

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 025.274/2013-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

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

Recorrentes: Antônia Lúcia Navarro Braga (038.674.201-49) e Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. (02.485.475/0001-40)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinto)

Representação legal: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663), Daniela Delai Rufato (OAB/PB 10.774) e outros

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO “PROGRAMA DO LEITE”, NO ESTADO DA PARAÍBA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APTOS A MODIFICAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO NAS IRREGULARIDADES APURADAS. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS. DÉBITO INSUBSISTENTE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO EX-GESTOR. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) acostada à peça 155:

### **“INTRODUÇÃO**

*Cuidam-se de recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 111) e Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. – Coapecal-Cariri (peças 100-101, 104-105 e 121-130) buscando impugnar o Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara (peça 93), integrado pelo julgamento dos embargos de declaração (Acórdão 999/2018-1ª Câmara – peça 118), por meio do qual a responsável e a associação tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades identificadas na Fundação de Ação Comunitária (FAC), na execução do programa público ‘Programa do Leite’.*

2. *Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara - peça 93):*

*‘9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa oferecidas pela Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda (Coapecal – Cariri), CNPJ: 02.485.475/0001-40, no sentido de reduzir o débito inicialmente apontado, aproveitando-as aos responsáveis solidários;*

*9.2. 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 Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF 038.674.201-49, Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68, ex-Presidentes da FAC, e da Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda (Coapecal – Cariri), CNPJ: 02.485.475/0001-40;*

9.3. condenar *Antônia Lúcia Navarro Braga*, CPF 038.674.201-49, *solidariamente com a Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda (Coapecal – Cariri)*, CNPJ: 02.485.475/0001-40, 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:

<b>Valor Histórico</b>	<b>Data de ocorrência</b>
R\$ 984.828,95	31/1/2010
R\$ 1.602.333,81	31/1/2011

9.4. condenar *Gilmar Aureliano de Lima*, CPF 714.551.594-68, *solidariamente com a Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda (Coapecal – Cariri)*, CNPJ: 02.485.475/0001-40, 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:

<b>Valor Histórico</b>	<b>Data de ocorrência</b>
R\$ 2.325.963,60	31/1/2007
R\$ 3.755.118,35	31/1/2008
R\$ 3.240.010,00	31/1/2009
R\$ 189.138,20	31/1/2010

9.5. aplicar a *Antônia Lúcia Navarro Braga*, CPF: 038.674.201-49, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar a *Gilmar Aureliano de Lima*, CPF: 714.551.594-68, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar à *Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda (Coapecal – Cariri)*, CNPJ: 02.485.475/0001-40, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.3 a 9.7 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.9. 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;

9.10. recomendar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que estabeleça uma rotina de verificação e/ou investigação acerca da efetiva condição de produtor rural pronaftiano, quando da emissão ou da homologação de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP), bem como de cobrança dos órgãos locais (como sindicatos rurais e a própria Emater) por ocasião da emissão do documento aos interessados, com vistas a sanar as inconsistências observadas no bojo desse processo;

9.11. 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

9.12. 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**

3. Em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), realizada em 2011, no processo **TC-000.463/2011-3** (extrato: peças 1-7), a Corte identificou as seguintes irregularidades na execução de convênio firmado para implementação de programa de aquisição, beneficiamento e distribuição de laticínios: a) existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; b) existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP; c) utilização de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente; d) ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e) desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população); f) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida; g) pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP; h) pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas (peça 4).

4. Naquela ocasião, deliberou-se pela conversão em processo de tomada de contas especial (peça 3), citando-se os gestores da fundação em conjunto com cada empresa indicada na irregularidade.

5. Nos presentes autos, foram citados os ex-presidentes da FAC, Antônia Lucia Navarro Braga e Gilmar Aureliano de Lima, e a Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. – Coapecal-Cariri, imputando-lhes irregularidade quanto à contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, por não portarem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (peça 6) e por deterem vínculo empregatício com a Administração Pública (peça 7).

6. Após a instrução, a Corte julgou irregular as contas, com imputação de débito e multa (peça 93), mantida em sede de embargos declaratórios (peça 118), decisão contra a qual se insurgem os recorrentes.

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

7. *Nenhuma divergência a ser apontada nos exames de admissibilidade lançados nas peças 145-146, acolhidos pelo E. Relator Min. Benjamin Zymler (peça 148), pela admissão dos recursos.*

**EXAME DE MÉRITO****8. Delimitação**

9. *São as alegações recursais da gestora da entidade (Antônia Lúcia Navarro Braga): a) a relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Fundação indicaria que todos os fornecedores atenderiam os requisitos para o fornecimento de leite (inscrição DAP/Pronaf), uma vez que todos possuiriam a referida declaração expedida pelo Ministério do Desenvolvimento Social; b) o cadastro de produtores seria fornecido pela Emater, não tendo a Fundação possibilidade de divergir da relação encaminhada pelo órgão técnico, justificando a obtenção de leite junto a produtores com vínculo empregatício; c) a inclusão indevida de beneficiários decorreria de falhas de gestões anteriores, tendo a responsável, ao assumir a função pública, determinado a realização de auditoria de gestão operacional para verificar falhas nos procedimentos de controle, não podendo ser responsabilizada no ponto relativo a distribuição irregular dos laticínios; d) a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos no controle de qualidade e quantidade do leite em cada Município, com a correção de eventuais falhas, comprovaria a adoção de medidas profiláticas para correção de irregularidades na distribuição do leite; e) a Dispensa de Licitação 9/2010 não descumpriu qualquer norma, tendo atuado segundo orientação contida em parecer jurídico e premida pela necessidade de continuidade da prestação da atividade pública; f) as falhas identificadas no procedimento de distribuição teriam sido identificadas no relatório de auditoria de gestão operacional e corrigidas imediatamente pela gestora; g) aprovação da prestação de contas da entidade no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (APL TC 746/2013) em seu favor; e h) ausência de indícios de ocorrência de má-fé, dolo, culpa ou locupletamento ilícito, devendo ser reconhecida apenas falhas formais na gestão.*

10. *São os pontos recursais da empresa de laticínios (Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda – Coapecal-Cariri): a) incidência do art. 14 da Lei 8.443/92 e art. 204 do RITCU (prazo para julgamento de tomada de contas especial – exercício subsequentes); b) violação do princípio da ampla defesa e contraditório pela ausência de análise dos requerimentos de oitiva de ‘todas as Associações que faziam parte do Programa Leite da Paraíba, que forneciam leite para a COAPECAL’, pela ausência de análise do pedido de ofício à ‘Emater para prestar esclarecimentos sobre a emissão de DAP e do cadastramento junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário’, pela impossibilidade de apresentação em audiência com o Ministro-Relator do ‘programa de software de controle do recebimento, processamento e distribuição do leite’ e pela ausência de informação pelo TCU da ‘relação de produtores que este julga não serem pronafricanos ou mantem vínculos com instituições públicas, que forneciam leite exatamente para a Coapecal’; c) cerceamento de defesa pela impossibilidade de exibição de documentos arrecadados pela Polícia Federal e não entregues ao responsável, pelo indeferimento de novo prazo para apresentação de defesa e pela ausência de acesso a tomadas de contas e acórdãos referenciados no julgamento; d) omissão, no julgamento, dos fundamentos de obrigatoriedade da responsável no sentido de controlar a emissão de DAP, bem como a veracidade das informações constantes no Banco de Dados da Emater e da FAC e ausência de remuneração para a fiscalização das DAP; e) responsabilidade da FAC, EMATER e SEDAP para identificação de irregularidades nos cadastros, segundo afirmado na decisão recorrida; f) impossibilidade de recusa de inscrição no*

programa de produtores que exibiam DAP irregular, sendo todos os produtores inscritos no Pronaf; e g) ocorrência de controle sanitário e controle de vacinação realizado pela Cooperativa, não sendo exibida as provas correspondentes.

**11. Da alegação da ocorrência de prescrição com fundamento no art. 14 da Lei 8.443/1992**

12. Alega a recorrente a ocorrência da prescrição fundamentada no art. 14 da Lei 8.443/1992 combinada com o art. 204 do RITCU, impondo o prazo correspondente ao exercício subsequente para o julgamento de processo de tomada de contas especiais.

Análise

13. O art. 14 da Lei 8.443/1992 assim dispõe: ‘O Tribunal julgará as tomadas ou prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhes tiverem sido apresentadas’, incidindo apenas em processo de tomada e prestações de contas, não sendo aplicável aos processos de tomadas de contas especiais.

14. Ademais, o prazo referido é apenas balizador, pois, sendo dirigido ao julgador, no caso, o Plenário ou a Câmara, de sorte que seu eventual descumprimento não tem o condão de gerar prescrição ou nulidade. Tal prazo enquadra-se naquilo que a doutrina denomina ‘prazo impróprio’, conforme diz Nelson Nery Júnior:

‘...são aqueles fixados na lei apenas como parâmetro para a prática do ato, sendo que seu desatendimento não acarreta situação detrimetosa para aquele que o descumpriu, mas apenas sanções disciplinares. O ato processual praticado além do prazo impróprio é válido e eficaz.’ (NERY, Rosa Maria Barreto B. Andrade; JUNIOR, Nelson Nery; *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006).

15. É como se posiciona a jurisprudência do Tribunal de Contas da União em julgamento exemplificativo: ‘O descumprimento do prazo estabelecido no art. 14 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) para o julgamento de contas não implica nulidade dos atos processuais posteriores, nem ocorrência de preclusão ou prescrição” (Acórdão 485/2017-Plenário. Rel. Min. Vital do Rêgo).

**16. Das alegações relacionadas à violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa em relação a pedidos veiculados pela recorrente**

17. Afirma a recorrente a violação do princípio da ampla defesa e contraditório pela ausência de apreciação de requerimentos formulados durante a instrução processual.

Análise

18. São os pedidos mencionados pela recorrente: a) requerimento de oitiva de ‘todas as Associações que faziam parte do Programa Leite da Paraíba, que forneciam leite para a COAPECAL’ (item 4, peça 29, p. 19); b) envio de ofício à ‘Emater para prestar esclarecimentos sobre a emissão de DAP e do cadastramento junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário’ (item 5, peça 29, p. 19); c) apresentação, em audiência com o Ministro-Relator, do ‘programa de software de controle do recebimento, processamento e distribuição do leite’ (item 7, peça 29, p. 19); e d) ausência de informação, pelo TCU, da ‘relação de produtores que este julga não serem pronafricanos ou mantem vínculos com instituições públicas, que forneciam leite exatamente para a Coapecal’.

19. Nesse ponto, o art. 5º, inciso LV, da Constituição da República assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, **com os meios e recursos inerentes**. Tem-se, assim, que o direito à ampla defesa não é absoluto, sendo firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **o seu exercício pelos jurisdicionados deve se dar de acordo com as normas processuais que regem a matéria** (cf. AGRAI nº 152.676/PR, Ministro-Relator Maurício Corrêa, in DJ 3/11/95); é dizer, o direito à ampla defesa será exercido em conformidade com o procedimento estabelecido em lei, no caso concreto, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei 8.443/1992 –, o RITCU e os demais normativos pertinentes.

20. De acordo com o rito estabelecido na Lei 8.443/1992 e no RITCU, no processo de TCE perante o TCU, inexistente previsão de requerimento de provas testemunhais (oitiva de associações), determinação de obtenção de prova que pode ser trazida pela própria parte ou realização de audiência com autoridades com o fim de produzir provas fora dos autos (quod non est in actis non est in mundo).

21. Destarte, o direito à ampla defesa neste Tribunal é rigorosamente observado, podendo o responsável, nos momentos próprios, estabelecidos na Lei 8.443/1992, inclusive em sede recursal – uma vez que o processo de TCE é regido pelo princípio da verdade real – apresentar a defesa cabível, contendo os elementos necessários à comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, inclusive as provas por ele produzidas, podendo também contraditar as porventura contra ele constantes dos autos.

22. Note-se, por fim, em relação ao pedido de informação da relação de produtores que a Corte teria indicado como não pronafricanos ou que mantinham vínculos com instituições públicas, que existe informação trazida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (**peça 87**) sobre os fornecedores irregulares, servindo de fundamento para a quantificação final do débito no acórdão, não sendo possível acatar a alegação de omissão no ponto em comento.

**23. Da alegação de cerceamento de defesa pela impossibilidade de acesso às DAP coletadas pela Polícia Federal e demais fundamentos**

24. Alega a recorrente a ocorrência de cerceamento de defesa pela impossibilidade de exibição de documentos arrecadados pela Polícia Federal e não entregues ao responsável, pelo indeferimento de novo prazo para apresentação de defesa e pela ausência de acesso a tomadas de contas e acórdãos referenciados no julgamento.

#### Análise

25. A alegação de cerceamento de defesa não está comprovada pela recorrente, uma vez que juntou apenas o pedido de acesso aos documentos (peça 123), sem apresentar a resposta do Juízo processante (3ª Vara da Justiça Federal da Paraíba) com eventual indeferimento do acesso aos documentos indicados pela recorrente.

26. No que tange ao pedido de dilação do prazo para apresentação de defesa contido no item 3 da peça 29, p. 19, pelo prazo de 120 dias, é importante destacar que, a despeito de manifestação formal do Relator sobre o pedido, foi registrado na instrução que precedeu o julgamento:

‘12.8 Prosseguindo, no que se refere à prorrogação de prazo para defesa, deve-se registrar que o pedido foi formulado no bojo da defesa apresentada, razão pela qual não foi objeto de apreciação à época. Não obstante, mesmo que não concedido formalmente, a empresa teve três anos para complementar as alegações

então juntadas, sendo este o lapso transcorrido entre a citação (2013) e a presente instrução de mérito (2017). Ou seja, houve prazo suficiente para a eventual complementação pretendida, o que, de fato, não ocorreu.' (peça 90, p. 23)

27. Por fim, a recorrente não demonstrou a existência de empecilhos para acesso a processos/acórdãos relacionados ao presente julgamento, particularmente ao processo de representação que originou a tomada de contas especial (TC-004.633/2011-3), cujas peças relevantes foram colacionadas nos autos (peças 1-7).

**28. Da exibição do DAP como fundamento para o pagamento dos fornecedores de leite e das obrigações de fiscalização da entidade e da empresa**

29. Alegam os recorrentes que a captação do leite era realizada apenas em fornecedores que exibiam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), sendo que todos os fornecedores detinham o mencionado documento, não sendo responsabilidade da fundação ou da empresa analisar a validade dos documentos expedidos pela Emater, não se vislumbrando desvio na ação dos recorrentes.

Análise

30. Os produtores rurais fornecedores de leite para o programa sem a declaração de aptidão ao Pronaf estão relacionados na **peça 87**, segundo o levantamento final realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

31. Tomemos por pressuposto, apenas para argumentar favoravelmente aos recorrentes, que as declarações de aptidão ao Pronaf existissem como documentos falsos emitidos pelos órgãos locais (Emater), dando aparência de legalidade a captação de leite junto a fornecedores que não eram elegíveis.

32. Há de se recordar que a responsabilidade, no âmbito do Tribunal de Contas da União, pode ser tanto de natureza comissiva quanto omissiva, ou seja, a violação de deveres impostos deriva também de omissão relevante de um dever imposto aos agentes:

*'A responsabilidade dos gestores perante o TCU, por ser de natureza subjetiva, pode se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União.'* (Acórdão 1316/2016-Plenário)

33. Supondo que o fornecimento de leite era precedido da exibição das declarações de aptidão ao Pronaf, é certo que havia obrigação tanto da entidade quanto do fornecedor em fiscalizarem a regularidade dos fornecedores incluídos no Programa.

34. Por parte da Fundação, as obrigações de fiscalização daqueles produtores habilitados ao acesso ao fornecimento de leite estavam contidas nos Convênios firmados, verbis:

Convênio 66/2007

*'Subcláusula Primeira*

*O Programa referido no caput da CLÁUSULA PRIMEIRA tem como objetivos específicos: (...)*

*c) o fortalecimento da bovinocultura e da caprinocultura leiteira, por meio da compra do leite dos agricultores familiares a preços compatíveis com o custo.*

*Obrigações da Executora*

*2.4.15 manter atualizado o cadastro dos produtores e dos beneficiários do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, por meio do Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de*

*Alimentos – SISPAAL Leite, disponível no portal do MDA: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), de acordo com o Manual de Instruções, bem como implantar e alimentar softwares, sistemas ou outros instrumentos de gerenciamento fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SESAN (peça 15, p. 2 e 7 do TC-004.633/2011-3)'*

Convênio 7/2009

*'Subcláusula Primeira*

*O Programa referido no caput da CLÁUSULA PRIMEIRA tem como objetivos específicos:*

*d) atender agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.*

*2.2.13 fiscalizar as beneficiadoras de leite, os beneficiários produtores e os beneficiadores consumidores com relação ao cumprimento das normas gerais do Programa, assim como descredenciar imediatamente do Programa qualquer beneficiadora de leite ou produtor que descumpra as normas estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA Leite; (...)*

*2.2.19 designar servidor, na condição de gestor, para acompanhar e supervisionar a execução do objeto deste Convênio, o qual, inclusive, manterá relacionamento direto com representantes do CONCEDENTE;'* (peça 15, p. 15 e 29 do TC-004.633/2011-3)

*35. Por parte da associação responsável pelo beneficiamento e entrega do leite, havia obrigação contratual explícita, contida em cláusula padrão nos contratos de fornecimento de leite, exemplificada no **Contrato de Fornecimento de Leite 193/2009**, obrigando a manutenção periódica dos cadastros de agricultores beneficiados, inclusive com a análise do controle sanitário do rebanho produtivo:*

*'m) 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' (peça 62, p. 26 do TC-004.633/2011-3).*

*36. Note-se que a captação do leite era estritamente direcionada aos agricultores familiares, conforme a definição legal contida na Lei 11.326/2006:*

*'Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:*

*I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;*

*II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;*

*III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; ([Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011](#))*

*IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.'*

*37. Ou seja, ainda que houvesse fraude no sistema de concessão de Declarações de Aptidão ao Pronaf, é certo que a declaração conteria apenas uma enunciação declarativa de um fato, qual seja, de que aquele núcleo familiar se enquadrava nos requisitos simultâneos do art. 3º da Lei 11.326/2006, sendo que as emissões das DAP irregulares poderia ter sido identificada no momento em que os agentes exercitassem suas obrigações de fiscalizar a composição do cadastro, expurgando produtores que não se enquadrassem nos requisitos legais.*

38. *Deste modo, tanto a fundação quanto o laticínio, se houvessem desempenhado adequadamente suas obrigações, ao se depararem com a situação de um fornecedor que exibiu uma DAP em desconformidade com os requisitos legais previstos na Lei de Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio de ações continuadas de manutenção do cadastro de fornecedores, teriam a obrigação de noticiar o fato e promover a exclusão do fornecedor irregular.*

39. *Ao revés, os autos demonstram o comportamento precisamente oposto: omitindo-se os agentes participantes no dever de atualizar os cadastros de fornecedores, ao se fiarem apenas na suposta exibição de DAP, permitiram a inclusão de fornecedores que não podiam ser beneficiados pelo subsídio financiado pela União, não sendo possível alegar que a situação de irregularidade fosse pontual ou circunstancial, mas de natureza sistêmica, decorrente da omissão na atualização dos cadastros de fornecedores.*

40. *Ou seja, a alegação da recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga, gestora da fundação, no sentido de que os pagamentos eram realizados segundo os cadastros contidos na fundação (relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Fundação) não pode ser acolhida, em se tratando de um argumento circular, insuficiente para demonstrar ações da responsável no sentido de fiscalizar a higidez dos cadastros de fornecedores, admitindo apenas produtores familiares segundo a definição legal, ainda que portadores de documentos alegadamente falsificados de DAP.*

41. *No mesmo sentido, a alegação de que o cadastro de produtores seria fornecido pela Emater não se sustenta, uma vez que a obrigação de fiscalizar a integralidade dos cadastros era da fundação e do laticínio, segundo os normativos já indicados. Ou seja, ainda que houvesse produtores indevidamente referenciados pela Emater, a omissão subsequente no dever de fiscalizar é preponderante para a perpetração dos danos ao erário, não podendo os agentes indicarem a responsabilidade exclusiva da fundação, da Emater ou da Secretaria de Agricultura local.*

42. *A afirmação de que a inclusão indevida de beneficiários decorreria de falhas em gestões anteriores não tem guarida nos documentos contidos nos diversos processo de tomadas de contas instaurados, bastando, no presente caso, a comparação da relação entre os beneficiários irregulares da gestão anterior com a relação de beneficiários irregulares da gestão recorrente (peça 87), indicando a inclusão de novas pessoas durante o período exclusivo da gestão da recorrente.*

43. *Assim, resta demonstrado que a atividade de alteração dos cadastros ocorreu também na gestão da recorrente, com a inserção de falsos produtores, explicitando a omissão no dever de análises periódicas nas relações de produtores elaboradas em conjunto com a empresa de laticínios, não se mostrando a determinação da recorrente para a realização de auditoria global como medida eficaz para impedir a inclusão de novos produtores irregulares.*

**44. *Dos fundamentos para a incompatibilidade entre o exercício de cargo/função pública e a qualificação de pequeno produtor rural***

45. *Afirma o recorrente que não existiria fundamento legal para impedir a contratação de pequeno produtor rural que detivesse cargo/função pública, estando o Tribunal de Contas da União a criar um novo requisito sem previsão normativa.*

#### Análise

46. Observando-se os critérios utilizados para a caracterização de agricultores familiares, conforme a definição legal contida na Lei 11.326/2006, antes da alteração veiculada pela Lei 12.512/2011 (período que alcança os fatos investigados na auditoria), verifica-se que a condição de agricultor familiar exigia 'renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento' (art. 3º, inciso III, da Lei 11.326/2006), impondo, em interpretação sistêmica da norma, a vedação àquele que exerce função ou cargo público, por absoluta incompatibilidade material.

**47. Dos argumentos estranhos ao objeto do processo de tomada de contas especial referidos por Antônia Lúcia Navarro Braga**

48. Afirma a recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga a ausência de irregularidade na distribuição dos gêneros alimentícios, com a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos no controle de qualidade e quantidade do leite em cada Município e a correção de eventuais falhas e adoção de medidas profiláticas. Ademais, argumenta favoravelmente ao procedimento de Dispensa de Licitação 9/2010, fundada em parecer jurídico.

Análise

49. Os argumentos transcritos da defesa da recorrente não guardam relação com o resultado do processo de tomada de contas especial, instaurado para apuração de débito em decorrência da 'contratação de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba', além da 'ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas' (Citação – peça 12, itens 'a' e 'b'), sendo desnecessária a análise da defesa quanto aos aspectos de irregularidade observados na distribuição final do leite à população ou ao procedimento de dispensa de licitação, uma vez que o julgamento se fundamentou apenas na relação de produtores que não apresentavam a qualidade de produtores familiares, de acordo com a relação encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (peça 87), tendo a pena de multa relação exclusiva com o débito apurado (art. 57 da Lei 8.443/92).

50. Portanto, todas eventuais menções a irregularidades que exemplificam fraude generalizada no programa não serviram de fundamento da decisão atacada: a condenação se fundamenta nos elementos contidas na citação, com obediência ao princípio da congruência entre acusação e defesa, aplicável ao processo em espécie.

**51. Da aprovação das contas da Fundação de Ação Comunitária (FAC) perante o Tribunal de Contas Estadual**

52. Alega a recorrente a aprovação das contas em julgamento realizado pelo Tribunal de Contas Estadual como razão para impor o julgamento de regularidade por parte do TCU.

Análise

53. Diversamente do que alega a recorrente, o processo mencionado não analisou a parte de recursos federais utilizados no Programa Leite da Paraíba, uma vez que aquela Corte não teria competência para analisar a aplicação de recursos federais, se limitando aquela análise aos recursos estaduais entregues para a Fundação.

54. Em se tratando de recursos federais repassados por intermédio de convênio (peça 15 do TC-004.633/2011-3), os valores não se incorporam ao patrimônio da fundação e, deste modo, remanesce a competência exclusiva da Corte de Contas para o julgamento das contas,

*nos termos do art. 71, incisos II e VI, da Carta Republicana, não se podendo alegar coisa julgada em relação à manifestação da Corte de Contas Paraibana:*

*‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)*

*II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)*

*VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;’*

**55. Da ocorrência de prejuízo ao Erário como justa causa para o julgamento de irregularidade das contas**

56. *Entende a recorrente não existir enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não estando caracterizado descuido no trato da coisa pública. Afirma não ocorrer má-fé na gestão dos recursos, não havendo dolo praticado pela gestora da fundação.*

#### Análise

57. *O descuido no trato da coisa pública ficou evidenciado no momento em que a recorrente deixou de exercer sua competência no sentido de manter a correição dos cadastros de produtores, inclusive autorizando durante sua gestão a inclusão de novos membros que não se enquadravam no conceito legal de produtores familiares.*

58. *O conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade, condicionado à ‘liquidação tempestiva do débito atualizado’, ou seja, o reconhecimento, pelo gestor, da existência do débito antes do julgamento final, bem como a devolução dos valores, o que não ocorreu no caso em debate:*

*‘Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: [...]*

*§ 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.’*

59. *Ao final, o dano ao erário ficou caracterizado em função de diversos pagamentos para os quais a omissão grave da recorrente anuiu de forma relevante, justificando a subsunção da conduta ao art. 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, não podendo ser considerado, desta forma, mera irregularidade formal:*

*‘Art. 16. As contas serão julgadas: [...]*

*III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: [...]*

*c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;’*

#### **CONCLUSÕES**

60. *O prazo previsto no art. 14 da Lei 8.443/1992 para o julgamento de tomada de contas, além de não aplicável aos processos de tomada de contas especiais, é classificado como prazo impróprio, não havendo consequências para o julgamento que ultrapassa o prazo indicado, conforme indicado na jurisprudência da Corte.*

61. *O direito à ampla defesa não é absoluto, sendo firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o seu exercício pelos jurisdicionados deve se dar de acordo com as normas processuais que regem a matéria, não havendo previsão para o acolhimento dos pedidos aviados pela responsável. Não foi comprovado o cerceamento de defesa pela ausência de decisão judicial que impedisse acesso aos documentos indicados pela recorrente.*

62. *Ainda que se admitisse verdadeira a narrativa dos recorrentes (de falsa emissão de DAP por parte de autoridades públicas), a responsabilidade pode ser apurada em modalidade omissiva, se destacando o dever dos agentes envolvidos (fundação e laticínio) em manterem atualizados os cadastros de produtores.*

63. *No caso, o subsídio para a captação de leite somente poderia ser direcionado aos agricultores familiares, sendo que a DAP, documento de declaração de uma situação fática, não serviria como prova inconteste de que o fornecedor se enquadrava nos requisitos do art. 3º da Lei 11.326/2006.*

64. *De outra sorte, não existe demonstração, no momento da gestão dos cadastros de produtores, de qualquer análise de desconformidade da declaração, particularmente do laticínio que tinha a obrigação adicional de analisar as condições sanitárias do rebanho produtor, estando demonstrada uma ocorrência sistêmica, inserindo os responsáveis na cadeia de responsabilidade.*

65. *A omissão no dever de fiscalização do cadastro de produtores, em sendo elemento relevante para a causação do dano ao Erário, afasta a alegação de supostas irregularidades cometidas no âmbito da Emater. No mesmo sentido, o cadastro foi modificado, ainda na gestão da recorrente, incluindo diversos produtores que não se enquadravam na condição de produtores familiares, não sendo possível acolher a alegação de falhas em gestões anteriores.*

66. *O exercício de cargo/função pública é incompatível com a renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, requisito legal previsto no art. 3º, inciso III, da Lei 11.326/2006, segundo interpretação sistêmica da legislação aplicável.*

67. *O julgamento na Corte de Contas do Estado, ainda que houvesse tratado do assunto de forma concreta, não teria o condão de produzir a coisa julgada administrativa, uma vez que os recursos federais geridos pela fundação mantêm sua natureza federal, atraindo a competência julgadora exclusiva da Corte de Contas Federal.*

68. *Ao final, não é possível considerar a conduta dos recorrentes como meras falhas formais, uma vez que o dano ao Erário foi causado pela omissão voluntária dos agentes no sentido de fiscalizar os procedimentos de inclusão de agricultores familiares no programa público, não havendo de se reconhecer a boa-fé no caso concreto.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda – Coapecal-Cariri, para propor, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RITCU, negar provimento aos recursos.”*

2. O corpo diretivo da Serur aquiesceu à proposta acima transcrita (peças 156 e 157).

3. O d. representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 160).
4. Destaca-se a juntada, pela Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. (Coapecal), dos documentos complementares constantes das peças 158, 161-165 e 272, os quais, em homenagem ao princípio da verdade material, serão considerados para a elucidação dos fatos reputados como irregulares.
5. Por meio de despacho exarado em 12/6/2019, destaquei a informação contida nos autos de que a Coapecal se encontrava mencionada na “Operação Amalteia”, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União, que confirmou a existência de um quadro generalizado de fraudes, com irregularidades detectadas em todas as suas etapas, contemplando o fornecimento do leite, seu beneficiamento e sua posterior distribuição nos postos.
6. Salientei, ainda, que os Acórdãos 3.575/2019 e 3.726/2019, ambos da 1ª Câmara, determinaram à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal 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 extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Estado da Paraíba, fizesse juntar, aos autos, os elementos probatórios coligidos no bojo da mencionada “Operação Almateia”, referentes, especificamente, à conduta do laticínio responsabilizado em cada uma das tomadas de contas especiais, incluindo aqueles indicativos de prejuízos ao erário.
7. Diante disso, determinei a restituição destes autos à Secretaria Geral de Controle Externo para que providenciasse a inclusão dos documentos da aludida operação policial que se relacionassem especificamente à Coapecal.
8. Em acréscimo, determinei que fosse efetuada instrução técnica complementar, na qual fossem analisados os elementos eventualmente carreados aos autos em confronto com o entendimento exarado nos Acórdãos 3.575/2019 e 3.726/2019, ambos da 1ª Câmara, acerca da responsabilização dos laticínios.
9. Foram, então, juntados os documentos insertos às peças 168-265 e 274-279.
10. Nesse ínterim, a sra. Antônia Lúcia Navarro Braga interpôs recurso de revisão contra o Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara, o qual recebeu proposta de não conhecimento por parte da Serur, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade exigidos pelo art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RITCU.
11. Por intermédio do despacho constante da peça 271, recebi o dito recurso como elementos complementares ao recurso de reconsideração interposto pela responsável e determinei à Serur que analisasse o seu reflexo no mérito da instrução a ser exarada.
12. Cumpre registrar, ainda, que consta, à peça 280, informação acerca do falecimento da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ocorrido em 8/5/2020.
13. Em instrução conclusiva, a Serur assim se manifestou (peça 282):

### **“INTRODUÇÃO**

*Após a instrução de mérito dos recursos de reconsideração realizada pela Serur contida na peça 155, interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda., houve os seguintes eventos processuais:*

- a) *Juntada de novos documentos por parte do laticínio (peças 158; 161-165), com a exibição de certidões negativas de falência (peça 162), criminal (peça 163), cível e criminal federal (peça 164) e execução fiscal (peça 165);*

b) *Determinação do E. Min. Benjamin Zymler para juntada de documentos colhidos na Operação Almateia para eventual individualização das condutas dos laticínios, bem como para instrução técnica complementar (peça 166);*

c) *Juntada de novos documentos pela Secretaria Adjunta de Controle Externo em decorrência da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 3.575/2019-1ª Câmara (peças 167-265), extraídos do processo TC-004.633/2011-3;*

d) *recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peças 266 e 272), buscando a modificação do Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara (peça 93), recebido como elementos complementares ao recurso de reconsideração nos termos da deliberação do E. Relator (peça 271); e*

e) *juntada de documentos complementares extraídos do processo TC-025.373/2013-7, encaminhados pelo Ministério Público Federal no Estado da Paraíba e pela Justiça Federal da Paraíba (peças 274-279).*

### **DOS NOVOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SECEX E DA REANÁLISE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DO LATICÍNIO À LUZ DAS NOVAS EVIDÊNCIAS**

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

70. *No mérito, os documentos colacionados pela Secex-TCE (peças 167-265) são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram analisados na decisão recorrida (itens 54-66 do voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 94), cuja valoração à época conduziu ao julgamento de irregularidade das contas do laticínio.*

71. *O laticínio Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. – Coapecal-Cariri foi referenciado nos seguintes documentos colacionados aos autos:*

*peça 169: Relatório de análise de material apreendido na sede do Laticínio Cariri – Coapecal*

*peças 170 e 265: Documentos de recibo de entrega de leite a beneficiários*

*peça 171: Relação de produtores e DAP colhidas na sede do laticínio*

*peça 180, p. 12 e 13: Declaração prestada por Maria do Desterro Costa, servidora da FAC no posto em que o laticínio promovia a distribuição dos gêneros alimentícios*

*peça 212-216: Relatório de análise de material apreendido na sede do Laticínio Cariri – Coapecal'*

72. *Deve-se tomar, como ponto de partida, o fato de que a captação de leite pelos laticínios era feita de fornecedores cadastrados na FAC e, portanto, a mera menção na operação policial Almateia, por si só, não se mostra elemento suficiente para a condenação do laticínio, por se tratar de elemento circunstancial em relação à irregularidade perseguida no presente processo de TCE, qual seja, a captação de leite junto a fornecedores irregulares, uma vez que os fornecedores de leite, do ponto de vista formal, estavam todos listados nos cadastros da FAC.*

73. *Assim, os novos documentos colacionados não trazem evidências probatória para o debate, qual seja, novos elementos aptos a demonstrar a responsabilidade do laticínio quanto à irregularidade de captação de leite junto a fornecedores com DAP irregulares, ratificando o entendimento apresentado na manifestação anterior.*

74. Observando o *modus operandi* relatado na denúncia criminal apresentada (peça 277, p. 18-19), é de se verificar que os pagamentos aos produtores rurais eram sempre precedidos de DAP falsificadas (pessoas que efetivamente não eram produtoras de leites ou de produtores com capacidade inferior), sendo que **‘o dono do laticínio incluiria nessa conta o leite obtido de produtores não cadastrados por não atenderem os requisitos do PROGRAMA’**, podendo esse processo de falsificação ser realizado tanto pelo dono do laticínio ou por intermediários.

75. Ou seja, apenas tomando como base a narrativa apresentada pelo Parquet Federal, a irregularidade praticada pelos laticínios pressupunha a entrega de quantitativo de leite equivalente aos valores pagos pela FAC (estando circunscrita a irregularidade apenas à captação de produtores que não eram agricultores familiares), mitigando substancialmente o débito apurado pela totalidade dos valores pagos a produtores com DAP irregulares, uma vez que os valores pagos pela FAC teriam compatibilidade com os preços de mercado, nos termos da Lei 12.512/2011:

*‘Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:*

***I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA;’***

76. Deste modo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) não importava pagamento de subsídios financeiros aos produtores (ou aos falsos produtores), uma vez que os preços pagos pelos gêneros alimentícios eram compatíveis com os preços de mercado, não sendo possível afirmar a ocorrência de dano ao erário por eventual locupletamento de subsídios concedidos.

77. Poder-se-ia imaginar que a quantificação do débito estaria associada ao fornecimento de todo e qualquer leite cuja origem não tivesse origem em agricultores familiares enquadrados na Lei 11.326/2006 (art. 3º), ainda que o leite tivesse sido efetivamente entregue ao órgão estatal, pela mera ocorrência do desvio de finalidade do programa público.

78. Nesse caso, a metodologia de apuração do débito empregada pela Corte, no momento em que atribui a totalidade do débito aos produtores que possuíam DAP irregulares (peça 87), não seria correta, uma vez que se faria necessária a distinção, para cada fornecedor, da capacidade produtiva de cada um dos produtores indicados naquela relação, em cotejo com a quantidade paga pela FAC. Ou seja, a irregularidade não se demonstraria pela existência de DAP irregulares, mas pela avaliação, em cada caso, da capacidade produtiva efetiva de cada um dos produtores de leite listados na peça 87 e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.

79. Deste modo, a produção probatória para a quantificação do débito exigiria uma inspeção *in loco* para estimativa da produção real de cada produtor em contraste com os valores declarados e recebidos, produção probatória esta que estaria, em termos concretos, inviabilizada pelo lapso temporal das ocorrências (2010 e 2011):

*‘O eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização em razão do transcurso de grande lapso temporal entre os fatos e a citação de responsável deve, em regra, ser objeto de prova, cabendo à parte esse ônus. Todavia, a análise das circunstâncias do caso concreto pode conduzir o julgador a conclusão distinta, no sentido de que o transcurso de tal prazo possa inviabilizar a defesa.’ (Jurisprudência Seleccionada. Acórdão 3.879/2017-1ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman)*

80. Há um segundo elemento descrito na denúncia penal, relativamente à manipulação do leite fornecido e fornecimento de leite impróprio, fato que poderia implicar a responsabilização em sede de processo de tomada de contas especial:

‘219. Na residência de MARCELINO foram apreendidos diversos documentos que se encontram listados às fls. 13/24 – Apenso I do IPL 0374/2011, dentre eles, sua agenda contendo anotações sobre assuntos a serem discutidos em reuniões com entidades e organizações diversas, havendo uma anotação com os seguintes dizeres: “Leite de Cabra X Leite de Vaca – Adulterar” com uma seta de ligação com outro escrito com os dizeres “Preço X Margem da Usina”. Tais anotações estão dentro de uma relação de tópicos, provavelmente discutidas no dia 26/11/2010 na Associação de Produtores da cidade de Parari/PB (item 2).

220. Constatou-se no decorrer da investigação policial que MARCELINO TROVÃO é conhecido no meio como contumaz adulterador da qualidade do leite fornecido. Tal fato restou comprovado no diálogo transcrito sob o nº 3685855 (mencionado às fls. 675/677 – IPL 374/2011), entre CARLÃO/EDILSON e PEDRO MARTINS, também denunciado e presidente do SINDILEITE, que lança fundadas dúvidas sobre a qualidade do leite fornecido pelo Laticínio CARIRI.’ (peça 277, p. 89)

81. O fornecimento de um leite desprovido das qualificações técnicas prevista na norma sanitária equivaleria à própria ausência da prestação devida à Fundação de Ação Comunitária (FAC), implicando eventual apuração em sede de tomada de contas especial pela integralidade do leite impróprio para o beneficiamento e consumo.

82. Todavia, não se vislumbra conveniência e oportunidade da restituição dos autos ao relator a quo para a expedição de novas citações, uma vez que a produção probatória exigida para a quantificação dos lotes de leite fornecidos sem condições sanitárias não estaria comportada no regime limitado de provas no âmbito dos processos de TCE.

83. Portanto, os novos documentos colacionados não permitem comprovar que o laticínio em questão tenha agido no sentido de providenciar a captação de leite junto a fornecedores desprovidos de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou no procedimento de falsificação de DAP, razão pela qual se mostra justificado o afastamento da responsabilidade do laticínio, ainda que referenciado em procedimento penal autônomo.

### **DO RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO POR ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA (PEÇA 266) ACOLHIDO COMO RAZÕES COMPLEMENTARES AO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**

84. O recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 266) veicula o pedido de unificação das penalidades de multa aplicadas nos diversos processos relacionados ao Programa do Leite, segundo o entendimento fixado no **Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler**.

85. Analisando as novas razões de defesa à luz da totalidade dos atos de gestão, considerando o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-1ª 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 ausência de menção da gestora e pela menção circunstancial do laticínio ora analisado nas operações policiais (Operação Amalteia), 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.

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.

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, Luty 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 se aplica 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.'

86. 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 decorrente de grave infração à norma legal (art. 58, inciso 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.

87. 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 4.509/2019-1ª 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 4.509/2019-1ª 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 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.*

*§ 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, inexistiu 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 TCE 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 Tribunal a realizar seguídas 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 JULGAMENTO DE IMPROCEDENCIA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

88. *Requer a recorrente a 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 272).*

89. *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.*

90. *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:*

*‘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)*

91. *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 RECONSIDERAÇÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS**

92. *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 RITCU:*

*‘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.’*

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

a) *tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.9 do decisum recorrido (Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara, peça 93);*

b) *juízo de regularidade das contas de Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. (Coapecal –Cariri), CNPJ: 02.485.475/0001-40, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992; e*

c) *juízo 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 subitens 9.3 e 9.4 da decisão e a exclusão das penalidades de multa aplicadas nos subitens 9.5 e 9.6, uma vez que as multas impostas nos **Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª 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).*

### **CONCLUSÕES**

94. *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 4.509/2019-1ª Câmara, uma vez que inexistente prova de ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do gênero alimentício à população beneficiária, particularmente na situação do laticínio que figura envolvido em investigações policiais de forma circunstancial.*

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

96. *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.*

97. *Identificadas circunstâncias objetivas que apontam para a exoneração parcial da recorrente, é de boa técnica a aplicação do art. 281 do RITCU 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 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª Câmara).*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise complementar dos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda – Coapecal-Cariri, para propor, com base nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RITCU:*

- a) conhecer os recursos interpostos;*
- b) tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.9 do Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara (peça 93);*
- c) dar provimento parcial ao recurso da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e julgar irregulares as contas desta 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;*
- d) dar provimento e julgar regulares as contas da Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. (Coapecal –Cariri), CNPJ: 02.485.475/0001-40, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;*
- e) manter inalterados os demais termos do acórdão recorrido; e*
- f) encaminhar cópias da eventual decisão que vier a ser proferida às autoridades indicadas nos subitens 9.11 e 9.12 da decisão recorrida.”*

14. O corpo diretivo da Serur ratificou o encaminhamento acima (peças 283 e 284).

15. Do mesmo modo, o representante do MP/TCU manifestou-se em conformidade com a proposta formulada pela unidade técnica (peça 285).

É o relatório.