

## VOTO

Cuidam os presentes autos de recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga em face do Acórdão 1861/2017-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 97), prolatado nos autos desta Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima, Antônia Lúcia Navarro Braga e da empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), conforme determinação do subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013 – TCU – Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, no qual a ora 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. O referido acórdão impugnado ficou assim redigido:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima, Antônia Lúcia Navarro Braga e da empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), conforme determinação do subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013 – TCU – Primeira Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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 Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF 038.674.201-49, Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68, ex-Presidentes da FAC, e da empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), CNPJ: 09.612.676/0001-00;

9.2. condenar Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF 038.674.201-49, solidariamente com a empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), CNPJ: 09.612.676/0001-00, 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:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 571.859,35	31/1/2010
R\$ 665.859,55	31/1/2011

9.3. condenar Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68, solidariamente com a empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), CNPJ: 09.612.676/0001-00, 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

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 208.630,70	31/1/2009
R\$ 44.828,15	31/1/2010

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:

9.4. aplicar a Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF: 038.674.201-49, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar à empresa Agroleite – Comercial de Alimentos Eireli – EPP (Delcampo), CNPJ: 09.612.676/0001-00, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 a 9.6 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.8. 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;

9.9. 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 prona-fiano, 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;

9.10. 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

9.11. 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.

Em face do citado Acórdão 1861/2017-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas foram interpostos recursos de reconsideração pela ora recorrente e pela Agroleite Comercial de Alimentos Eireli – EPP – Delcampo que foram conhecidos, mas, no mérito, não foram providos, conforme decidido pelo TCU no Acórdão 8616/2018-1ª Câmara (peça 138).

A recorrente requer, em seu recurso, que este Tribunal aplique ao presente caso 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).

Analisada a matéria, a Serur propõe, em pareceres uniformes (peças 297 e 313), o conhecimento do recurso de revisão para, no mérito, o Tribunal decidir da seguinte forma (negritos do original):

- 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.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, divergiu parcialmente da unidade técnica e propôs o seguinte (peça 316):

- 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.

Passo a análise da matéria.

Acolho os pareceres uniformes da Serur, com os ajustes propostos pelo Ministério Público junto ao TCU, pelos seguintes motivos.

Antes, porém, de passar a análise do mérito, faço uma pequena observação quanto ao juízo de admissibilidade. A Serur afirmou que a recorrente não teria impugnado a condenação à reparação do dano ao erário, mas somente a multa, o que, segundo entende, não impediria o reexame do débito, em virtude do efeito devolutivo dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte de Contas.

No entanto, a ora recorrente formulou o seguinte pedido (peça 264):

Portanto, consoante tudo que foi demonstrado, embasado em procedimento análogo e no princípio basilar da segurança jurídica, é que se requer a reforma da decisão, afastando-se completamente a **imputação e multa** inicialmente aplicadas a recorrente tendo em vista a punição nos Acórdãos 3.575/2019-TCU-Ia Câmara, 4.328/2019-TCU-13 Câmara e 4.329/2019-TCU-Ia Câmara, já ter atingido o limite estabelecido na Portaria TCU 44/2019. [grifei]

Como se vê, a recorrente expressamente menciona a “imputação” “e” a “multa”, ou seja, referiu-se tanto à imputação do débito quanto à aplicação da multa. Desse modo, entendo que o presente recurso deve ser conhecido, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92, em seu efeito devolutivo pleno, nos exatos termos do pedido da recorrente.

No mérito, assiste razão à recorrente, pois este Tribunal, embora, em um primeiro momento, tenha, nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativas ao Programa do Leite da Paraíba/PB, julgado irregulares as contas dos responsáveis, com condenação em débito e multa, passou, em um segundo momento, a rever esse entendimento, de modo que passou a julgar regulares com quitação plena as contas dos laticínios que não estavam envolvidos na Operação Amalteia da Polícia Federal e, não obstante tenha mantido o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores da FAC, passou a excluir o débito e alterar o fundamento da multa do art. 57 para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, consoante decidido pelo Acórdão 3575/2019-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 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, conforme Acórdão 4328/2019-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Desse modo, considerando 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 e da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, não caberia mais manter a sanção aos gestores neste feito, nos termos do Acórdão 4509/2019-1ª Câmara, da relatoria do Ministro

Benjamin Zymler, tendo em vista 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.

Entendo que esta solução é a mais justa e adequada ao presente caso, pelos fundamentos constantes do voto condutor do Acórdão 4.509/2019 – Primeira Câmara, do Ministro Benjamin Zymler, do qual destaco o seguinte trecho sobre o assunto:

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 atuadas).

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.

Portanto, acolho, no ponto, a proposta de provimento parcial do recurso de revisão, para excluir o débito e a multa, mantendo, porém, o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente, em virtude dos atos de gestão irregulares que cometeu, nos termos apurados pelo acórdão recorrido.

Ressalto que o falecimento da recorrente, ocorrido em 08/05/2020, não impede o julgamento das suas contas pela irregularidade, porquanto não se trata de sanção, mas sim de juízo de valor acerca da gestão de recursos públicos. Trata-se, portanto, de julgamento que é de interesse de toda a sociedade. Nesse sentido tem sido a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo, entre outros, dos seguintes precedentes: Acórdão 377/2017 – Plenário, relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 1.726/2021 – Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler; e Acórdão 3.088/2019 – Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz.

Considerando que o art. 281 do Regimento Interno do TCU dispõe que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, no que concerne às circunstâncias objetivas, deve-se aplicar o mesmo tratamento ao Sr. Gilmar Aureliano de Lima, ou seja, excluir o débito e a multa, mas mantendo a irregularidade das contas, em virtude dos atos de gestão irregulares que cometeu, nos termos apurados pelo acórdão recorrido e à empresa Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP – Delcampo.

No tocante, porém, ao laticínio Agroleite Comercial de Alimentos Eireli EPP – Delcampo a Serur propôs julgar regulares as suas contas, tendo em vista que, com o provimento do recurso relativamente ao débito e à multa, não restou irregularidades em relação à empresa, já que, na condição de ente privado, não praticou atos de gestão. No entanto, o Ministério Público junto ao TCU divergiu e propôs a sua exclusão processual.

Com as devidas vênias à Serur, acolho a proposta do Ministério Público junto ao TCU, pois, conforme explicado pelo *Parquet*, em outras Tomadas de Contas Especiais relativas ao 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.

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, sendo os dois primeiros da relatoria do Ministro Benjamin Zymler e os dois últimos da relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

Em face do exposto, acolho os pareceres uniformes da Serur, com os ajustes propostos pelo Ministério Público junto ao TCU, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de junho de 2021.

**RAIMUNDO CARREIRO**  
Relator