

TC-025.414/2013-5

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

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

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

Sumário: Recurso de revisão. Manutenção do débito: evidências de participação do laticínio na Operação Amaltéia. Princípio de independência de instâncias e julgamento de ação civil de improbidade administrativa. **Negar provimento.**

INTRODUÇÃO

Cuida-se de recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (**peças 249 e 255**), buscando a modificação do Acórdão 1.874/2017-TCU-1ª Câmara (peça 80), alterado em sede de embargos declaratórios pelo Acórdão 8.034/2017-TCU-1ª Câmara (peça 103), e, por fim, revisado, de ofício, pelo Acórdão 1.410/2022- TCU-1ª Câmara (peça 300).

HISTÓRICO

2. Após o julgamento dos processos de tomada de contas especiais que envolvem a execução do “Programa do Leite” no Estado da Paraíba, intermediado pela Fundação de Ação Comunitária (FAC) e os laticínios daquela localidade, a Corte adotou um entendimento uniforme, capitaneado pelo **Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara**, julgando os processos sob as seguintes premissas:

a) afastamento do débito dos laticínios e dos gestores quanto não se observava o envolvimento na Operação Amaltéia da Polícia Federal, com o subsequente julgamento de regularidade das contas dos laticínios com quitação plena;

b) julgamento de irregularidade dos gestores da FAC, modificando-se o fundamento da multa para o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 (cf. Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara), aplicada até os limites máximos de R\$ 45.000,00 à Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, dosimetria essa fixada com base na quantidade de pagamentos irregulares ocorridos em cada uma das gestões (cf. Acórdão 4.328/2019-TCU-1ª Câmara);

c) imposição de limites para aplicação de multas segundo o somatório das multas aplicadas em ocasiões anteriores (Acórdãos 3.575/2019, 3.726/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara).

3. Portanto, a presente análise do recurso de revisão se fundamenta nos parâmetros atualmente estabelecidos na Jurisprudência consolidada da Corte, observando a presença ou ausência dos requisitos citados para eventual análise do julgamento de regularidade das contas, bem como o débito e multa fixados na decisão originária.

DA ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

4. Nenhuma divergência a ser apontada na instrução de admissibilidade contida nas peças 303-304, elaborada pelo Setor de Admissibilidade da Secretaria de Recursos e acolhida pelo e. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 307), pelo conhecimento do recurso segundo o permissivo dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

DA ANÁLISE DOS ELEMENTOS DERIVADOS DA OPERAÇÃO ALMATÉIA E DA RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO

5. Os documentos derivados da Operação Almatéia estão juntados nos autos (**peças 149-246**), em atenção à determinação contida no item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, *verbis*:

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;

6. No mérito, os documentos colacionados pela Secretaria Geral de Controle Externo são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram ponderados na decisão recorrida (itens 54-60 do Voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 81), resultando o julgamento de irregularidade das contas do laticínio e dos gestores.

7. Na hipótese em que o Tribunal venha a reapreciar o julgado em relação ao laticínio, deve-se observar que o laticínio **Lucivan Elias Rocha – EPP (Lutty)**, foi referenciado nos seguintes documentos:

a) peça 158, p. 6-7: (Relatório de Análise de Material Apreendido)

O laticínio pegava uma parte do leite que era fornecido pelas associações e que deveria ser distribuído conforme o Programa Leite da Paraíba e destinava à produção comercial de nata e de queijo, garantindo assim um lucro ainda maior. Essa constatação é feita a partir da análise dessas tabelas, conjugadas com as anotações manuscritas dos registros de controle (imagens acima). Vê-se que o laticínio Lutty destinava uma parte do leite recebido das associações para a produção comercial de queijo e nata. A princípio, esse fato por si só não é indicador de irregularidade, pois, havendo quantidade suficiente de leite para atender ao Programa, o laticínio pode comercializar o leite excedente como bem lhe aprouver. Contudo, não era isso o que acontecia.

A análise das tabelas acima autorizam concluir que não havia excedente de leite que permitisse a comercialização para produção de nata e queijo. Se, na 1ª quinzena de maio, a FAC pagou por 88.392 litros de leite, era essa a quantidade mínima de leite que o laticínio deveria ter recebido das Associações. Contudo, conforme registros de controle do laticínio, a usina só recebeu 49.931 litros de leite na primeira quinzena de maio/2012. Ainda assim, apesar de a FAC ter pago por 88.392 e os produtores só terem entregue à usina 49.931 litros de leite, o laticínio ainda destinou uma parte desse leite para a produção

comercial de queijo e nata, garantindo lucro ainda maior. Nem os 49.931 litros foram integralmente destinados ao Programa Leite da Paraíba. Esse fato pode justificar os constantes recebimentos pela venda de queijo e de nata apontados na análise do item 5 (v., por exemplo, depósitos de Fernando, possivelmente comprador de nata).

b) peça 159-160: fichas de produção do Laticínio Luty no ano de 2012;

c) peça 209, p. 6: Auto de apreensão complementar e análise de dados

Em outra planilha é possível verificar o relacionamento entre os diversos Laticínios e os demais investigados. **Nessa planilha é possível ver a indicação dos Laticínios: GRUPIARA e LUTTY, como também a referência ao investigado TOTA – BOA VISTA, ficando assim demonstrado o vínculo existente entre os integrantes da Organização Criminosa.**

8. Portanto, a participação do laticínio no esquema criminoso, particularmente pela destinação comercial do gênero alimentícios que deveriam ser distribuídos para “pessoas em situação de insegurança alimentar” (art. 19 da Lei 10.696/2003), conforme demonstrado pela comparação entre os quantitativos de leite captados e os quantitativos pagos pela FAC, **não permite o afastamento do débito imputado ao laticínio na execução do programa público de distribuição de leite.**

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

9. Considerando a notícia contida nas peças 275-276 do 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 dirimir 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), ocorrência já saneada pela Corte no Acórdão 1.410/2022-TCU-1ª Câmara (peça 300):

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, com redação dada pela Resolução-TCU 235/2010, e de acordo com os pareceres uníssimos emitidos nos autos, em proceder a revisão de ofício [d]o Acórdão 1.874/2017-TCU-1ª Câmara, para **excluir do seu subitem 9.5 a multa aplicada a Antônia Lúcia Navarro Braga, em razão de seu falecimento ocorrido antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, sem prejuízo das orientações consignadas no subitem 1.7 desta deliberação**

DO RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO POR ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA

10. O fundamento exclusivo do recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga 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**, pedido já plenamente atendido pelo julgamento supramencionado (Acórdão 1.410/2022-TCU-1ª Câmara - peça 300).

11. No que concerne ao dano quantificado no Acórdão, não se mostra possível a exclusão do débito dos gestores quando se constata a relação com laticínio envolvido na Operação Amalteia (**Lucivan Elias Rocha – EPP - Luty**), uma vez que existem **provas de que os destinatários finais do programa (pessoas em situação de insegurança alimentar) não**

receberam o gênero alimentício, pois o total do leite captado junto aos pequenos produtores era inferior ao total pago pela FAC, conforme observado nos novos documentos colacionados e analisado no item anterior, segundo a inteligência da decisão paradigma, *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 olvidado 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.

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

12. 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 255).

13. 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.

14. 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)

15. 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.

CONCLUSÕES

16. É de ser mantido o débito nos casos em que a irregularidade não está circunscrita apenas à captação de leite junto a fornecedores irregulares, mas à destinação irregular do produto captado para beneficiamento (nata e queijo), sem a distribuição para pessoas em situação de insegurança alimentar, ocorrência evidenciada pelas diferenças entre os quantitativos captados e pagos pela FAC, conforme evidenciado no inquérito policial envolvendo o laticínio em análise.

17. 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga, com fundamento nos artigos 32, III e 35, III da Lei 8.443/92, para **conhecer e negar provimento ao recurso**, encaminhando cópias da eventual decisão que vier a ser proferida às autoridades indicadas nos subitens 9.10 e 9.11 da decisão recorrida.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 12 de agosto de 2022

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