

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda – Coapecal-Cariri (peça 97) contra o Acórdão 6.838/2017-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\$ 12.097.392,91 em valores históricos, e imputou-lhe multa de R\$ 1.900.000,00.

2. Nesta oportunidade, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de contradições, obscuridades e omissões, apresentando cada ponto de forma individualizada, além das questões preliminares envolvendo prescrição e extrapolação de prazo para julgamento da TCE, 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, ao abordar as questões preliminares aventadas, entendo não assistir razão ao recorrente.

7. Primeiro, no que toca à alegação de prescrição, cumpre consignar que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são **imprescritíveis**, conforme os Acórdãos 232/2017-TCU-Primeira Câmara, 2.910/2016-TCU-

Plenário, 5.939/2016-TCU-Segunda Câmara e 5.928/2016-TCU-Segunda Câmara.

8. Segundo, quanto à questão da multa aplicada ao gestor, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, relembro o paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, o qual estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

9. Conforme consta na peça 9 do presente processo, as citações foram autorizadas pelo então chefe da unidade instrutora em 12/12/2013, gozando de prerrogativa concedida por delegação de competência por mim expedida.

10. Considerando que os autos ingressaram neste gabinete bem antes do transcurso de dez anos da autorização das citações, não restou prescrita a pretensão punitiva desta Corte, conforme consignado nos itens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

11. Por fim, no que tange ao horizonte temporal para julgamento desta TCE, considerado expirado por parte da embargante, recordo que tal prazo, previsto no art. 204 do RI/TCU, não é peremptório, sendo direcionado mais precisamente para as prestações e tomadas de contas ordinárias. Não se aplica, a rigor, às tomadas de contas especiais, uma vez que este tipo processual demanda maior dilação probatória, sobretudo em face da necessária observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

12. Superadas as preliminares, passo a decidir relativamente às alegadas omissões, contradições e obscuridades que tratam da responsabilidade da entidade de laticínio em relação às DAPs, bem como da especificação da contratação e remuneração pelas atividades de recebimento e distribuição do leite, dentre outras questões afetas.

13. Percebo que todas as questões submetidas a exame foram devidamente analisadas à luz de interpretações normativas, tampouco vislumbro incoerência entre afirmações contidas na motivação ou entre proposições da parte decisória, nem entre alguma asserção proferida nas razões de decidir e o dispositivo.

14. Sobre 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

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. Repiso o que dispunha a deliberação embargada, no sentido de que existia uma relação natural de proximidade e interdependência entre as usinas e produtores, até mesmo em razão de questões logísticas, a despeito de a emissão não ser de responsabilidade da usina, conforme já aqui explanado. Assim, é razoável supor que a empresa verificasse (minimamente que fosse) a condição de seus fornecedores, inquirindo se estes realmente possuíam gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos.

23. Assim, 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.

24. Reforço mais uma vez que os critérios estabelecidos para **caracterização do dano ao erário** estão ligados às desconformidades relativas ao leite supostamente fornecido por pessoas que não se enquadravam no conceito de pequeno produtor pronafiano, conforme se extrai do voto condutor do acórdão embargado:

“32. Impende frisar que a caracterização do débito ora imputado não se fundamenta 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.”

25. Ou seja, as questões supostamente obscuras, levantadas pela entidade de laticínio, que tratam de matéria atinente à Operação Amalteia, mais especificamente acerca de laudo oficial de que os produtos tenham sido fornecidos fora do padrão de qualidade ou peso, ou com adulteração por produto químico, bem como sobre a ausência de controle de vacinação e similares, foram tratados como argumentos apenas complementares, não sendo decisivos para a tomada de decisão por parte desta Corte.

26. Com efeito, apoiaram as conclusões a respeito do débito apurado as irregularidades especificamente colacionadas em relação à Coapecal-Cariri na **Operação Amalteia**: (i) existência de diversos recibos de entrega de leite nos pontos de distribuição sem assinatura do responsável pelo recebimento ou sem a especificação das quantidades recebidas, denotando total fragilidade dos controles e possibilitando manipulação das quantidades distribuídas; (ii) apreensão de planilha, na sede do laticínio, contendo informação sobre produtores que não detinham DAP ou cujo documento não possuía validade ou havia sido cancelado, mas que, mesmo assim, de forma contrária às normas do programa e com a conivência da empresa, continuavam a fornecer livremente seu produto; e (iii)

análise de qualidade do leite fornecido pelo laticínio, realizada no âmbito do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, atestando que o produto se encontrava fora dos padrões estabelecidos, tendo sido classificado como insatisfatório.

27. Outrossim, quanto à omissão referente à abordagem dos pedidos formulados pela Coapecal nas alegações de defesa apresentadas anteriormente, sobretudo no que se refere à questão dos prazos para apresentação dos documentos que se encontram junto à Polícia Federal, repiso o que foi afirmado na decisão recorrida, dando conta que a entidade teve três anos para complementar as alegações então juntadas, sendo este o lapso transcorrido entre a citação (2013), passando pelo pedido (2014) e a deliberação (2017). Ou seja, houve prazo suficiente para a eventual complementação pretendida, o que, de fato, não ocorreu. Assim, mais uma vez não se caracteriza omissão dessa Corte o fato de não terem sido adotadas as teses e interpretações preferidas pelo embargante.

28. Em relação aos demais pedidos, entendo que se tratam de questões afetas ao ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos públicos, o qual recai sobre o gestor, não tendo o Tribunal a incumbência, por exemplo, de intimar as Associações que forneciam leite para a embargante, não tendo incorrido em qualquer sorte de omissão ou cerceado a defesa da entidade de laticínio, como se pretende na peça recursal.

29. Especialmente no que concerne ao requerimento de oportunidade de audiência com o Ministro Relator e demais representantes deste Tribunal, para apresentação do *software* de controle do recebimento, processamento e distribuição do leite, considero, de forma análoga, que o Tribunal não incorreu em omissão ao não responder tal demanda.

30. Por certo, considero que tal programa de computador está inserido no rol de documentos que fariam parte da defesa da embargante, tendo a entidade a incumbência de apresentá-lo a esta Corte, independentemente da audiência solicitada. Relembro que tal solicitação é costumeiramente realizada de maneira menos formal, por meio de contato diretamente com o meu gabinete, demanda que é usualmente atendida dentro da organização de minha agenda.

31. Na realidade, ficou claro que a maioria dos 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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 9.10 do Acórdão 6.838/2017-TCU-1ª Câmara), entendo que deva ser suprimida.

35. 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.

36. 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