

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 025.049/2013-5

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

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

Recorrente: Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – ME – Ducampo (06.076.620/0001-90)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinto) (05.526.783/0001-65)

Representação legal: Rougger Xavier Guerra Junior (OAB/PB 151.635-A), Fábio Andrade Medeiros (OAB/PB 10.810) 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. DÉBITO INSUBSISTENTE. EXCLUSÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) acostada à peça 91:

### **“INTRODUÇÃO**

*Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pela Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. (peça 82) contra o Acórdão 1.862/2017-1ª Câmara (peça 68), por meio do qual este Tribunal deslindou Tomada de Contas Especial instaurada em razão de determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara, proferido nos autos do TC 004.633/2011-3, com o objetivo de averiguar irregularidades no ‘Programa do Leite’, custeado com recursos federais.*

*2 Após o regular desenvolvimento do processo, a 1ª Câmara prolatou o referido acórdão, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, cujo teor, no que interessa para o deslinde da questão, reproduz-se a seguir:*

*‘9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68, ex-Presidente da FAC, e da Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90;*

*9.2. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com a Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90, 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:*

<i>Valor Histórico</i>	<i>Data de ocorrência</i>
R\$ 723.542,05	31/1/2007
R\$ 1.304.396,70	31/1/2008
R\$ 298.752,75	31/1/2009

9.3. aplicar, individualmente, a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, e à Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90, 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-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. autorizar também, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, atualizadas monetariamente, incidindo ainda, sobre cada valor mensal correspondente ao débito, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; 9.7. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) 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;

9.8. 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

9.9. 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.’

3. Inconformada com a decisão, a empresa interpôs recurso, o qual passará a ser analisado.

## **HISTÓRICO**

4.1 Os autos foram iniciados por determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara (peça 3), proferido no TC 004.633/2011-3 (Relatório de Auditoria), visto os recursos transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a Fundação de Ação Comunitária (FAC), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2010, para custear o ‘Programa do Leite’, terem sido irregularmente aplicados.

4.2 Oportuno o registro de que o cumprimento do referido acórdão deu origem a 36 tomadas de contas especiais, cada uma indicando como responsáveis o presidente da FAC à época e uma entidade de laticínio, no caso concreto, o Sr. Gilmar Aureliano de Lima e a Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – EPP (Ducampo).

4.3 A Lei 11.326/2006, as Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e os Convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009 definiram critérios de elegibilidade dos produtores e dos consumidores, havendo, por parte dos fornecedores, a obrigatoriedade de apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento associado às

regras do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

4.4 A propósito, consta no item 2 da Resolução 16/2005 o seguinte regramento dirigido aos laticínios:

*‘2.3. As beneficiadoras de leite, para fazer parte do Programa, **deverão promover a compra de leite de produtores familiares** que atendam aos requisitos estabelecidos neste documento e observar as normas aqui expostas, tanto as gerais quanto as relativas à aquisição do produto, além de:*

- Possuir registro regular no serviço de inspeção estadual ou federal ou municipal;*
- Manter as obrigações fiscais e trabalhistas legalizadas atualizadas;*
- **Manter cadastro dos fornecedores de leite mensalmente atualizado;***
- Manter cadastro mensalmente atualizado contendo as quantias diárias recebidas dos produtores beneficiários e o volume médio diário produzido por cada produtor.*
- Alimentar sistemas e utilizar softwares ou outros instrumentos de gerenciamento propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por intermédio da SESAN.’*

4.5 Segundo Minuta de Contrato de Fornecimento de Leite (peça 16, p. 151-159 - TC 004.633/2011-3), mais especificamente no tópico das obrigações, o laticínio encarregado pela coleta e beneficiamento do leite era obrigado a adquirir a mercadoria dos agricultores familiares paraibanos, sendo, com isso, o responsável pela autorização do pagamento aos agricultores, na forma definida pela cláusula quinta e seus parágrafos, que, na alínea ‘d’ do parágrafo segundo, estipulava que seria apresentada relação impressa de agricultores familiares com nome, CPF, DAP, quantidade e valor de leite produzido e entregue individualmente, preenchido pela respectiva associação dos pequenos produtores de leite da região, acompanhada de arquivo magnético (disquete ou similar). Ainda em relação aos encargos da contratada, a empresa deveria manter permanentemente atualizado o cadastro das associações e agricultores familiares a elas vinculados, atentando para o controle sanitário do rebanho em produção, conforme as normas vigentes.

4.6 Sobreleva, ainda, dos autos do Relatório de Auditoria (TC 004.633/2011-3), a relação de produtores sem DAP (peça 77), relação de produtores com vínculo público (peça 78), definição da metodologia de trabalho (peça 81), relatório de fiscalização (peça 85), diversas peças com documentos da ‘Operação Amalteia’ e, por fim, o Acórdão 2.892/2014-Plenário (peça 291) com a apreciação das razões de justificativa.

4.7 Nesse contexto, diante da verificação de um quadro de fraude generalizada, da impossibilidade de apurar a efetiva existência de cada produtor listado, da inviabilidade de se avaliar pormenorizadamente a condição de integrante do Pronaf de todos os produtores e de aferir a quantidade real de produto entregue para o laticínio, tentou-se estabelecer critérios mínimos com vistas a apontar as desconformidades e dimensionar o prejuízo ao programa. A sistemática de indicação do débito, nestes autos, está detalhada na instrução (peça 65) que antecedeu o acórdão questionado, análise que teve partes incorporadas ao Relatório da decisão vergastada.

4.8 A unidade técnica esclarece que algumas informações obtidas na ‘Operação Amalteia’ não foram disponibilizadas para o Tribunal, com destaque para aquelas protegidas pelo sigilo e que teriam o condão de confirmar ou retificar informações trabalhadas pelo TCU como irregularidades ensejadoras de dano. Para se ter uma ideia, a operação envolvendo a Polícia Federal, Ministério Público e Controladoria Geral da União encontrou graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; existência de produtores ‘fantasmas’; inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; embalagens de leite com peso inferior ao estipulado; produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; fornecimento fictício; adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; adição de produtos químicos para maquiagem

qualidade do leite; e beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programa.

4.9 Inexistindo o esclarecimento das irregularidades, depois de a avaliação técnica contar, no essencial, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, os autos caminharam para o julgamento de mérito, recebendo a solução assentada no acórdão reproduzido no início desta instrução.

4.10 Inconformada com a decisão, a empresa solidariamente responsabilizada com o gestor da FAC apresentou recurso contrário ao acórdão proferido.

### **ADMISSIBILIDADE**

5.1 Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 88), ratificado à peça 90, pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os subitens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.862/2017-1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

### **EXAME TÉCNICO**

#### **6 Delimitação**

6.1 Constitui objeto do presente recurso definir se, de fato, houve aquisição de leite de fornecedores que não atendiam às exigências do programa.

**7. Da violação das regras do programa com a aquisição de leite de produtores não registrados adequadamente no Pronaf.**

7.1 **Argumento:** a empresa recorrente afirma que o leite só era adquirido de pessoas que apresentavam a DAP no momento do fornecimento.

7.1.1 Ela reclama que foram apresentadas graves acusações de que teria ciência da condição irregular dos produtores que estavam fornecendo leite, e que estaria associada aos ex-gestores da FAC para fraudar o programa.

7.1.2 Assevera não ser de responsabilidade da recorrente a confecção e atualização dos cadastros do governo, não sendo exigível que ela responda por erros da Administração Pública.

7.1.3 Nessa toada, propõe trazer para os autos as DAP das pessoas que supostamente não possuíam a documentação exigível.

7.1.4 Ainda em relação aos fornecedores, a empresa argumenta não ser viável responsabilizá-la pela compra de produto de pessoas com emprego na Administração Pública, pois não estava sob o controle dela a emissão e fiscalização dos agricultores registrados no Pronaf.

7.2 **Análise:** em que pese a empresa tenha afirmado que apresentaria documentação com a cópia das DAP das pessoas relacionadas no processo, tais provas deixaram de ser acostadas, não sendo possível tecer qualquer consideração em relação a esse ponto.

7.2.1 De fato, não deve ocorrer a transferência de responsabilidade do servidor público desidioso para o particular por serviço não executado ou realizado fora dos limites legais. Por isso mesmo não se atribuiu, no curso do processo, à empresa responsabilidade por falhas na emissão e controle das DAP. Ocorre que era exigência do programa o enquadramento do fornecedor como integrante do Pronaf, segundo disposição contida no item 2.3 do anexo da Resolução 16/2005. Nesse sentido, era, sim, obrigação do laticínio verificar a condição de quem estava entregando o produto, se o fornecedor realmente possuía gado para efetuar a entrega, as condições do rebanho, se havia algum tipo de adulteração no leite, principalmente pela adição de água, porquanto essas são atividades rotineiras das empresas que trabalham com esse tipo de produto, visto que a compra de um lote sem qualidade pode contaminar o produto final.

7.2.2 Acontece que os elementos probatórios (peças 39 a 64), com relevo para a

consolidação e a análise da condição dos fornecedores existente nas peças 47 e 62 a 64, suportam as conclusões que levaram ao deslinde contido no acórdão recorrido. Para se ter uma ideia mais clara, na peça 47 constam diversos produtores que obtiveram a DAP somente em momento posterior. Logo, a recorrente, diferente do que afirma, adquiriu leite sem certificar se o vendedor cumpria as regras de elegibilidade. Esse aspecto, por si só, justifica a solidariedade e o não provimento ao recurso, pois se os gestores cometeram erro na administração do programa, as empresas deram espaço ao negligenciar na compra. Por isso mesmo, as condições permitiram a afirmação de que, possivelmente, houve conluio entre os participantes do programa porque, se um deles tivesse agido corretamente, as irregularidades debatidas nos autos não seriam possíveis.

7.2.3 Quanto à não verificação de que alguns fornecedores tinham vínculo com a Administração Pública, é certo que, mediante a apresentação da DAP, não competiria à Ducampo realizar esse controle. Ocorre que a condição do vendedor deixa de ser o aspecto mais relevante se o documento que o habilita para vender não é exigido no momento da compra. Dito de outra forma, se o servidor público apresenta documento inidôneo emitido por alguém que trabalha para uma entidade ou órgão público, isso constitui fraude e não alcança aquele que agiu de boa-fé. Em outra medida, se o vendedor precisa fazer prova de sua condição, mas o adquirente do produto aceita efetivar a transação sem cobrar a documentação necessária, ele ingressa na linha de responsabilização, porquanto sua conduta passa a ser determinante para a consumação da irregularidade.

7.2.4 Dito de outra forma, aceita-se afastar a responsabilidade nos casos em que o servidor público apresenta habilitação fraudulenta, isso desde que a empresa responsável pela compra do leite demonstre que o fornecedor apresentou o DAP, o que não ocorreu até este momento nos autos.

7.2.5 A propósito, é necessário esclarecer que a recorrente, Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – Ducampo, CNPJ 06.076.620/0001-90, consta nas tabelas de peças 6 e 7 com o nome de ‘Delcampo – Inativo’.

7.2.6 Considerando que o arrazoadado lançado no recurso é insuficiente para infirmar a decisão, tem-se por oportuno trazer alguns pontos do trabalho técnico que antecedeu o acórdão e que passou a fazer parte do Relatório do **decisum**:

‘10.2 Quanto ao termo ‘pagamento’, deve-se compreender que, embora os créditos fossem realizados pela FAC, a relação de fornecedores e as respectivas quantidades de leite (supostamente) entregues eram disponibilizadas pelos próprios laticínios. Ou seja, cada usina informava quais eram os produtores por ela cadastrados (ou ‘contratados’) e as respectivas quantidades fornecidas, cabendo à FAC a efetuação dos pagamentos devidos. Dessa forma, observa-se a relação umbilical existente entre a Ducampo (e também as demais empresas) e os referidos pagamentos realizados aos fornecedores.

10.6 Como visto na auditoria e descrito ao longo deste processo, em grande parte, os ditos fornecedores não cumpriam as exigências mínimas para participar do programa, razão pela qual os laticínios foram alçados à condição de responsáveis solidários, inclusive a Ducampo, no que tange a estes autos.

10.9 Ademais, considerando as dificuldades de natureza logística, evidentemente os laticínios, inclusive a Ducampo, captavam leite junto a fornecedores cujas propriedades se encontrassem próximas aos pontos de coleta. Tal consideração é relevante na medida em que deixa mais clara a relação de proximidade, interdependência e, muitas vezes, até mesmo cumplicidade entre os atores citados.

10.15 Ainda sobre este ponto (recebimento, beneficiamento e distribuição), também merece grande destaque os resultados da ‘Operação Amalteia’, a qual constitui ação conjunta executada pela Polícia Federal, Ministério Público e Controladoria Geral da União. A referida operação confirmou as irregularidades aqui tratadas, além de identificar diversas outras, tais como: graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; existência de produtores ‘fantasmas’; inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; embalagens de leite com peso inferior ao estipulado; produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; fornecimento fictício; adição de água que chegava, em alguns casos,

*a mais de 50%; adição de produtos químicos para maquiagem a qualidade do leite; e beneficiários consumidores que não poderiam estar no programa, dentre outros pontos caracterizando uma fraude generalizada no programa.'*

*7.2.6 Sem embargo de serem apenas excertos do que se afirmou na fase anterior ao julgamento, os pontos colocados em evidência retratam a gravidade da situação e comprovam que a consumação do dano só foi possível mediante a ação descuidada ou omissão da Ducampo diante de seus encargos na execução do programa do leite.*

*7.2.7 Dito isso, diante da manutenção da irregularidade apresentada no curso do processo, a conclusão possível e viável é no sentido de conhecer e não dar provimento ao recuso.*

### **CONCLUSÃO**

*8.1 A ausência de provas e alegações que comprovem que a Ducampo fez aquisições no limite daquilo que era definido pelo programa, perdurando com isso a veracidade das assertivas e constatações que levaram à responsabilização solidária do ex-gestor e da empresa recorrente, a solução que melhor se coaduna ao momento processual é a rejeição da tentativa de reforma do acórdão vergastado.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise, que arrima a seguinte sugestão:*

*a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pela **Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda.**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, **negar-lhe provimento**;*

*b) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba;*

*c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."*

2. O corpo diretivo da Serur aquiesceu à proposta acima transcrita (peças 92 e 93).

3. O d. representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 94).

4. Por meio de despacho exarado em 12/6/2019, destaquei a informação contida nos autos de que a Ducampo se encontrava mencionada na "Operação Amalteia", desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União e 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.

5. 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 MDS 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.

6. 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 Ducampo.

7. Por oportuno, solicitei atenção para a diferenciação entre a empresa ora recorrente, Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – Ducampo (06.076.620/0001-90), e a empresa Agroleite Comercial de Alimentos Ltda. – Leite Delcampo (09.612.676/0001-00) e que fosse esclarecido qual das duas (ou se ambas) está envolvida nas irregularidades apuradas pela “Operação Amalteia”.

8. Em acréscimo, determinei que fosse efetuada instrução técnica complementar, na qual fossem analisados os elementos eventualmente carregados 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 97-194.

10. Em nova instrução, a Serur noticiou que os documentos relacionados à mencionada operação que foram juntados aos autos em atenção ao despacho supracitado são extrato do processo de fiscalização TC 004.633/2011-3, cujos elementos já haviam sido analisados em etapas processuais precedentes (peça 197).

11. Por meio de novo expediente, observei que a intenção buscada por meio do despacho supracitado era a inclusão de novas informações sobre a “Operação Amalteia” e não a replicação dos dados já examinados no processo, motivo pelo qual determinei o retorno do feito à unidade técnica para que complementasse as informações já constantes dos autos.

12. Destaquei, também, que, em momento subsequente, caso os novos dados obtidos implicassem o conhecimento de irregularidades distintas das constantes das citações dos envolvidos, deveria ser analisada a conveniência e oportunidade da restituição dos autos ao relator **a quo** com a sugestão de renovação das respectivas citações, a fim de garantir a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa antes do julgamento de mérito do processo.

13. Foi, então, realizada diligência à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal na Paraíba para que informasse as conclusões obtidas na “Operação Amalteia”, especialmente aquelas relacionadas à responsabilidade do laticínio Ducampo, além dos desdobramentos judiciais dela advindos, com a informação de eventuais ações propostas.

14. Em resposta, foram juntados os documentos de peças 204-213.

15. Em instrução conclusiva, a Serur assim se manifestou (peça 214):

*“Cuida-se do exame de novos elementos juntados aos autos (peças 202-213), consoante determinação do E. Min. Benjamin Zymler (peça 201), para que a Secretaria Geral de Controle Externo realizasse diligências junto a Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal na Paraíba, verbis:*

*‘Em vista do exposto, determino a restituição dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo, a fim de que diligencie à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal na Paraíba para que informe as conclusões obtidas na “Operação Amalteia”, especialmente aquelas relacionadas à responsabilidade do Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. (Ducampo), além dos desdobramentos judiciais dela advindos, com a informação de eventuais ações judiciais propostas contra o referido laticínio, retornando a este gabinete, via MP/TCU, após as devidas análises’ (peça 201).*

*2. Além dos resultados obtidos com a diligência supra (peças 202-206), a Serur promoveu a juntada de documentos complementares colacionados no processo TC-025.373/2013-7, encaminhados pelo Ministério Público Federal no Estado da Paraíba e pela Justiça Federal da Paraíba (peças 209-213), também tratando da questão em comento.*

*3. Eis, portanto, a relação de documentos e um breve resumo dos temas tratados:*

<i>Peça</i>	<i>Descrição</i>
202-203	<i>Ofício expedido pela SEGEX solicitando subsídios à Superintendência Regional da DPF na Paraíba e termo de entrega</i>
204	<i>Ofício encaminhando resposta pela Corregedoria Regional de Polícia Federal</i>
205	<i>Despacho da Corregedoria Regional da Polícia Federal informando a indisponibilidade de cópia do IPL 374/2011, o registro de indiciamento de Pedro Alcântara Martins Júnior e enviado cópia do DJE de 31/7/2018 sobre andamento da ação penal</i>
206	<i>Cópia do DJE SJPB de 31/7/2018</i>
209	<i>Ofício enviado pela Procuradoria da República na Paraíba informando a instauração da ação penal <b>0805783-69.2018.4.05.8200</b>, em desfavor de Pedro Alcântara Martins Junior, Amilcar Fernandes de Mesquita e Janúncio Santos da Nobrega</i>
210	<i>Cópia da denúncia inicial em desfavor dos agentes públicos da FAC tratando da dispensa ilegal de licitação</i>
211	<i>Cópia da denúncia inicial em desfavor de Pedro Alcântara Martins Junior, Amilcar Fernandes de Mesquita e Janúncio Santos da Nobrega (Laticínio Agroleite – Ducampo/Delcampo)</i>
212	<i>Cópia de decisão no IPL 009247-81.2008.4.05.8200 promovendo o saneamento do processo e o aditamento da denúncia</i>
213	<i>Ofício expedido pela Direção do Foro da Justiça Federal na Paraíba informando os andamentos do IPL 374/2011, indicando o atual estado da ação penal ('audiência de instrução designada para 5/2020 e cancelada pela suspensão dos serviços forenses')</i>

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

5. Note-se que, até o presente momento, não foram realizadas audiências de instrução criminal, razão pela qual a ação penal está instruída essencialmente com os documentos anteriormente produzidos no inquérito policial e que são de conhecimento dessa Corte de Contas (peças 112, 113, 117, 159, 160, 161, 193, 194, 197 do TC-004.633/2011-3)

6. Observando o modus operandi relatado na denúncia criminal apresentada (peça 211, 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.

7. Ou seja, do ponto de vista formal e 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 a captação de produtores que não era agricultores familiares), mitigando substancialmente o débito apurado pela totalidade dos valores pagos à produtores com DAP irregulares, uma vez que os valores pagos pela FAC teria 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;’*

*8. 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 pelo gênero alimentícios eram compatíveis com os preços de mercado, não sendo possível afirmar a ocorrência de dano ao erário por eventual locupletamento de subsídios concedidos.*

*9. 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.*

*10. 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 64), 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 64 e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.*

*11. 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 (2007, 2008 e 2009):*

*‘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-TCU-1ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman)*

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

*‘57. O leite coletado no Laticínio AGROLEITE, a teor do que dispõe o art. 543 do RIISPOA, é considerado fraudado, adulterado ou falsificado, em razão da adição de água (amostras 01 a 05) e de elementos estranhos à sua composição (amostra 03).*

*58. Os diálogos interceptados demonstram que PEDRO tinha plena consciência da baixa qualidade do leite fornecido pela AGROLEITE e que dele partia a ordem para manipulação do leite impróprio ao beneficiamento, por possuir grau de acidez fora do limite estabelecido no art. 537 do RIISPOA, conforme se extrai dos diálogos travados com AMILCAR, constantes do Auto Circunstanciado nº 01/2012 sob os nºs.*

3671670(fl. 497), 3675822 (CD acostado à fl. 537), 3684452(CD acostado à fl. 537), encartado na RC nº 0008363-52.2011.4.05.8200.' (peça 211, p. 27-28)

13. 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.

14. 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.

15. Ademais, a instauração de nova investigação estaria alcançada pela **prescrição**, segundo o entendimento derivado do RE 636.886/STF, seja com a aplicação do **prazo decenal** previsto no Código Civil para apuração de débito (art. 205, CC c/c Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), seja com a aplicação do **prazo quinquenal** da Lei 9.873/1999 (art. 1º), ao se considerar o intervalo entre as ocorrências discutidas (2007, 2008 e 2009) e eventual nova citação dos laticínios (2020).

16. 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.

#### **DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO JULGAMENTO EM RELAÇÃO AO CORRESPONSÁVEL GILMAR AURELIANO DE LIMA**

17. Identificadas circunstâncias objetivas que apontam para a exoneração do laticínio recorrente, é de boa técnica a aplicação do art. 281 do RITCU para estender os efeitos da decisão ao responsável que não apresentou recurso, com a exclusão do débito e multa fixado em relação ao responsável Gilmar Aureliano de Lima, para o 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).

18. Considerando o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara, o primeiro passo lógico é a exclusão do débito do responsável, 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 do gestor (Gilmar Aureliano de Lima) nas operações policiais (Operação Amalteia), conforme observado nos novos documentos colacionados, verbis:

‘Acórdão 4.509/2019-1ª 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, ao 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 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.’

19. Admitida a possibilidade de exclusão do débito do corresponsável, 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 na quantificação de débito, remanesce o julgamento da irregularidade atribuída ao corresponsável e decorrente de grave infração à norma legal (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992), 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.

20. O segundo passo é a unificação de penalidades aplicadas nas diversas TCE derivadas do Programa do Leite, sendo incontornável também a incidência da segunda parte do Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara, pela limitação da penalidade de multa do corresponsável 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 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 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 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.'

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – ME (Ducampo), para ratificar o entendimento anteriormente veiculado na peça 197, com os seguintes encaminhamentos:

a) tornar insubsistente os subitens 9.1 a 9.6 do Acórdão 1.862/2017-1ª Câmara (peça 68);

b) conhecer e dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pela Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – ME (Ducampo), com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, julgando regulares as contas do recorrente e dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

c) estender os efeitos da decisão ao responsável Gilmar Aureliano de Lima, nos termos do art. 281 do RI/TCU, para julgar irregulares as contas de Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, sem a quantificação de débito ou aplicação de nova penalidade de multa; e

encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, dando ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

16. O corpo diretivo da Serur ratificou o encaminhamento acima (peças 215 e 216).

15. Do mesmo modo, o representante do MP/TCU manifestou-se em conformidade com a proposta formulada pela unidade técnica (peça 217).

É o relatório.