TC-025.046/2013-6

Tipo: Recurso de revisão em processo de tomada de contas especial

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

Recorrente: Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49)

Sumário: Juntada de novos documentos. Recurso de revisão. Admissão do recurso: art. 35, III da Lei 8.443/92 (documentos novos). Efeito devolutivo amplo dos recursos. Exclusão do débito. Alteração do fundamento (ato praticado com grave infração à norma legal). Unificação de penalidades por ato de gestão irregular. Limite máximo indicado no art. 57, *caput*, da Lei 8.443/92. Princípio de independência de instâncias e julgamento de ação civil de improbidade administrativa. Extensão de efeitos. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

Cuidam-se de 2 temas a serem enfrentados na presente manifestação:

a) Juntada de novos documentos pela SEC-PB (**peças 164-261**) em decorrência da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara (TC-024.142/2013-5), *verbis*:

> Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara
>
> 9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que, nos processos instaurados em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais oriundos dos convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009, firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Estado da Paraíba, faça juntar aos autos os elementos probatórios coligidos no bojo da Operação Almateia, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial, incluindo aqueles indicativos de prejuízos ao Erário;

b) Recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (**peças 264 e 271**) buscando a modificação do Acórdão 1.861/2017-TCU-1ª Câmara (**peça 97**), mantido em sede de julgamento de recurso de reconsideração (Acórdão 8.616/2018-TCU-1ª Câmara – peça 138).

DOS NOVOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SEC-PB

2. A juntada de novos documentos está relacionada ao debate acerca dos fundamentos da responsabilização dos laticínios envolvidos e condenados, conforme indicado no trecho do item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara (“referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial”).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

3. Ocorre, todavia, que o laticínio no presente processo (Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo) não aviou recurso de revisão, tendo **a decisão condenatória transitado em julgado conforme atestado nos autos (peça 159)**, acarretando, portando, a impossibilidade de rediscussão da questão da responsabilidade do laticínio, à mingua de uma via recursal manejada pelo responsável e suficiente para a reapreciação do mérito em relação ao laticínio (recurso de revisão interposto pelo interessado).

4. No mérito, considerando a possibilidade de extensão dos efeitos do julgamento do recurso de reconsideração da responsável pela FAC, os documentos colacionados pela SEC-PB (**peças 164-261**) são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram analisados na decisão recorrida (itens 54-62 do Voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 98, p. 6-7) e cuja valoração à época conduziu ao julgamento de irregularidade das contas do laticínio.

5. Na hipótese em que a Corte venha a analisar o julgado em relação ao laticínio, deve-se observar que o laticínio foi referenciado nos seguintes documentos: **a)** peça 171 (auto de apreensão); **b)** peça 172 (relatório de análise de dados) e; **c)** peça 178 (transcrições telefônicas), apontando a existência de elementos indiciários no sentido de que as entidades Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – Ducampo (06.076.620/0001-90) e Agroleite Comercial de Alimentos Ltda. – Leite Delcampo (09.612.676/0001-00) seriam ambas de titularidade da mesma pessoa (Pedro de Alcântara Martins Junior - peça 172, p. 2).

6. Portanto, os elementos indiciários colhidos no procedimento inquisitorial, tomados em sua exclusividade, não permitem a atribuição de responsabilidade ao laticínio em comento em relação a eventuais desvios na execução do programa público de distribuição de leite, particularmente quanto ao ponto debatido no processo de tomada de contas especial, qual seja, a comprovação de captação de leite junto a fornecedores irregulares, atribuível ao laticínio.

DO FALECIMENTO DA RESPONSÁVEL E DOS EFEITOS EM RELAÇÃO AO JULGAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

7. Considerando a notícia contida nas **peças 301-302 do TC-025.286/2013-7** sobre o falecimento da responsável Antônia Lúcia Navarro Braga, em 8/5/2020, a Jurisprudência da Corte impõe a seguinte solução: a) prosseguimento na análise do recurso de revisão para analisar o julgamento das contas; b) avaliação de eventual dano ao erário que pode ser cobrado dos sucessores até o limite da herança; c) afastamento de eventuais penalidades de caráter pessoal (Acórdão 3.088/2019-TCU-2ª Câmara).

DO RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO POR ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA (PEÇAS 264 e 271)

8. O fundamento exclusivo do recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 264) é a possibilidade de unificação das penalidades de multa aplicadas nos diversos processos relacionados ao Programa do Leite, segundo o entendimento fixado no **Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler**.

9. Note-se que a questão do conhecimento do recurso foi dirimida no despacho contido na peça 273, no sentido do conhecimento do recurso pelo permissivo do inciso III do art. 35 da Lei 8.443/92.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

10. No mérito, a possibilidade de aplicação do entendimento contido no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, pressupõe, primeiramente, a ausência de quantificação de débito em relação à recorrente, com mera a aplicação de penalidade de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/92 (multa por gestão irregular sem apuração de débito), rejeitando a incidência da penalidade de multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/92).

11. De plano, deve ser observado que o presente processo de tomada de contas especial importou a aplicação de penalidade de multa com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/92 (item 9.4 do *decisum* – peça 97, p. 2), inexistindo, por parte da recorrente, um pedido expresso de modificação do fundamento condenatório para a exclusão do débito e a aplicação de penalidade de multa com esteio no art. 58 da Lei 8.443/92.

12. Ocorre, todavia, que o entendimento da Corte é no sentido de que o **efeito devolutivo do recurso** permite a análise de todos os elementos constantes dos autos (Acórdão 3.421/2013-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro), autorizando a reapreciação da totalidade dos atos de gestão (Acórdão 523/2008-TCU-Plenário – Rel. Min. Valmir Campelo e Acórdão 599/2015-TCU-Plenário – Rel. Min. Raimudo Carreiro), não estando restringido à estrita análise das alegações da recorrente (Acórdão 1226/2018-TCU-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler).

13. Portanto, analisando o recurso de revisão à luz da totalidade dos atos de gestão, considerando o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, o primeiro passo lógico é a exclusão do débito da ora recorrente, acolhendo a inteligência do acórdão paradigma, pela inexistência de prova de que os destinatários finais do programa não tenham recebido o gênero alimentício (leite), bem como pela completa ausência de menção dos gestores nas operações policiais (Operação Amaltéia), conforme observado nos novos documentos colacionados, *verbis*:

> Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara
>
> DOS FUNDAMENTOS PARA EXCLUSÃO DE DÉBITOS FIXADOS EM DESFAVOR DOS GESTORES E LATICÍNIOS
>
> (...)
>
> 74. Como visto, o programa social tinha uma faceta dúplice. De um lado, a aquisição de leite junto a pequenos produtores. De outro, o fornecimento de leite a consumidores carentes.
>
> 75. Questionou-se, nestes autos, a ausência de legitimidade de DAP emitidas em razão dos seguintes motivos: a) falhas formais no preenchimento dos documentos; b) servidores públicos na condição de produtores familiares; e c) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.
>
> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

78. Em suma, ao meu ver, inexiste 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.

79. Não olvido que foi confirmada a existência de falhas graves na execução do referido programa, consoante informações obtidas por meio da "Operação Almateia", desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União. 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 (peça 83, p. 5).

80. Entretanto, na ação policial, bem como nas sindicâncias antes mencionadas, os laticínios envolvidos eram: Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Lutty Ilpla, Acelp e Grupiara (peça 2, p. 4-7).

81. O laticínio de que trata esta tomada de contas especial não aparece envolvido nessas investigações, não se podendo extrapolar os seus resultados, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência. Até porque, no que diz respeito aos produtores rurais, o **modus operandi** apontado nessas investigações era diverso das falhas constatadas nestes autos.

82. Nas investigações, apurou-se a existência de DAP formalmente válidas referentes a pessoas físicas, "laranjas", que sequer eram produtores, consoante a coleta de depoimentos e investigações **in loco**, o que possibilitou o pagamento aos laticínios por leite não coletado, não pasteurizado e tampouco distribuído (peça 23, p. 236, do TC 004.633/2011-3).

83. Nestes autos, tratou-se da análise documental das DAP, sem, contudo, analisar-se se o produtor detinha condições de fornecer o leite. Ou seja, a falha apontada nas mencionadas investigações não seria captada pela metodologia adotada nos presentes autos, pois, como realçado, não se analisou a capacidade produtiva dos produtores de que tratam os documentos questionados.

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.

85. 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.

86. 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 análise.

14. Admitida a possibilidade de exclusão do débito da responsável, ao se acolher a premissa argumentativa de que a captação do leite junto a pessoas inaptas a participar do programa (ausência de DAP), por si só, não importaria a quantificação de débito, remanesce o julgamento da irregularidade atribuída à recorrente e decorrente de grave infração à norma legal (art. 58, II da Lei 8.443/92), em função da ilegitimidade das DAP emitidas por força de: a) falhas formais no preenchimento dos documentos; b) servidores públicos na condição de produtores familiares; e c) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

15. O segundo passo é a análise do pedido de unificação de penalidades veiculado no recurso, sendo incontornável também a incidência da segunda parte do Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, pela limitação da penalidade de multa da gestora ao patamar previsto na Portaria 44/2019 do Tribunal de Contas da União, ao se observar a existência de penalidades de multa já aplicadas nos **Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019**, todos 1ª Câmara, *verbis*:

> Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara
>
> DOS FUNDAMENTOS PARA UNIFICAÇÃO DE PENALIDADES APLICADAS COM FUNDAMENTO NO ART. 58, II, DA LEI 8.443/92
>
> (...)
>
> 89.A sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, por sua vez, foi apenada por meio dos Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara, também de minha relatoria, com três multas no valor de R$ 15.000,00 cada.
>
> 90.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).
>
> 91.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.
>
> 92.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).
>
> 93.Conforme mencionado nos parágrafos 48-50 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, a que fossem instaurados processos de TCE relativos a cada produtor individualmente considerado, o que resultaria em milhares de TCE oriundas do 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.
>
> 94.Em suma, a decisão de se instaurar 36 processos de TCE (número este associado ao primeiro conjunto de relações jurídicas – FAC e laticínios) deveu-se à mera conveniência processual, não possuindo qualquer relação com o substrato material da ilicitude (falhas na emissão das DAP).
>
> 95.Foi nesse sentido, aliás, que o relator do processo que originou as 36 TCE (Relatório de Auditoria – TC 004.633/2011-3), ministro Valmir Campelo, destacou que:
>
> *"(...) 17. Reconhecendo, todavia, a complexidade da tramitação dos autos com tantos responsáveis, entendo que devam ser constituídos processos apartados de tomada de contas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

especial, um para cada usina de beneficiamento de leite, mediante a reprodução por cópia da instrução produzida pela Secex/PB (peça 209), bem como da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam, sem prejuízo da juntada de outros documentos que forem julgados necessários, nos termos da Resolução TCU 191/2006, art. 43, de modo a não se perder de vista a amplitude e a gravidade das irregularidades" (Acórdão 4.416/201-1ª Câmara).

96. 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.

97. 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.

98. 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).

99. 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.

100. 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.

101. A esse respeito, a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, prescreve a obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 2º), determinando que seja observada a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (parágrafo único, inciso VI, do mesmo artigo).

102. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com alterações promovidas pela Lei 13.655/2018), imbuída do mesmo espírito, assim dispõe:

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato" (grifos acrescidos).

103. Cumpre reiterar que, no caso sob exame, inexiste débito e não foi imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o Erário.

104. Em outra ocasião, ao julgar o TC 003.100/2001-8, que analisou a contratação, pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), da empresa Ágora - Associação para Projetos de Combate à Fome, no bojo do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/DF-1999), o Plenário desta Corte, por unanimidade, aprovou voto de minha lavra no qual defendi que:

"(...) nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão nº 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992." (Acórdão 1.794/2003-Plenário).

105. Esse entendimento foi aplicado aos processos de TCE instaurados em virtude de indícios de malversação de recursos destinados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O TCU, para delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, instaurou 42 TCE (processos de TCE específicos para cada entidade contratada pela Seter/DF em 1999).

106. As irregularidades identificadas em todos os processos do PEQ/DF-1999 iam desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

107. Nos processos em que ficou demonstrada a inexistência de débito e de elementos que indicassem a necessidade de uma reprovação especial da conduta dos gestores, o TCU decidiu por julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis. Na decisão que fundamentou o acórdão foram destacados, ainda, dentre outros aspectos, o caráter precário do funcionamento do programa e a existência de falhas operacionais, os quais compuseram um contexto que foi levado em conta quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF (**in casu**, sr. Wigberto Ferreira Tartuce – Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal; sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida – chefe de gabinete do Secretário da Seter/DF; sr. Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes – Secretário-Adjunto da Seter/DF e ordenador de despesas; e sra. Dulce Maria Jabour Tannuri – Diretora do Departamento de Ocupação e Renda da Seter/DF).

108. Assim, esta Corte de Contas deliberou por dispensar a aplicação de multa por entender que *"afinal, ficou demonstrada a inexistência de débito e não existem elementos que indiquem a necessidade de uma reprovação especial da conduta dos gestores públicos por parte desta Corte, pois as falhas apontadas pela unidade técnica eram corriqueiras, repetindo-se nas contratações efetuadas com recursos do Planfor. Reitero que esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

Tribunal a realizar seguidas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF" (**vide** Acórdão 1.174/2004-Plenário).

109. No mesmo sentido, cita-se os Acórdãos 60/2004, 37/2004, 36/2004, 35/2004, 1.911/2003, 1.794/2003, todos do Plenário, que também trataram de TCE relativas à malversação de recursos do Planfor e que tiveram o mesmo encaminhamento.

110. 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".

111. 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 97 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.

112. A sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, por sua vez, foi sancionada por meio dos Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos 1ª Câmara, com três multas no valor de R$ 15.000,00 cada. Para esta responsável, cuja gestão abarcou quantidade menor de pagamentos questionados, se em comparação à gestão do sr. Gilmar Aureliano de Lima, foi estabelecido, como parâmetro máximo, o valor de R$ 45.000,00 (**vide** julgados citados). Assim, tendo sido alcançado o montante em questão, deixo, igualmente, de aplicar nova sanção.

DO PEDIDO DE ANÁLISE DE DECISÃO DE JULGAMENTO DE IMPROCEDENCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

16. Existe um pedido, posterior ao recurso de revisão, para análise dos efeitos da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Resp 1.601.245-PB, que manteve sentença de improcedência de ação de improbidade administrativa movida em desfavor da ora responsável, ao analisar irregularidades na execução do Programa Leite da Paraíba (peça 271).

17. No caso, embora o mesmo fato possa ensejar análise tanto na esfera judicial quanto na esfera do controle externo, tem-se como corolário do princípio da independência das instâncias que as decisões adotadas no Poder Judiciário não têm influência no processo de tomada de contas especial julgado pelo Tribunal de Contas da União.

18. Assim, qualquer análise procedida no Poder Judiciário não vincula o julgamento exclusivo do Tribunal de Contas da União, reconhecendo-se o princípio de autonomia de instâncias aplicável no caso concreto, entendimento fartamente exemplificado na Jurisprudência da Corte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

> A existência de recursos da União aplicados no convênio atrai a jurisdição do TCU, de modo que deliberações de tribunal de contas local e câmara municipal não afetam nem vinculam o julgamento do Tribunal. (Acórdão 3.196/2017-2ª Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz)
>
> A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. (Acórdão 131/2017-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)
>
> A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa. (Acórdão 2.983/2016-1ª Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas)

19. Portanto, todas as considerações contidas em processos judiciais não constituem óbice ao exercício pelo TCU de sua competência constitucional de julgar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais por parte dos administradores públicos, aplicando-lhes as sanções cabíveis, exceto em caso de sentença proferida pelo Poder Judiciário na esfera penal que vier a declarar a inexistência do fato ou a negativa da autoria, o que não é o caso.

DO APROVEITAMENTO DO RECURSO DE REVISÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS

20. As circunstâncias objetivas analisadas para a exclusão do débito da responsável e a alteração do fundamento de condenatório da multa podem ser aproveitadas aos demais responsáveis, nos termos do art. 281 do Regimento Interno/TCU:

> Art. 281. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

21. Faz-se necessário, portanto, os seguintes encaminhamentos em decorrência da norma regimental:

> a) tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.8 do *decisum* recorrido (Acórdão 1.861/2017-TCU-1ª Câmara, peça 97);
>
> b) julgamento de regularidade das contas de **Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo** (CNPJ 09.612.676/0001-00) dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1°, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;
>
> c) julgamento de irregularidade das contas de Antônia Lúcia Navarro Braga e de Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, com a exclusão do débito quantificado nos itens 9.2 e 9.3 da decisão e a exclusão das penalidades de multa aplicadas nos itens 9.4 e 9.5, uma vez que as multas impostas nos **Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e 3.726/2019-TCU-1ª Câmara** já alcançaram o limite indicado no art. 58, *caput,* da Lei 8.443/92 c/c Portaria TCU 44/2019 (R$ 45.000,00 e R$ 62.237,56, respectivamente).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

CONCLUSÕES

22. A juntada de novos documentos decorrente da determinação contida no Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara não deve gerar efeitos nos casos em que já houve o trânsito em julgado da decisão condenatória, sem a interposição de recurso de revisão pela parte interessada.

23. O efeito devolutivo dos recursos na processualística própria da Corte de Contas admite a reanálise da totalidade da gestão, alcançando inclusive fundamentos jurídicos não alegados pela recorrente, conforme destacado na Jurisprudência, razão pela qual o acolhimento do pedido de unificação de penalidades por gestão irregular pressupõe a análise do débito imputado na decisão originária.

24. Não é de ser reconhecido o débito nos casos em que a irregularidade se circunscreve à captação de leite junto a fornecedores irregulares, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, uma vez que inexiste prova de ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do gênero alimentício à população beneficiária, particularmente na situação do laticínio que não figura envolvido em investigações policiais.

25. Afastado o débito, é admissível a alteração do fundamento condenatório da responsável apenas pelo ato de gestão irregular (art. 58, II da Lei 8.443/92), bem como a unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, II da Lei 8.443/92, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, ao se observar que as penalidades de multa já aplicadas nos **Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara** alcançam o limite máximo indicado no art. 58, *caput* da Lei 8.443/92 c/c Portaria 44/2019-TCU.

26. Os argumentos analisados no Poder Judiciário e as decisões adotadas em procedimentos de natureza civil e criminal (exceto a declaração de inexistência do fato ou negativa de autoria em ação penal) não constituem óbice para o julgamento do processo de tomada de contas especial em curso no Tribunal de Contas da União, em atenção ao princípio de independência de instâncias.

27. Identificada circunstâncias objetivas que apontam para a exoneração parcial da recorrente, é de boa técnica a aplicação do art. 281 do Regimento Interno do TCU para estender os efeitos da decisão aos demais responsáveis que não apresentaram recursos, com a exclusão do débito e multa fixado em relação do laticínio (julgamento de regularidade), bem como ao corresponsável Gilmar Aureliano de Lima: julgamento de irregularidade das contas sem aplicação de multa pela unificação de penas aplicadas no Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e 3.726/2019-TCU-1ª Câmara).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior o recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga, com fundamento nos artigos 32, III e 35, III da Lei 8.443/92, **conhecer o recurso** nos termos do despacho exarado pelo e. Ministro Relator (peça 273) e, no mérito, **dar provimento parcial ao recurso** para:

a) tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.8 do Acórdão 1.861/2017-TCU-1ª Câmara (peça 97);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.

b) julgar irregulares as contas da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do sr. Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

c) aplicando o art. 281 do RI/TCU, julgar regulares as contas de **Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo** (CNPJ: 09.612.676/0001-00), dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1°, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

d) manter inalterados os demais termos do acórdão recorrido;

e) encaminhar cópias da eventual decisão que vier a ser proferida às autoridades indicadas nos subitens 9.10 e 9.11 da decisão recorrida.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 28 de setembro de 2020

(assinado eletronicamente)
Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65893711.