

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda – Copasa (peça 103) contra o Acórdão 6.462/2017-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e as de Antônia Lúcia Navarro Braga e Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidentes da Fundação de Ação Comunitária e, no que interessa à embargante, cominou-lhe débito da ordem de R\$ 1.569.751,15 em valores históricos, e imputou-lhe multa de R\$ 262.000,00.

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 à questão da não inclusão da entidade de laticínio no rol dos investigados da Operação Amalteia, embora os recorrentes tenham alegado suposta contradição atinente à deliberação embargada, vislumbro não haver proposições inconciliáveis entre si, tampouco qualquer vício contraditório *in judicando*, ou seja, extraída do próprio corpo sentencial (relatório, voto e acórdão), como se depreende do excerto do Acórdão acima.

7. Em adição, alegam existência de erro material na deliberação ao atribuir responsabilidades à entidade de laticínio frente às irregularidades da sobremencionada operação, o que não merece prosperar.

8. Restou evidente que o fato de a presente entidade de laticínio não ter sido mencionada no relatório da operação em comento 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).

9. Por certo, 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 destaco: (i) graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; (ii) existência de produtores “fantasmas”; (iii) inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; (iv) embalagens de leite com volume inferior ao estipulado; (v) produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; (vi) fornecimento fictício; (vii) adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; (viii) adição de produtos químicos para maquiagem a qualidade do leite; e (ix) beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programas, dentre outros pontos caracterizando uma **fraude generalizada no programa**.

10. Ainda, quanto à questão aventada pelo recorrente, a qual trata da responsabilidade da entidade de laticínio quanto aos pagamentos ilegais efetuados pelo estado, não há qualquer dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do Tribunal, tampouco contradição entre as provas colacionadas e a decisão do Tribunal, como afirma o recorrente.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. A embargante utiliza fundamentação análoga para aventar uma suposta contradição entre ausência de compromisso formal da entidade de laticínio para emissão das DAPs e a responsabilidade atribuída ao embargante por tais declarações emitidas em descumprimento aos requisitos legais. 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.

18. 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. Ainda, reforço que a entidade de laticínio tampouco tenha logrado afastar a responsabilidade que lhe foi imputada, uma vez que não anexou qualquer DAP manual, bem como não se aproveitou de nenhuma declaração emitida por outra usina, o que resultou na manutenção do débito inicialmente imputado, conforme se depreende do voto condutor da deliberação recorrida.

19. Outrossim, quanto à alegada omissão concernente à aplicação da multa, uma vez que a embargante afirma não haver fundamentação quanto ao valor proposto na referida sanção, é cediço que tal dosimetria é orientada por juízo discricionário de valor tendo como limite apenas os parâmetros legais e regimentais fixados. Nesse sentido os Acórdãos 2.037/2016 e 6.585/09, ambos da 2ª Câmara, bem como o Acórdão 2.275/2007-Plenário.

20. Entendo razoável utilizar como balizadores da dosimetria da pena o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, como a materialidade e grau de culpabilidade dos responsáveis, bem assim a isonomia de tratamento com casos análogos.

21. Neste caso concreto, o valor aplicado de R\$ 262.000,00 corresponde a aproximadamente 10% do montante atualizado do débito, não assistindo, destarte, razão ao embargante, porquanto não se vislumbram as omissões alegadas, visto que a multa foi aplicada dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

22. Com efeito, ficou claro que, em sua maioria, os argumentos lançados pelo recorrente consistem 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 9.9 do Acórdão 6.462/2017-TCU-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 em meados do ano passado, 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 6 de fevereiro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS



Relator