entre afirmações contidas na motivação ou entre proposições da parte decisória, nem entre alguma asserção proferida nas razões de decidir e o dispositivo. Destarte, inexistindo propostas inconciliáveis na deliberação recorrida, não há contradição embargável.

17. Outrossim, entendo que alegar a obscuridade de uma decisão somente se justifica na hipótese de haver dúvidas acerca da real posição do Tribunal quando da leitura da deliberação, no todo ou em parte, em consequência de uma manifestação confusa.

18. Isto posto, não há que se falar em obscuridade no que tange à discussão sobre o impedimento para a concessão da DAP a servidores públicos, visto que a decisão foi clara pela irregularidade da situação, partindo da premissa de que:

“(…) aquele indivíduo que exerce função ou cargo público e, por consequência, cumpre expediente em repartição, não pode ser enquadrado, de forma concomitante, como pequeno produtor rural 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. ”

19. Por fim, quanto à alegada omissão da deliberação no que tange ao enfrentamento da tese relativa às DAPs, percebo que as presentes razões recursais já foram analisadas na deliberação recorrida e todas as questões foram decididas, não caracterizando omissão o fato de não terem sido adotadas as teses e interpretações preferidas pelo embargante.

20. Reitero que, contrariamente ao aventado pela embargante, não cabe às usinas o ônus da prova de que o produtor familiar possuía ou não a DAP. Todavia, a entidade de laticínio, em sua defesa, anexou diversas DAPs (manuais) para comprovar a condição de pronafiano de seus produtores de leite.

21. Por seu turno, 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. Concluiu-se que no caso da recorrente não houve qualquer DAP considerada válida na resposta do Ministério, o que culminou na manutenção do montante do débito antes calculado e demais sanções decorrentes.

22. Na realidade, ficou claro que esta ilação, bem como a maioria dos demais argumentos lançados, consiste em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

23. Se os embargantes querem demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento e reinstalar a discussão jurídica já apreciada pelo Tribunal, deverão fazê-lo pelas vias recursais adequadas, pois extrapola os limites dos embargos de declaração o rejuízo da causa.

24. De tal modo que, inexistindo quaisquer contradições, obscuridades, omissões ou quaisquer outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

25. Por derradeiro, no que concerne à recomendação proposta pela unidade instrutora no bojo deste processo e das demais TCEs relativas ao programa do leite da Paraíba (item 9.7 do acórdão 1.746/2017 – 1ª Câmara), entendo que deva ser suprimida.

26. Isso porque o Ministério para o qual tal recomendação foi exarada não mais detém competência legal para implementá-la, uma vez que tais atribuições passaram a ser de titularidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, segundo consta do Decreto 8.780, de 27 de maio de 2016.

27. Assim, dado o seu caráter não cogente, e face ao fato de que a supramencionada secretaria responsável pela sua implementação já foi comunicada da recomendação, por intermédio das últimas TCEs julgadas, na sessão da 1ª Câmara de 1º/8/2017, não se justifica a manutenção deste subitem no acórdão recorrido.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de setembro de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator