

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 025.046/2013-6 [Aposos: TC 006.824/2019-6, TC 006.822/2019-3, TC 006.823/2019-0, TC 006.826/2019-9, TC 006.825/2019-2]

Natureza: Recurso de revisão em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado da Paraíba

Responsáveis: Agroleite Comercial de Alimentos Eireli (09.612.676/0001-00); Antônia Lúcia Navarro Braga (***.674.201-**); Gilmar Aureliano de Lima (***.551.594-**)

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

Representação legal: Rougger Xavier Guerra Junior (151.635-A/OAB-PB) e outros, representando Agroleite Comercial de Alimentos Eireli; John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (1663/OAB-PB) e outros, representando Antônia Lúcia Navarro Braga.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DECORRENTE DE CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA RELATIVA A IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO “PROGRAMA DO LEITE DA PARAÍBA”. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Reproduzo, abaixo, o inteiro teor da primeira instrução da Serur, com a qual se manifestou de acordo o seu corpo diretivo (peças 297-299):

INTRODUÇÃO

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

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

Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara

9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que, nos processos instaurados em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais oriundos dos convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009, firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Estado da Paraíba, faça juntar aos autos os elementos probatórios coligidos no bojo da Operação Almateia, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União,

referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial, incluindo aqueles indicativos de prejuízos ao Erário;

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

DOS NOVOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SEC-pb

- 2. A juntada de novos documentos está relacionada ao debate acerca dos fundamentos da responsabilização dos laticínios envolvidos e condenados, conforme indicado no trecho do item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara (“referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial”).*
- 3. Ocorre, todavia, que o laticínio no presente processo (Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo) não aviou recurso de revisão, tendo a **decisão condenatória transitado em julgado conforme atestado nos autos (peça 159)**, acarretando, portando, a impossibilidade de rediscussão da questão da responsabilidade do laticínio, à mingua de uma via recursal manejada pelo responsável e suficiente para a reapreciação do mérito em relação ao laticínio (recurso de revisão interposto pelo interessado).*
- 4. No mérito, considerando a possibilidade de extensão dos efeitos do julgamento do recurso de reconsideração da responsável pela FAC, os documentos colacionados pela SEC-PB (peças 164-261) são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram analisados na decisão recorrida (itens 54-62 do Voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 98, p. 6-7) e cuja valoração à época conduziu ao julgamento de irregularidade das contas do laticínio.*
- 5. Na hipótese em que a Corte venha a analisar o julgado em relação ao laticínio, deve-se observar que o laticínio foi referenciado nos seguintes documentos: **a)** peça 171 (auto de apreensão); **b)** peça 172 (relatório de análise de dados) e; **c)** peça 178 (transcrições telefônicas), apontando a existência de elementos indiciários no sentido de que as entidades Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – Ducampo (06.076.620/0001-90) e Agroleite Comercial de Alimentos Ltda. – Leite Delcampo (09.612.676/0001-00) seriam ambas de titularidade da mesma pessoa (Pedro de Alcântara Martins Junior - peça 172, p. 2).*
- 6. Portanto, os elementos indiciários colhidos no procedimento inquisitorial, tomados em sua exclusividade, não permitem a atribuição de responsabilidade ao laticínio em comento em relação a eventuais desvios na execução do programa público de distribuição de leite, particularmente quanto ao ponto debatido no processo de tomada de contas especial, qual seja, a comprovação de captação de leite junto a fornecedores irregulares, atribuível ao laticínio.*

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

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

limite da herança; c) afastamento de eventuais penalidades de caráter pessoal (Acórdão 3.088/2019-TCU-2ª Câmara).

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

8. O fundamento exclusivo do recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 264) é a possibilidade de unificação das penalidades de multa aplicadas nos diversos processos relacionados ao Programa do Leite, segundo o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler.
9. Note-se que a questão do conhecimento do recurso foi dirimida no despacho contido na peça 273, no sentido do conhecimento do recurso pelo permissivo do inciso III do art. 35 da Lei 8.443/92.
10. No mérito, a possibilidade de aplicação do entendimento contido no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, pressupõe, primeiramente, a ausência de quantificação de débito em relação à recorrente, com mera a aplicação de penalidade de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/92 (multa por gestão irregular sem apuração de débito), rejeitando a incidência da penalidade de multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/92).
11. De plano, deve ser observado que o presente processo de tomada de contas especial importou a aplicação de penalidade de multa com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/92 (item 9.4 do decisum – peça 97, p. 2), inexistindo, por parte da recorrente, um pedido expresso de modificação do fundamento condenatório para a exclusão do débito e a aplicação de penalidade de multa com esteio no art. 58 da Lei 8.443/92.
12. Ocorre, todavia, que o entendimento da Corte é no sentido de que o **efeito devolutivo do recurso** permite a análise de todos os elementos constantes dos autos (Acórdão 3.421/2013-TCU-Plenário – Rel. Min. José Múcio Monteiro), autorizando a reapreciação da totalidade dos atos de gestão (Acórdão 523/2008-TCU-Plenário – Rel. Min. Valmir Campelo e Acórdão 599/2015-TCU-Plenário – Rel. Min. Raimundo Carreiro), não estando restringido à estrita análise das alegações da recorrente (Acórdão 1226/2018-TCU-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler).
13. Portanto, analisando o recurso de revisão à luz da totalidade dos atos de gestão, considerando o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, o primeiro passo lógico é a exclusão do débito da ora recorrente, acolhendo a inteligência do acórdão paradigma, pela inexistência de prova de que os destinatários finais do programa não tenham recebido o gênero alimentício (leite), bem como pela completa ausência de menção dos gestores nas operações policiais (Operação Amaltéia), conforme observado nos novos documentos colacionados, verbis:

Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara

DOS FUNDAMENTOS PARA EXCLUSÃO DE DÉBITOS FIXADOS EM DESFAVOR DOS GESTORES E LATICÍNIOS

(...)

74. Como visto, o programa social tinha uma faceta dúplice. De um lado, a aquisição de leite junto a pequenos produtores. De outro, o fornecimento de leite a consumidores carentes.

75. Questionou-se, nestes autos, a ausência de legitimidade de DAP emitidas em razão dos seguintes motivos: a) falhas formais no preenchimento dos documentos; b) servidores públicos

na condição de produtores familiares; e c) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.

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

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

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 Ipla, Acelp e Grupiara (peça 2, p. 4-7).

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

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

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

84. Nessa linha, por não se questionar a distribuição do leite aos beneficiários consumidores, vislumbro dificuldades de se falar em prejuízo ao Erário. Isso até poderia ocorrer caso o produtor auferisse, com a venda, receitas superiores às de mercado. Entretanto, não há indicativos de que isso tenha ocorrido e tampouco quantificado.

85. É certo que o entendimento proposto neste voto aplica-se porque o laticínio em questão não restou envolvido na já mencionada operação da Polícia Federal, a qual apontou gravíssimas falhas na execução do programa atribuíveis a outros laticínios.

86. Creio, portanto, que o melhor enquadramento das condutas dos ex-dirigentes da FAC seja caracterizá-las como grave infração à norma legal, passível da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, devido aos pagamentos questionados no bojo do contrato específico em análise.

14. Admitida a possibilidade de exclusão do débito da responsável, ao se acolher a premissa argumentativa de que a captação do leite junto a pessoas inaptas a participar do programa (ausência de DAP), por si só, não importaria a quantificação de débito, remanesce o julgamento da irregularidade atribuída à recorrente e decorrente de grave infração à norma legal (art. 58, II da Lei 8.443/92), em função da ilegitimidade das DAP emitidas por força de: a) falhas formais no preenchimento dos documentos; b) servidores públicos na condição de produtores familiares; e c) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.
15. O segundo passo é a análise do pedido de unificação de penalidades veiculado no recurso, sendo incontornável também a incidência da segunda parte do Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, pela limitação da penalidade de multa da gestora ao patamar previsto na Portaria 44/2019 do Tribunal de Contas da União, ao se observar a existência de penalidades de multa já aplicadas nos Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos 1ª Câmara, verbis:

Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara

DOS FUNDAMENTOS PARA UNIFICAÇÃO DE PENALIDADES APLICADAS COM FUNDAMENTO NO ART. 58, II, DA LEI 8.443/92

(...)

89.A sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, por sua vez, foi apenada por meio dos Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara, também de minha relatoria, com três multas no valor de R\$ 15.000,00 cada.

90.Não desconheço o entendimento vigente neste Tribunal segundo o qual a aplicação de multas ao mesmo responsável em diferentes processos, pela prática de fatos irregulares análogos, não configura **bis in idem** (vide Acórdãos 676/2015-Plenário, 1.230/2012-Plenário e 962/2011-2ª Câmara, dentre outros).

91.Contudo, não se trata, nestes autos, propriamente, de situação semelhante aos casos em que há aplicação de penalidades em gestões distintas por fatos irregulares continuados. Ao invés disso, o que se tem, nestas 36 tomadas de contas especiais que envolvem o mesmo Programa do Leite, são irregularidades de natureza semelhante analisadas em processos distintos, mas que poderiam ter sido examinadas no âmbito de um mesmo feito (relatório de auditoria), resultando em uma única apenação.

92.Não me parece razoável que, por questões de organização processual, alheias a qualquer aspecto substancial, sejam aplicadas sucessivas multas que, somadas, podem totalizar mais de um milhão de reais (caso mantido, por exemplo, o valor de R\$ 30.000,00 em cada uma das 36 TCE autuadas).

93.Conforme mencionado nos parágrafos 48-50 deste voto, havia dois conjuntos de relações jurídicas: FAC e laticínios / FAC e produtores. Por questão meramente de organização processual, optou-se por constituir processos de TCE envolvendo somente FAC e laticínios (cada um com eventuais débitos relativos aos produtores que forneceram leite às respectivas usinas). Não haveria óbice, por exemplo, a que fossem instaurados processos de TCE relativos a cada produtor individualmente considerado, o que resultaria em milhares de TCE oriundas do Programa do Leite como um todo. Afinal, rememoro que o que se questiona nestes autos é justamente a regularidade da DAP, que era um documento a ser obtido por cada fornecedor. Neste último caso, seria possível, então, a aplicação de multas de até R\$ 62.237,56 em cada uma destas TCE.

94. Em suma, a decisão de se instaurar 36 processos de TCE (número este associado ao primeiro conjunto de relações jurídicas – FAC e laticínios) deveu-se à mera conveniência processual, não possuindo qualquer relação com o substrato material da ilicitude (falhas na emissão das DAP).

95. Foi nesse sentido, aliás, que o relator do processo que originou as 36 TCE (Relatório de Auditoria – TC 004.633/2011-3), ministro Valmir Campelo, destacou que:

“(…) 17. Reconhecendo, todavia, a complexidade da tramitação dos autos com tantos responsáveis, entendo que devam ser constituídos processos apartados de tomada de contas 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. *Cumpra reiterar que, no caso sob exame, inexistente 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 seguidas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF” (vide Acórdão 1.174/2004-Plenário).

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

110. *No presente processo, foram responsabilizados o sr. Gilmar Aureliano de Lima e a sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidentes da FAC, entidade a qual cabia a operacionalização do “Programa do Leite”.*

111. *O sr. Gilmar Aureliano de Lima já foi sancionado com duas multas no valor de R\$ 30.000,00 cada por meio dos recentes Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara e 3.726/2019-1ª Câmara. Assim, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e adotando como parâmetro o valor ditado pela Portaria TCU 44/2019 (R\$ 62.237,56), conforme mencionado no parágrafo 97 deste voto, deixo de aplicar nova multa a este ex-gestor, tendo em vista o atingimento do montante de R\$ 60.000,00 a título de multas já aplicadas.*

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

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

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

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

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

A existência de recursos da União aplicados no convênio atrai a jurisdição do TCU, de modo que deliberações de tribunal de contas local e câmara municipal não afetam nem vinculam o julgamento do Tribunal. (Acórdão 3.196/2017-2ª Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz)

A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias.

Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. (Acórdão 131/2017-Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa. (Acórdão 2.983/2016-1ª Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas)

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

DO APROVEITAMENTO DO RECURSO DE REVISÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS

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

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

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

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

b) julgamento de regularidade das contas de **Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo** (CNPJ 09.612.676/0001-00) dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

c) julgamento de irregularidade das contas de Antônia Lúcia Navarro Braga e de Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, com a exclusão do débito quantificado nos itens 9.2 e 9.3 da decisão e a exclusão das penalidades de multa aplicadas nos itens 9.4 e 9.5, uma vez que as multas impostas nos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e 3.726/2019-TCU-1ª Câmara já alcançaram o limite indicado no art. 58, caput, da Lei 8.443/92 c/c Portaria TCU 44/2019 (R\$ 45.000,00 e R\$ 62.237,56, respectivamente).

CONCLUSÕES

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

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

24. Não é de ser reconhecido o débito nos casos em que a irregularidade se circunscreve à captação de leite junto a fornecedores irregulares, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, uma vez que inexistente prova de ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do gênero alimentício à população beneficiária, particularmente na situação do laticínio que não figura envolvido em investigações policiais.
25. Afastado o débito, é admissível a alteração do fundamento condenatório da responsável apenas pelo ato de gestão irregular (art. 58, II da Lei 8.443/92), bem como a unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, II da Lei 8.443/92, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, ao se observar que as penalidades de multa já aplicadas nos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara alcançam o limite máximo indicado no art. 58, caput da Lei 8.443/92 c/c Portaria 44/2019-TCU.
26. Os argumentos analisados no Poder Judiciário e as decisões adotadas em procedimentos de natureza civil e criminal (exceto a declaração de inexistência do fato ou negativa de autoria em ação penal) não constituem óbice para o julgamento do processo de tomada de contas especial em curso no Tribunal de Contas da União, em atenção ao princípio de independência de instâncias.
27. Identificada circunstâncias objetivas que apontam para a exoneração parcial da recorrente, é de boa técnica a aplicação do art. 281 do Regimento Interno do TCU para estender os efeitos da decisão aos demais responsáveis que não apresentaram recursos, com a exclusão do débito e multa fixado em relação do laticínio (julgamento de regularidade), bem como ao corresponsável Gilmar Aureliano de Lima: julgamento de irregularidade das contas sem aplicação de multa pela unificação de penas aplicadas no Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e 3.726/2019-TCU-1ª Câmara).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.8 do Acórdão 1.861/2017-TCU-1ª Câmara (peça 97);
- b) julgar irregulares as contas da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do sr. Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;
- c) aplicando o art. 281 do RI/TCU, julgar regulares as contas de **Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo** (CNPJ: 09.612.676/0001-00), dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;
- d) manter inalterados os demais termos do acórdão recorrido;
- e) encaminhar cópias da eventual decisão que vier a ser proferida às autoridades indicadas nos subitens 9.10 e 9.11 da decisão recorrida.

Em sua primeira manifestação, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, exarou o seguinte parecer (peça 302):

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 264) contra o Acórdão 1861/2017-1ª Câmara (peça 97), por meio do qual a recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades na aplicação dos recursos destinados à operacionalização do chamado “Programa do Leite”, no Estado da Paraíba.

2. *Em sua análise de mérito, a Serur propôs que esta Corte conheça e dê provimento parcial ao recurso, julgando irregulares as contas da recorrente, sem aplicação de multa. Além disso, propugnou pelo aproveitamento do recurso aos demais responsáveis, de modo que esse mesmo encaminhamento seja adotado para as contas do gestor Gilmar Aureliano de Lima, e que as contas da empresa Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP – Delcampo sejam julgadas regulares com quitação plena (peça 297, p. 10-11).*

3. *Cumprе ressaltar que, em casos idênticos a este, em que a empresa originalmente condenada está envolvida na Operação Amalteia da Polícia Federal, esta Corte tem requerido a inclusão nos autos de informações acerca dos desdobramentos judiciais dela decorrentes.*

4. *Sobre o assunto, a unidade técnica registrou que “os documentos colacionados pela SEC-PB (peças 164-261) são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram analisados na decisão recorrida (itens 54-62 do Voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 98, p. 6-7) e cuja valoração à época conduziu ao julgamento de irregularidade das contas do laticínio” (peça 297, p. 2). [Grifei.]*

5. *Entretanto, é importante ressaltar que esses documentos não foram considerados suficientes para a elucidação dos fatos pelo Ministro Vital do Rêgo, conforme Despacho acostado à peça 259 do TC 025.373/2013-7, abaixo reproduzido:*

Em exame, recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e pela empresa Indústria de Laticínios da Paraíba Ltda. – Ilpla contra o Acórdão 1.744/2017-TCU-1ª Câmara, por meio do qual os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades identificadas na Fundação de Ação Comunitária (FAC), durante a execução do programa público ‘Programa do Leite’.

2. *Referido programa foi objeto da Operação Amalteia, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, que identificou um quadro generalizado de fraude, com irregularidades detectadas em todas as suas etapas, contemplando o fornecimento do leite, seu beneficiamento e sua distribuição.*

3. *Conforme consignado no voto condutor do acórdão originário, as falhas observadas na operação dizem respeito à adição indevida de produtos químicos para prolongar irregularmente a validade do produto, adulteração fraudulenta das quantidades fornecidas, beneficiadas e distribuídas, existência de produtores ‘fantasmas’ cadastrados pelas empresas, além de retenção, pelas usinas, de documentos pessoais e cartões de produtores*

4. *A empresa recorrente se encontra mencionada na aludida operação. [Grifei.]*

5. *O Acórdão 5.915/2019-TCU-1ª Câmara (peça 250), determinou à Secretaria Geral de Controle Externo que procedesse à juntada nos autos de ‘documentos da operação da Polícia Federal denominada Amalteia, que se relacionem especificamente à Indústria de Laticínios da Paraíba Ltda. – Ilpla’.*

6. *A instrução da Secretaria de Recursos (peça 255) noticiou que os documentos relacionados à mencionada operação, juntados aos autos em atenção à deliberação mencionada, são extrato do processo de fiscalização (TC-004.633/2011-3), cujos elementos já foram analisados em etapas processuais precedentes. [Grifei.]*

7. *Observo que a intenção da diligência determinada pelo Acórdão 5.915/2019-TCU-1ª Câmara era a inclusão nos autos de novas informações sobre a denominada Operação Amalteia e não a replicação dos dados já examinados no processo, motivo pelo qual faz-se necessário o retorno dos autos à unidade técnica para que complemente as informações já constantes dos autos.*

8. *Em momento subsequente, caso os novos dados obtidos impliquem o conhecimento de irregularidades distintas das constantes das citações dos envolvidos, deverá 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 os princípios do contraditório e da ampla defesa antes do julgamento de mérito deste processo.*

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 relacionadas à responsabilidade da Indústria de Laticínios da Paraíba Ltda. – Ilpla nos ilícitos apurados, além dos desdobramentos judiciais dela advindos, com a informação de eventuais ações judiciais propostas contra o referido laticínio, retornando a este gabinete após as devidas análises.

6. *Em cumprimento, foram procedidas diligências à Polícia Federal, ao MPF e à Seção Judiciária na Paraíba, acerca dos desdobramentos judiciais da Operação Amalteia, especialmente em relação aos laticínios Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Luty, Ilpla, Acelp e Grupiara, sendo as respostas juntadas àqueles autos.*

7. *Desse modo, tendo em vista a existência em tramitação nesta Corte de diversos processos idênticos, que tratam de empresas mencionadas na operação policial, como neste caso concreto (Agroleite), entendo que se deva, por dever de coerência, adotar o mesmo encaminhamento utilizado no referido TC 025.373/2013-7.*

8. *Cumprе ressaltar que o argumento da unidade técnica, de que “a juntada de novos documentos decorrente da determinação contida no Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara não deve gerar efeitos nos casos em que já houve o trânsito em julgado da decisão condenatória, sem a interposição de recurso de revisão pela parte interessada” não se aplica neste caso, uma vez que sua proposta de mérito é de aproveitamento do recurso em tela à empresa Agroleite, julgando-se suas contas regulares com quitação plena (peça 297, p. 10-11).*

9. *Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que o presente feito seja restituído à Secretaria de Recursos, determinando-lhe que faça juntar a estes autos os documentos obtidos pelas diligências realizadas junto à Polícia Federal, ao MPF e à Seção Judiciária na Paraíba, acerca dos desdobramentos judiciais da Operação Amalteia em relação ao laticínio Agroleite.*

Em despacho à peça 303, acolhi a proposta do MPTCU.

A Serur, em sua segunda e última manifestação, elaborou instrução, endossada por seus dirigentes, cujo inteiro teor reproduzo abaixo (peças 313-315):

INTRODUÇÃO

Cuida-se de determinação do e. Ministro Raimundo Carreiro (peça 303) para juntada dos documentos obtidos por meio de diligências encaminhadas à Polícia Federal, ao MPF e à Seção Judiciária na Paraíba, contidos no processo TC-025.373/2013-7, bem como a reanálise do mérito do recurso de revisão à luz dos novos documentos obtidos.

DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SERUR (PEÇAS 306-312)

2. *A Serur promoveu a juntada de documentos complementares, encaminhados pelo Ministério Público Federal no Estado da Paraíba e pela Justiça Federal da Paraíba (peças 306-312), em função de diligências realizadas nos autos do TC-025.373/2013-7.*

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

<i>Peça</i>	<i>Descrição</i>
306	<i>Ofício 35.503/2020-TCU/Seproc, de 10 de julho de 2020, solicitando informações atualizadas</i>
307	<i>Termo de ciência de comunicação do TRF da 5ª Região</i>
308	<i>Cópia da denúncia inicial em desfavor dos agentes públicos da FAC tratando da dispensa ilegal de licitação</i>
309	<i>Cópia da denúncia inicial em desfavor de Pedro Alcântara Martins Júnior, Amilcar Fernandes de Mesquita e Janúncio Santos da Nóbrega (Agroleite – Ducampo/Delcampo)</i>
310	<i>Cópia de decisão no IPL 009247-81.2008.4.05.8200 promovendo o saneamento do processo e o aditamento da denúncia</i>
311	<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 (“Em fase de instrução” – item 14)</i>
312	<i>Ofício enviado pela Procuradoria da República na Paraíba informando a instauração da ação penal 0805783-69.2018.4.05.8200, em desfavor dos responsáveis Pedro Alcântara Martins Júnior, Amilcar Fernandes de Mesquita e Janúncio Santos da Nóbrega (Agroleite – Ducampo/Delcampo)</i>

4. Os 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 a fornecedores com DAP irregulares, ratificando o entendimento apresentado na manifestação anterior.

5. Note-se que até o presente momento o processo ainda está em fase 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 171, 172 e 178, no que concerne as referências ao Laticínio Delcampo).

6. Observando o *modus operandi* relatado na denúncia criminal apresentada (peça 309, p. 18-19), é de se verificar que os pagamentos aos produtores rurais eram sempre precedidos de DAP's 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 à captação de produtores que não eram agricultores familiares), mitigando substancialmente o fundamento do débito apurado pela totalidade dos valores pagos a produtores com DAP irregulares, uma vez que os valores pagos pela FAC teriam correspondência com os quantitativos

apresentados, bem como compatibilidade com os preços de mercado, nos termos da própria lei de regência (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; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

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 valores 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.*

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, quando atribui a totalidade do débito aos produtores que possuíam DAP irregulares (peça 93), 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 as quantidades pagas pela FAC.*

11. *Ou seja, a prova da irregularidade não se demonstraria pela evidenciação das DAP's irregulares, mas pela avaliação, em cada fornecimento ocorrido, da capacidade produtiva efetiva de cada um dos produtores de leite listados na peça 93 e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.*

12. *Deste modo, a produção probatória para a quantificação do débito exigiria uma inspeção in loco para avaliação 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 (2009 e 2010), inviabilizando uma colheita de provas adequada para a quantificação do débito:*

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)

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

54. Ademais, o Laudo de Perícia Criminal nº 368/2012 (fls. 38/44 – IPL 374/2011, Apenso IV) descreve o local onde foram coletadas 05 (cinco) amostras de leite no Laticínio AGROLEITE a fim de serem submetidas a análises químicas.

55. O resultado do exame químico realizado (fls. 114/142 – IPL 374/2011, Apenso IV) evidencia a adição de água nas 5 (cinco) amostras coletadas, bem como a adição de substância alcalina no

leite da amostra 03. Segundo o perito, a adição de substâncias alcalinas visa aproveitar o leite deteriorado, reduzindo sua acidez, sem, no entanto, reduzir sua carga microbiana, o que é nocivo à saúde. Já a adição de água dilui os nutrientes, reduzindo o valor nutritivo do produto. (peça 309, p. 27)

14. *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) e aos beneficiários finais, implicando eventual apuração em sede de tomada de contas especial pela integralidade do leite impróprio para o beneficiamento e consumo.*

15. *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 do processo de TCE, sendo inviável a produção de uma prova concreta do defeito de cada lote de leite fornecido no presente momento, em razão do próprio lapso temporal que importou a perda de evidências diretas.*

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.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior o recurso de revisão interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga, para ratificando o entendimento contido na peça 297, conhecer e dar provimento parcial ao recurso apresentado, bem como alterar ex officio o julgamento em relação ao laticínio, nos termos da proposta de encaminhamento anteriormente sugerida na peça 297, p. 11.

O MPTCU, em segunda e última manifestação, assim se pronunciou (peça 316):

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga contra o Acórdão 1861/2017-1ª Câmara (peça 97), por meio do qual a recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades na aplicação dos recursos destinados à operacionalização do chamado “Programa do Leite”, no Estado da Paraíba. Registre-se que a referida deliberação foi mantida pelo Acórdão 8616/2018-1ª Câmara (peça 138), que conheceu dos recursos de reconsideração interpostos pela ora recorrente e pela Agroleite Comercial de Alimentos Eireli – EPP – Delcampo para, no mérito, negar-lhes provimento.

2. *No presente recurso de revisão, Antônia Lúcia Navarro Braga, invocando o princípio da segurança jurídica, requereu que se aplicasse, nestes autos, o mesmo entendimento de diversos precedentes recentemente proferidos por esta Corte, em que se concluiu pelo afastamento do débito e pela aplicação de multa aos gestores da Fundação de Ação Comunitária (FAC) até o limite previsto na Portaria-TCU 44/2019, no valor de R\$ 62.237,56 (peça 264).*

3. *De fato, após apreciar os processos de TCE que tratam do Programa do Leite da Paraíba/PB, julgando irregulares as contas, condenando em débito e aplicando a multa do art. 57 da Lei 8.443/92 aos responsáveis, e após manter algumas dessas deliberações em sede de recurso, o Tribunal desenvolveu uma nova análise para os casos da espécie.*

4. *Com efeito, as contas dos laticínios que não estavam envolvidos na Operação Amaltheia da Polícia Federal passaram a ser julgadas regulares com quitação plena e as contas dos gestores da*

FAC foram mantidas irregulares, modificando-se o fundamento da multa para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 (cf. Acórdão 3575/2019-1ª Câmara), aplicada até os limites máximos de R\$ 45.000,00 a Antônia Lúcia Navarro Braga e de R\$ 60.000,00 a Gilmar Aureliano de Lima, dosimetria essa fixada com base na quantidade de pagamentos irregulares ocorridos em cada uma das gestões (cf. Acórdão 4328/2019-1ª Câmara).

5. Tendo em vista que os referidos limites já foram atingidos pelo somatório das multas que lhes foram aplicadas por intermédio dos Acórdãos 3575/2019, 3726/2019, 4328/2019 e 4329/2019, todos da 1ª Câmara, não caberia mais manter a sanção aos gestores neste feito (cf. Acórdão 4509/2019-1ª Câmara).

6. Isso decorre do fato de que esta é uma das 36 tomadas de contas especiais relacionadas ao Programa do Leite da Paraíba/PB que, embora tratem das mesmas irregularidades, foram instauradas separadamente apenas para fins de organização processual.

7. Considerando que, diferentemente dos precedentes supracitados, este caso concreto trata da participação de empresa envolvida naquela operação policial, propugnei, em meu anterior pronunciamento (peça 302), pela restituição dos autos à Secretaria de Recursos, para juntada dos documentos obtidos pelas diligências realizadas junto à Polícia Federal, ao MPF e à Seção Judiciária na Paraíba, acerca dos desdobramentos judiciais da Operação Amalteia em relação ao laticínio Agroleite - Delcampo.

8. Adicionada a documentação complementar (peças 306-312), em cumprimento ao Despacho de peça 303, a Serur concluiu que esses novos elementos “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” (peça 313, p. 3-4).

9. Assim sendo, a unidade técnica formulou proposta de mérito no sentido de que seja conhecido e dado provimento parcial ao recurso de revisão; que sejam julgadas irregulares as contas da recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga e de Gilmar Aureliano de Lima, sem aplicação de multa; e que sejam julgadas regulares as contas da Agroleite - Delcampo, dando-lhe quitação plena (peças 313, p. 4; e 297, p. 10-11).

10. Registro que, em outras TCEs do Programa do Leite/PB que também tratam de entidades nominadas na Operação Amalteia, esta Corte tem afastado o débito e a multa, deixando, no entanto, de julgar as contas do laticínio, em face da existência de fatos ainda não devidamente apurados e em discussão em ação penal própria.

11. Nesses casos, o procedimento adotado consiste na exclusão do laticínio da relação processual e na expedição de determinação à unidade técnica para que acompanhe o desenrolar da ação penal em tramitação no Poder Judiciário, representando ao TCU em caso de comprovação das irregularidades tratadas (cf. Acórdãos 13926/2020, 13927/2020, 2415/2021 e 2416/2021, todos da 1ª Câmara).

12. Desse modo, o recurso de Antônia Lúcia Navarro Braga deve ser parcialmente provido, afastando-se o débito e a multa que lhe foram imputados.

13. Tendo em vista que, nos termos do art. 281 do RI/TCU, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas, cabe excluir o laticínio desta relação processual, bem como afastar o débito e a multa imputados a Gilmar Aureliano de Lima.

14. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas, com as devidas vênias por divergir parcialmente da proposta formulada pela Secretaria de Recursos, manifesta-se no sentido de que esta Corte:

a) conheça do presente recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, nos termos dos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92;

- b) torne insubsistentes os itens 9.1 a 9.8 do Acórdão 1861/2017-1ª Câmara;*
- c) julgue irregulares as contas de Antônia Lúcia Navarro Braga e Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92;*
- d) exclua a Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP - Delcampo da relação processual;*
- e) mantenha inalterados os demais termos do acórdão recorrido;*
- f) determine à Secex-TCE que acompanhe o desenrolar da ação penal em tramitação no Poder Judiciário, representando ao TCU em caso de comprovação das irregularidades tratadas;*
- g) dê ciência da deliberação que vier a ser proferida aos sucessores da recorrente, falecida em 8/5/2020 (peça 301), a Gilmar Aureliano de Lima, à Agroleite - Delcampo, à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, à Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, à Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e à Superintendência Regional da Polícia Federal.*

É o relatório.