TC 025.449/2013-3

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão).

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República.

Recorrente: Veralucia Rocha Lira – Me (Laticínio Borborema) (CNPJ 08.963.146/0001-44).

Advogado: Rougger Xavier Guerra Júnior (OAB/PB 151.635-A) (procuração peças 16 e 55).

Interessado em sustentação oral: não

Sumário: Tomada de contas especial. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recurso de revisão. Conhecimento. Não ocorrência da prescrição. Acolhimento dos argumentos apresentados para afastar o débito e a responsabilidade do laticínio. Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Veralucia Rocha Lira – Me (peças 256-26105-110; 250-259), contra o Acórdão 1.877/2017-1ª Câmara (Peça 51), alterado pelo Acórdão 7.495/2017–1ª Câmara (peça 69), ambos relatados pelo Ministro Bruno Dantas, com o seguinte teor:

> 9.1. 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 empresa Veralúcia Rocha Lira – ME (Laticínio Borborema), CNPJ: 08.963.146/0001-44;
>
> 9.2. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com a empresa Veralúcia Rocha Lira ME (Laticínio Borborema), CNPJ: 08.963.146/0001-44, 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:
>
> 9.3. aplicar, individualmente, a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, e à empresa Veralúcia Rocha Lira – ME (Laticínio Borborema), CNPJ: 08.963.146/0001-44, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Valor Histórico	Data de ocorrência
R$ 31.102,90	31/01/2009

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. 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;

9.7. 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

9.8. 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 empresa Veralúcia Rocha Lira – ME (Laticínio Borborema), 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 – Primeira 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 TCEs 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 empresa Veralúcia Rocha Lira – ME (Laticínio Borborema), 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

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 1.877/2017-TCU-1ª Câmara (peça 51), que julgou irregulares as contas da responsável e aplicou débito solidário e multa.

2.5. Inconformada, a empresa Veralúcia Rocha Lira – ME opôs embargos de declaração em face do acórdão condenatório (peça 51), os quais foram conhecidos, porém, no mérito, rejeitados pelo Acórdão 7.495/2017-TCU-1ª Câmara (peça 69).

2.6. Ainda irresignada, a empresa interpôs recurso de reconsideração (peça 73), sendo conhecido, porém, no mérito, desprovido pelo Acórdão 2.487/2019-1ª Câmara (peça 102).

2.7. Com o objetivo de corrigir contradição e obscuridade do acórdão que negou provimento ao recurso de reconsideração, a empresa opôs embargos declaratórios (peça 112), os quais foram conhecidos, para, no mérito, serem rejeitados, conforme o Acórdão 510/2020-TCU-1ª Câmara (peça 216).

2.8. Neste momento, a responsável interpõe recurso de revisão (peças 105-110 e 250-259), ora em análise.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 262), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 265), que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto pela empresa Veralucia Rocha Lira - Me, sem atribuição de efeito suspensivo, com fulcro nos artigos 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;

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, 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 1.877/2017-1ª Câmara, ora vergastado. Fica evidente, portanto, a inocorrência de prescrição, qualquer que seja o regime considerado (Código Civil ou Lei 9.873/1999).

6. Da alegada regularidade das contas e isenção de responsabilidade

6.1. A recorrente alega isenção de sua responsabilidade sobre as irregularidades apuradas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

tendo em vista os seguintes argumentos:

a) existiam DAPs emitidas pela Emater e atestadas pelo Incra e pelo Sindicato dos Produtores Rurais (três atestos em uma única DAP), por vezes também não chegavam ao cadastro oficial do Ministério. A fim de facilitar a compreensão, junta-se documentos incontestáveis e por amostragem, a fim de tornar cristalino o funcionamento do Programa. Todas as DAPs ora juntadas foram emitidas em nome de produtores cujo setor técnico deste Tribunal classifica como não possuidor de DAP (peça 250, p. 8);

b) o contrato era firmado entre a FAC (administração pública) e o pequeno produtor pessoa física, sem a interveniência do laticínio, e tinha como objeto a "contratação de agricultores familiares da Paraíba para fornecimento de leite de vaca "in natura" ou leite de cabra "in natura", para o PAA/LEITE - Programa "Leite da Paraíba" (peça 250, p. 9);

c) a FAC e o produtor firmavam um instrumento contratual para fornecimento do Leite in natura ao programa e, assim, o produtor passava a fazer parte do cadastro de produtores contratados pela FAC, que era disponibilizado mensalmente a cada Laticínio, conforme será demonstrado mais à frente (peça 250, p. 9);

d) o produtor recebia da administração pública, diretamente em sua conta bancária, o valor integral pelo leite "in natura" fornecido, não passando tais valores pelas empresas laticinistas (peça 250, p. 9);

e) junta-se, nesta oportunidade, a informação prestada pelo laticínio à FAC (administração pública) do quantitativo do leite "in natura" captado de cada produtor em uma determinada quinzena, com a comprovação da correspondente transferência bancária do valor para a conta corrente do produtor fornecedor de leite (peça 250, p. 10);

f) o laticínio peticionário não fornecia leite para o Programa Leite da Paraíba, ele era tão somente contratado para captar, pasteurizar, embalar e distribuir o leite "in natura" recebido dos produtores previamente cadastrados pela FAC. Ou seja, a empresa era responsável tão somente pelo beneficiamento do produto, conforme contrato administrativo firmado (peça 250, p. 11);

g) depois da contratação dos produtores e dos laticínios pela FAC, esta Fundação Pública responsável pelo convênio federal em questão, enviava, mensalmente, aos laticínios, uma listagem atualizada com todos os produtores contratados, aptos e regulares para oferecer leite "in natura" ao programa. Havia nesta lista mensal, ainda, o saldo que cada produtor possuía, considerando os limites financeiros estabelecidos pelas regras do programa (peça 250, p. 12);

h) o cadastro atualizado dos pequenos produtores não só era mantido nas usinas de beneficiamento como a captação só era possível de acordo com as informações constantes nessa listagem cadastral enviada pela FAC (peça 250, p. 13);

i) segue em anexo as mais diversas DAPs supostamente inexistentes, do período em apuração nesta tomada de contas especial, tornando ainda mais frágil a relação que serviu de base para o atesto das irregularidades e quantitativo do valor a ser reparado (peça 250, p. 14);

j) o laticínio recorrente não fora alvo do Inquérito Policial promovido no âmbito da Operação Almatéia, desencadeada pela Polícia Federal, que subsidiou a presente Tomada de Contas Especial, tampouco pesa contra si qualquer acusação no âmbito administrativo ou judicial, além desta (peça 250, p. 15).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

Análise

6.2. Merecem guarida as alegações apresentadas.

6.3. O presente processo condenou a ora recorrente em decorrência de 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. Nessa linha, o voto fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 52, p. 5-6), transcrito a seguir, entendeu que a entidade de laticínio Veralucia Rocha Lira – Me (Laticínio Borborema) 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 referida entidade decorreu das DAPs consideradas inválidas pelo Ministério:

> 46. Por fim, ao examinar as alegações de defesa apresentadas pela entidade de laticínio Borborema, 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 Borborema, é decorrente, também, da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa, mesmo que inexista 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, 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 pronafiano, 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 pronafiano 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. Para a entidade de laticínio em exame, não houve qualquer DAP considerada válida na resposta do Ministério, o que culminou na manutenção do débito anteriormente calculado.

6.5. 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 Emater. Esses documentos eram encaminhados para a FAC, a qual efetuava os pagamentos às entidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

(laticínios) e produtores.

6.6. Nesse sentido, 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):

> 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;" (Clausula Oitava, inciso II, alínea 'l') (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.

6.7. Logo, conclui-se que não cabia à Veralucia Rocha Lira – Me atestar validade das DAPs, 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 entidade pelos pagamentos a produtores não elegíveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

para o programa.

6.8. No mais, 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.

6.9. 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 à empresa Veralucia Rocha Lira – Me. No caso concreto, não há no processo de TCE impugnação dos recibos de entrega do leite aos beneficiários, o que permite presumir que todo o leite ressarcido pela FAC foi objeto de pasteurização e distribuição, tal qual estabelecido nas normas do programa.

6.10. Ainda sobre a referida irregularidade, compulsando os autos, consoante informações obtidas por meio da "Operação Almateia", foi identificada a existência das falhas graves na execução do referido programa, (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). Contudo, tais falhas foram identificadas, de acordo com a citada operação Almateia, em entidades específicas, entre as quais (laticínios): Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Lutty 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).

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

6.12. Soma-se a isso o fato de que esta TCE tratou da análise documental das DAPs, 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.

6.13. Por oportuno, ainda sobre o débito apurado nesta TCE, vale dizer que os votos fundamentadores do Acórdãos 4.329/2019 e 4328/2019 – ambos da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Benjamin Zymler, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

análise.

6.14. Assim, na linha adotada nos julgados anteriores deste Tribunal, ante a ausência de indícios específicos de eventual irregularidade na atuação da empresa Veralucia Rocha Lira – Me em atestar validade das DAPs, entende-se que deva ser dado provimento ao recurso subscrito pelo laticínio, para afastar sua responsabilização nestes autos, seguindo a linha adotada nos julgados anteriores deste Tribunal (Acórdãos 3575, 3726, 4509, 5119, 4510, 4767, 4329, 4328 todos do ano de 2019, da 1ª Câmara e relatados pelo Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 4511/2019-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão 5911/2019-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rego e Acórdãos 5914, 5125, 5913, 5126, 5127, 5128, 5917 e 5129, todos do ano de 2019, 1ª Câmara, relatados pelo Ministro Vital do Rego).

6.15. A deliberação de afastar o débito constante do acórdão a *quo* deve aproveitar aos demais responsáveis, nos termos do art. 281 do Regimento Interno deste Tribunal.

6.16. Especificamente quanto a multa aplicada, algumas considerações adicionais merecem destaque. Tal tema fora analisado por diversos processos nesta Corte de Contas (Acórdão 5127/2019 e 5128/2019, ambos da 2ª Câmara e relatados pelo Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 4329/2019 –1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler) considerando situações semelhantes a aqui tratadas. Nessas análises, ao concluir pela inexistência do débito, uma vez que foi cumprido o objeto do programa, alterou-se o fundamento da multa aplicada. Nesse sentido, por elucidativo, transcreve-se trecho do voto fundamentador do Acórdão 4329/2019 –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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

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.

6.17. Importante destacar que o voto fundamentador do Acórdão 4328/2019 –1ª Câmara segue a mesma linha de análise do trecho acima reproduzido. Por conseguinte, pelas análises acima, a qual concluiu-se, inclusive, pela inexistência do débito, entende-se, por prudência, que seja reanalisada tanto a fundamentação quanto o valor da multa imposta à Veralúcia Rocha Lira - ME.

6.18. Oportuna, ainda, a reanálise quanto à situação do Sr. Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidente da FAC, uma vez que foi citado e responsabilizado solidariamente pelas mesmas irregularidades da ora recorrente (peças 10 e 11).

6.19. Nessa linha, vale lembrar que o Sr. Gilmar Aureliano de Lima era, à época, presidente da FAC. Logo, tinha o poder-dever de apreciar a legitimidade da relação antes de autorizar os pagamentos, quer aos laticínios quer aos produtores. Tal situação justifica o julgamento pela irregularidade de suas contas. No entanto, ainda assim, considerando a inexistência do débito, há de se reanalisar tanto a fundamentação quanto o valor da multa a ele imposta.

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;

b) não cabia à empresa Veralucia Rocha Lira – Me atestar validade das DAPs, 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;

c) o Sr. Gilmar Aureliano de Lima, à época presidente da FAC, tinha o poder-dever de apreciar a legitimidade da relação antes de autorizar os pagamentos, quer aos laticínios quer aos produtores. Tal situação justifica o julgamento pela irregularidade de suas contas. No entanto, ainda assim, considerando a inexistência do débito, há de se reanalisar tanto a fundamentação quanto o valor da multa a ele imposta.

7.1. Com base nessas conclusões, conclui-se pelo provimento do recurso para julgar as contas da empresa Veralucia Rocha Lira – Me 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 artigos 32, inciso III e 35, 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 empresa Veralucia Rocha Lira – ME, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1°, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.

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

d) comunicar à recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 19 de outubro de 2021.

[assinado eletronicamente]
Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69120242.