

VOTO

Em exame recurso de revisão interposto pela Associação dos Ovinocaprinos do Cariri Ocidental Paraibano (Carimilk) contra o Acórdão 1.864/2017-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial decorrente de determinação contida no Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara (Relatório de Auditoria).

2. Esta última deliberação deu origem a 36 tomadas de contas especiais, cada uma indicando como responsáveis o presidente da Fundação de Ação Comunitária (FAC) à época e um laticínio.

3. Do que resai dos autos, o “Programa Leite da Paraíba”, executado e operacionalizado pela FAC, é financiado com recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e de contrapartida estadual. A celebração das avenças está inserida no contexto do “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), iniciativa do governo federal que tem por objetivo o incremento da produção, com incentivos ao pequeno produtor familiar, e a ampliação do consumo de leite, por meio da distribuição do produto a pessoas em situação de insegurança alimentar, nos termos da Lei 10.696/2003.

4. Assim, o extinto MDS transferiu recursos para a FAC, entidade vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, nos anos de 2005 a 2010, com vistas ao custeio do programa do leite.

5. Cumpre anotar que a FAC foi extinta em dezembro de 2014, por iniciativa do Governador do Estado da Paraíba, e, desde então, a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária assumiu o programa.

6. Conforme explicitado no voto que conduziu a deliberação **a quo**, “*o programa consiste na aquisição, pelas entidades de laticínio, de leite de pequenos produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos, levando o produto para beneficiamento na usina. Após pasteurizado, o leite é transportado a diversos postos de distribuição espalhados pelo Estado e operados pela FAC. Por fim, em dias e horários estabelecidos, o produto é entregue aos beneficiários previamente cadastrados que apresentem as condições necessárias para estarem incluídos no programa*”.

7. O programa apresentava, pois, dois aspectos principais de cunho socioeconômico. O primeiro se refere à inclusão alimentar de beneficiários consumidores, os quais correspondem a famílias com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo e que tenham, entre seus membros, gestantes, crianças de 6 meses a 6 anos, nutrízes até 6 meses, idosos com mais de 60 anos. O segundo aspecto compreende a inclusão econômica de pequenos agricultores familiares, na qualidade de produtores de leite que se enquadrem nos grupos previstos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

II

8. A auditoria examinada pelo Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara identificou os seguintes achados: (i) existência de pessoas cadastradas que não possuíam os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; (ii) existência de produtores cadastrados no programa que não possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); (iii) pagamentos realizados a fornecedores sem a DAP; (iv) pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuíam vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas; (v) utilização, para a contratação dos laticínios, de dispensa de licitação, ao invés do pregão, conforme exigiam os convênios; (vi) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida; (vii) ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e (viii) desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos, pelo programa, para os postos de distribuição de leite.

9. No presente feito, foi efetuada a citação da Carimilk, bem como do sr. Gilmar Aureliano de Lima, ex-presidente da FAC, para apresentarem alegações de defesa em relação às irregularidades abaixo:

- contratação e pagamento de pessoas estranhas ao “Programa do Leite da Paraíba”, ante: (i) a ausência da DAP e da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas; e (ii) a constatação da existência de vínculo empregatício entre estas pessoas e a administração pública, além da inexistência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite adquirido.

10. Os responsáveis apresentaram os argumentos acostados às peças 13-14 e 20.

11. A Secex/PB concluiu no sentido de que o sr. Gilmar Aureliano de Lima não conseguiu comprovar a efetiva adoção de providências para cumprir os normativos afetos à matéria, as cláusulas contidas nos convênios firmados entre a FAC e o extinto MDS, bem como os contratos celebrados com as usinas. Quanto ao laticínio, embora também não tenha logrado afastar a responsabilidade que lhe foi imputada, obteve sucesso na redução de parte do débito apurado com a juntada de DAP consideradas válidas pelo MDS.

12. O feito prosseguiu regularmente e, mediante a decisão ora vergastada, houve o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com condenação em débito solidário equivalente a R\$ 81.467,70 (valores originais) e com aplicação de multas individuais no valor de R\$ 15.000,00.

13. Ato contínuo, a Carimilk interpôs recurso de reconsideração, ao qual foi negado provimento por meio do Acórdão 6.749/2018-1ª Câmara.

III

14. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, conheci do recurso de revisão interposto. Passo, nesse momento, ao exame de mérito.

15. A Carimilk aduz que: (i) cabe a aplicação do entendimento adotado por este Tribunal nas tomadas de contas especiais 025.142/2013 e 025.409/2013- 1, em razão da similaridade fática; (ii) os documentos juntados aos embargos de declaração devem ser analisados nesta fase processual, uma vez que se tratava de via recursal imprópria para a reanálise do mérito do julgado e para a apreciação de novos documentos; (iii) em 17 decisões desta Corte, verificou-se entendimento diverso do exposto no acórdão combatido, decidindo-se pela exclusão do débito e da multa aplicados, com o julgamento pela regularidade das contas; (iv) ocorriam falhas na emissão de DAP pelos sindicatos, conforme se observa nas DAP manuais emitidas (peça 259); (v) existiam impedimentos que dificultavam a chegada de DAP válidas ao cadastro oficial do ministério (peça 260); (vi) há documentos novos, quais sejam, DAP emitidas em nome de produtores identificados nos autos como não detentores de DAP (peça 266); (vii) 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 de transferências bancárias aos produtores de leite (peça 260, p. 5); (viii) cabia à FAC atualizar mensalmente o cadastro de beneficiários produtores, 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 262); (ix) não caberia 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 261); (x) existiam pontos de coleta do leite, onde eram apresentados comprovantes de entrega do produto **in natura**, visto que era inviável captar e vistoriar cada pequena propriedade rural (peça 263); e (xi) não foi alvo do inquérito policial promovido no âmbito da “Operação Amalteia”, bem como não possui acusação no âmbito administrativo, cível ou

criminal, conforme demonstram as certidões de antecedentes criminais e o relatório final da citada operação (peças 257-258 e 265).

IV

16. A unidade técnica manifestou-se no sentido de se conhecer do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe provimento.

17. Segundo destacou a Serur:

a) a recorrente não aparece envolvida na “Operação Amalteia”, não se podendo extrapolar os seus resultados, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência;

b) 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 policial não seria captada pela metodologia adotada nos presentes autos;

c) 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 presunção de legitimidade; e

d) não há que se responsabilizar a Carimilk pelos pagamentos a produtores não elegíveis para o programa.

18. Assim, seguindo o entendimento já adotado em outros processos semelhantes (Acórdãos 3.726/2019, 4.329/2019 e 4.328/2019, todos da 1ª Câmara), a unidade técnica concluiu pela inexistência do débito, uma vez que foi cumprido o objeto do programa, bem como pelo afastamento da multa em relação ao laticínio.

19. A proposta apresentada, portanto, foi, essencialmente, a seguinte:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento no sentido de julgar regulares as contas da 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 do sr. 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; e

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

20. O representante do MP/TCU endossou o posicionamento da unidade técnica.

V

21. Ante os elementos contidos nos autos e os diversos julgados desta Corte acerca do mesmo assunto ora examinado, considero adequada a análise realizada pela Serur, motivo pelo qual manifesto-me, na essência, de acordo com a proposta formulada.

22. Com efeito, ao apreciar processos de tomadas de contas especial tratando do “Programa do Leite” no Estado da Paraíba autuados em desfavor dos ex-presidentes da FAC e de laticínios que não restaram envolvidos na mencionada “Operação Amalteia”, o entendimento deste Tribunal tem sido pela exclusão do débito e da multa proporcional atribuídos aos responsáveis, mantendo-se, todavia, a irregularidade das contas dos ex-dirigentes da entidade, em face da prática de grave infração à norma legal.

23. Além disso, o julgamento dá-se sem a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelo fato de os responsáveis já terem sido apenados por este Tribunal, em processos

distintos tratando sobre os mesmos fatos, com penalidades que já atingiram o montante máximo definido pela Portaria TCU 44/2019.

24. Nesse sentido, cumpre destacar os Acórdãos 3.575/2019, 3.726/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara.

25. Ressalte-se que, em todos os precedentes citados, a exclusão do débito decorreu da premissa de que a captação do leite junto a pessoas inaptas a participar do programa (ausência de DAP), por si só, não importaria na quantificação de prejuízo.

26. Sobre o tema, transcrevo, por oportuno, trecho do voto que fundamentou o Acórdão 4.328/2019-1ª Câmara, de minha relatoria:

“76. Não se apontou que esses produtores não tenham entregue o produto ou que não tivessem condição de fazê-lo. Tampouco foram impugnados os recibos de distribuição de leite aos beneficiários produtores, o que indica que houve o fornecimento de leite pelos produtores.

77. O que se depreende dos autos é que o produtor, mesmo irregular, entregou o leite, o laticínio o beneficiou e a população carente o recebeu. Ou seja, os pagamentos questionados acabaram por permitir o atingimento de uma finalidade pública a que visava o convênio.

78. Em suma, a meu ver, inexistente prova nos autos que permita afirmar que o fornecimento de leite por pessoas eventualmente inaptas a participar do programa implicou, por si só, a ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do produto à população. (...)

84. 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.”

27. Em todos os casos acima mencionados, restou não afastada, porém, a prática de grave infração à norma legal em função da ilegitimidade das DAP emitidas por força de: (i) falhas formais no preenchimento dos documentos; (ii) servidores públicos na condição de produtores familiares; e (iii) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do ministério concedente.

28. A responsabilidade pelos pagamentos a produtores em eventual situação irregular recaiu sobre os então gestores da FAC, entidade que se comprometeu perante a União e os laticínios a garantir que os beneficiários produtores estivessem em condições de participar do programa de distribuição de leite.

29. O que poderia diferenciar o presente processo dos demais seria a eventual menção do laticínio Carimilk na “Operação Amalteia”, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União.

30. Nessa operação, foram identificadas a 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.

31. Entretanto, a recorrente não foi citada na referida operação.

32. Por conseguinte, em consonância com o entendimento reiterado desta Corte em processos semelhantes, deve ser dado provimento ao recurso interposto pela Carimilk com vistas à exclusão do débito e da multa que lhe foram impostos.

33. Como a responsabilidade do laticínio decorria exclusivamente do débito ora afastado, não mais subsiste a motivação para o julgamento de suas contas pela irregularidade. Logo, deve esta Corte

de Contas julgar regulares as contas da recorrente, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992.

34. Os efeitos dessa decisão devem ser estendidos ao corresponsável Gilmar Aureliano de Lima, que não apresentou recurso, uma vez que, conforme o art. 281 do RITCU, as circunstâncias objetivas de um recurso podem ser estendidas aos demais responsáveis. Contudo, deve ser mantida a irregularidade de suas contas, agora com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

35. Sobre eventual alteração do fundamento condenatório para fins de aplicação de multa ao ex-dirigente da FAC, cumpre ressaltar o entendimento fixado no Acórdão 4.329/2019-1ª Câmara acerca da unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

36. Naquele julgado, observei que as penalidades de multa já aplicadas ao sr. Gilmar Aureliano de Lima por meio dos Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª Câmara (R\$ 30.000,00 em cada) já haviam alcançado o limite máximo indicado na Portaria TCU 44/2019 (R\$ 62.237,56). Assim, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deve ser afastada a sanção aplicada a esse responsável.

37. Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de março de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator