

VOTO

Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial instaurada em desfavor de Gilmar Aureliano de Lima, Antônia Lúcia Navarro Braga e Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. (Capribom), em virtude de irregularidades observadas em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC).

2. Apreciam-se três temas neste momento processual: i) juntada de novos documentos pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - SEC-PB (peças 190-287), em decorrência da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara (TC-024.142/2013-5); ii) petição de novos elementos apresentada pela Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. – Capribom (peça 169, 170 a 180), recebida como recurso de revisão nos termos de meu despacho de peça 294, e recurso de revisão interposto pela referida cooperativa (peças 295-305), buscando a modificação do Acórdão 9.477/2018-TCU-1ª Câmara (peça 146); e iii) recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 288), buscando a modificação do Acórdão 9.477/2018-TCU-1ª Câmara.

3. Mediante Acórdão 9.477/2018-TCU-1ª Câmara negou-se provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e pela Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. contra o Acórdão 1.870/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 87), por meio do qual esta Corte, dentre outras medidas, julgou irregulares as contas de Antônia Lúcia Navarro Braga e Gilmar Aureliano de Lima, ex-Presidentes da Fundação de Ação Comunitária (FAC), e da Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. – Capribom, condenou-os ao ressarcimento de débito solidário e lhes aplicou a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Inicialmente, ratifico a minha manifestação à peça 294 pelo conhecimento dos recursos de revisão interpostos pela Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. (peças 169, 170 a 180 e 295-305) e por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 288, aditada posteriormente pela peça 290).

5. No mérito, acolho as análises e conclusões presentes nos pareceres uniformes da unidade técnica especializada, integralmente ratificadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, as quais adoto como razões de decidir, sem prejuízo dos breves comentários a seguir.

6. As análises empreendidas pela então Secretaria de Recursos (Serur), atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), e pelo **Parquet** junto ao Tribunal abordaram com propriedade os elementos acostados aos autos em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e os argumentos consignados pelos recorrentes, e fundamentam adequadamente os encaminhamentos propostos.

7. O Acórdão 1.870/2017-TCU-1ª Câmara (peça 87) foi proferido em processo de tomada de contas especial decorrente de determinação contida no Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara (Relatório de Auditoria). Esse último **decisum** deu origem a 36 tomadas de contas especiais, cada uma indicando como responsáveis o presidente da FAC à época e uma entidade de laticínio, que nos presentes autos foi a Capribom.

8. A supramencionada fiscalização teve por objeto a verificação da regularidade da aplicação de recursos federais oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, nos exercícios de 2005 a 2010, sendo os valores transferidos destinados à operacionalização do chamado “Programa do Leite”.

9. Tal programa apresentava dois aspectos principais de cunho socioeconômico. O primeiro se referia à inclusão alimentar de beneficiários consumidores, os quais correspondem a famílias com renda mensal **per capita** de até meio salário-mínimo que tenham, entre seus membros, gestantes, crianças de 6 meses a 6 anos, nutrízes até 6 meses, idosos com mais de 60 anos. O segundo aspecto compreendia a inclusão econômica de pequenos agricultores familiares, na qualidade de produtores de

leite que se enquadrem nos grupos previstos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

10. Examinando os elementos constantes dos autos, à luz da totalidade dos atos de gestão e da 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, e considerando o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara – Relator Ministro Benjamin Zymler, a inexistência de prova de que os destinatários finais do programa não tenham recebido o gênero alimentício (leite), bem como o fato da ausência de menção dos gestores e do laticínio Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. – Capribom nas operações policiais (Operação Amalteia), entendo que o débito imputado aos responsáveis não se sustenta, devendo ser afastado.

11. Nesse ponto, cabe repisar, por seu conteúdo esclarecedor quanto aos fundamentos da exclusão dos débitos inicialmente imputados aos gestores e aos laticínios, alguns pontos constantes do minucioso exame trazido pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, **in verbis**:

“75. Questionou-se, nestes autos, a ausência de legitimidade de DAP emitidas em razão dos seguintes motivos: a) falhas formais no preenchimento dos documentos; b) servidores públicos na condição de produtores familiares; e c) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.

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

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

78. Em suma, a meu ver, inexistente prova nos autos que permita afirmar que o fornecimento de leite por pessoas eventualmente inaptas a participar do programa implicou, por si só, a ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do produto à população.

79. Não olvido que foi confirmada a existência de falhas graves na execução do referido programa, consoante informações obtidas por meio da ‘Operação Almateia’, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União. Nessa operação, foram identificadas a adição indevida de produtos químicos para prolongar irregularmente a validade do produto; a adulteração fraudulenta das quantidades fornecidas, beneficiadas e distribuídas; a existência de produtores ‘fantasmas’ cadastrados pelas empresas, dentre outras irregularidades (peça 83, p. 5).

80. Entretanto, na ação policial, bem como nas sindicâncias antes mencionadas, os laticínios envolvidos eram: Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Luty Ilpla, Acelp e Grupiara (peça 2, p. 4-7).

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

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

12. De fato, verifico ausência de suporte documental para atribuição, ao laticínio Capribom, da irregularidade atinente à captação de leite junto a fornecedores irregulares, implicando eventual julgamento de regularidade de suas contas. A interpretação adotada no julgamento originário, de natureza condenatória (Acórdão 1.870/2017-TCU-1ª Câmara) e no recurso de reconsideração (Acórdão 9.477/2018-TCU-1ª Câmara), de que o laticínio tinha uma obrigação solidária na

fiscalização dos cadastros de produtores foi posteriormente afastada no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara.

13. A existência de DAPs formalmente válidas exibidas pelos produtores (peça 301), bem como a constatação de que a responsabilidade pelo cadastramento dos produtores seria exclusiva da Fundação Pública (Fundação de Ação Comunitária), possibilitam, de forma articulada, afastar a responsabilização da Capribom nas irregularidades atinentes à captação junto a fornecedores que não atestavam a situação de pequenos produtores, rejeitando a possibilidade de reconhecimento de danos ao erário atribuíveis ao laticínio, ora recorrente.

14. Excluído o débito, no caso da recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga, o julgamento irregular de suas contas deverá ter como fundamento os arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, ou seja, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, em função da ilegitimidade das DAPs 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. No tocante à aplicação da multa à referida responsável, admissível a unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara.

16. Tendo em vista que as multas já aplicadas pelos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara, no valor de R\$ 15.000,00 cada, à Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, cuja gestão abarcou quantidade menor de pagamentos questionados, se comparados à gestão do Sr. Gilmar Aureliano de Lima, já alcançam o parâmetro máximo – o valor de R\$ 45.000,00 (**vide** julgados citados), deixo de aplicar nova sanção a essa responsável.

17. Considerando que o recurso apresentado pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga aproveita aos demais responsáveis, nos termos do art. 281 do Regimento Interno do TCU, estendo os efeitos da decisão aos demais responsáveis, com a exclusão do débito e da multa fixado em relação à Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. (que terá suas contas julgadas regulares) e ao corresponsável Gilmar Aureliano de Lima (que terá mantido o julgamento irregular de suas contas, mas alterada a fundamentação, que passará a ser o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

18. No tocante à multa a ser aplicada ao Sr. Gilmar Aureliano de Lima, em face da unificação de penas aplicadas e tendo em vista que os Acórdãos 3.575/2019 e 3.726/2019, ambos da 1ª Câmara, já aplicaram a esse gestor multas no valor de R\$ 30.000,00 cada (alcançando o parâmetro máximo – o valor de R\$ 60.000,00 – **vide** julgados citados), deixo, também, de aplicar nova sanção.

19. Dessa forma, registro que o 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 (nos termos da Portaria TCU 44/2019), está atendido.

20. Quanto aos argumentos relacionados ao julgamento que considerou improcedente ação civil pública de improbidade administrativa movida em desfavor da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ao analisar irregularidades na execução do Programa Leite da Paraíba (Resp 1.601.245-PB, peça 290), consoante entendimento fartamente exemplificado na Jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 3.196/2017-2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, 131/2017-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 2.983/2016-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, entre outros), tal decisão não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias.

21. De fato, 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, o que não é o caso dos presentes autos.

22. Tendo em vista que o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 2.285/2022, Relator Ministro Antônio Anastasia, aprovou a recente Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, que trouxe novas diretrizes relativas à regulamentação, no âmbito deste Tribunal, da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, aplicando-se essa norma aos processos nos quais

não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU, restitui os presentes autos à AudRecursos para que a unidade especializada analisasse a incidência de prescrição de acordo com os parâmetros fixados pelo novel normativo (Despacho de peça 320).

23. Ao reanalisar a incidência da prescrição, considerando os novos parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, o auditor da AudRecursos, por meio da instrução de peça 321, demonstrou que esta não ocorreu.

24. Tanto o corpo diretivo da AudRecursos como o **Parquet** junto ao Tribunal manifestaram-se de acordo com a mencionada proposta, consoante pronunciamentos de peças 322 e 323.

25. Por fim, concluo, em linha com o entendimento manifestado pela unidade técnica especializada e pelo **Parquet** junto ao Tribunal, no sentido da não ocorrência da prescrição e que os elementos constantes dos autos possuem o condão de alterar a cognição primária do Tribunal quanto ao decidido em relação aos responsáveis.

26. Os elementos juntados aos autos e os argumentos e documentos trazidos pelos recorrentes lograram êxito em elidir o débito e as multas com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 aplicadas pelo Acórdão 1.870/2017-TCU-Primeira Câmara, bem como o julgamento irregular das contas da Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda.

27. Por outro lado, a análise dos elementos constantes dos autos levaram à alteração da fundamentação do julgamento irregular das contas dos responsáveis Antônia Lúcia Navarro Braga e Gilmar Aureliano de Lima e a aplicação de penalidade de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 aos gestores (multa por gestão irregular sem apuração de débito), que não está sendo aplicada em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e da adoção, como parâmetro limite, do valor ditado pela Portaria-TCU 44/2019 (R\$ 62.237,56), ao se observar a existência da aplicação dessa mesma multa aos mesmos gestores pelos Acórdãos 3.575/2019, 3.726/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara do TCU.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator