

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 025.410/2013-0.

Natureza: Recursos de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Fundação de Ação Comunitária (FAC).

Recorrentes: Antônia Lúcia Navarro Braga (038.674.201-49) e Laticínio Grupiara Ltda. (06.314.977/0001-60).

Representação legal: John Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663) e Fábio Andrade Medeiros (OAB/PB 10.810).

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACOLHIMENTO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PARA AFASTAR O DÉBITO E A RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO PELAS IRREGULARIDADES OBJETO DA CITAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO DA ENTIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS APROVEITADAS AOS GESTORES. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DESTES PARA AFASTAR O DÉBITO, MANTENDO A IRREGULARIDADE DAS CONTAS. FALECIMENTO DE UM DOS GESTORES. SANÇÃO AO OUTRO GESTOR JÁ APLICADA EM JULGADO ANTERIOR.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Secretaria de Recursos (peça 250) nestes autos, que contou com o aval dos titulares do corpo diretivo daquela unidade especializada e do representante do MPTCU (peças 251 a 253):

Cuida-se do exame de novos elementos juntados aos autos (peças 237-240), consoante determinação do E. Min. Vital do Rêgo (peça 236) para que a Secretaria Geral de Controle Externo realizasse diligências junto a Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal na Paraíba, *verbis*:

Em vista do exposto, determino a restituição dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo, a fim de que diligencie à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal na Paraíba para que informe as conclusões obtidas na Operação Amalteia, especialmente relacionadas à responsabilidade do Laticínio Grupiara Ltda. 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.

2. Além dos resultados obtidos com a diligência supra, a Serur promoveu a juntada de documentos complementares, encaminhados pelo Ministério Público Federal no Estado da Paraíba e pela Justiça Federal da Paraíba (peças 243-247), também tratando da questão em comento.

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

Peça	Descrição
237-238	Ofício expedido pela SEGEX solicitando subsídios à Superintendência Regional da DPF na Paraíba e termo de entrega
239-240	Ofício encaminhando resposta pela Corregedoria Regional de Polícia Federal
243	Ofício enviado pela Procuradoria da República na Paraíba informando a instauração da ação penal 0805868-55.2018.4.05.8200 , em desfavor do Laticínio Grupiara Ltda. (Joaquim Pereira Dantas Vilar)
244	Cópia da denúncia inicial em desfavor dos agentes públicos da FAC tratando da dispensa ilegal de licitação
245	Cópia da denúncia inicial em desfavor de Joaquim Pereira Dantas Vilar (Laticínio Grupiara Ltda.)
246	Cópia de decisão no IPL 009247-81.2008.4.05.8200 promovendo o saneamento do processo e o aditamento da denúncia
247	Ofício expedido pela Direção do Foro da Justiça Federal na Paraíba informando os andamentos do IPL 374/2011, indicando o atual estado da ação penal (“audiência de instrução designada para 5/2020 e cancelada pela suspensão dos serviços forenses”)

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

5. Note-se que até o presente momento não foram realizadas audiências de instrução criminal, razão pela qual a ação penal está instruída essencialmente com os documentos anteriormente produzidos no inquérito policial e que são de conhecimento dessa Corte de Contas (peças 185, 188, 198, 209, 215, 216, 222, 223 e 224).

6. Observando o *modus operandi* relatado na denúncia criminal apresentada (peça 245, 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 débito apurado pela totalidade dos valores pagos a produtores com DAP irregulares, uma vez que os valores pagos pela FAC teria compatibilidade com os preços de mercado, nos termos da Lei 12.512/2011:

Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, **aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA**; (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 preços pagos pelo gênero alimentícios eram compatíveis com os preços de mercado, não sendo possível afirmar a ocorrência de dano ao erário por eventual locupletamento de subsídios concedidos.

9. Poder-se-ia imaginar que a quantificação do débito estaria associada ao fornecimento de todo e qualquer leite cuja origem não tivesse origem em agricultores familiares enquadrados na Lei 11.326/2006 (art. 3º), ainda que o leite tivesse sido efetivamente entregue ao órgão estatal, pela mera ocorrência do desvio de finalidade do programa público.

10. Nesse caso, a metodologia de apuração do débito empregada pela Corte, no momento em que atribui a totalidade do débito aos produtores que possuíam DAP irregulares (peça 80), não seria correta, uma vez que se faria necessária a distinção, para cada fornecedor, da capacidade produtiva de cada um dos produtores indicados naquela relação, em cotejo com a quantidade paga pela FAC. Ou seja, a irregularidade não se demonstraria pela existência de DAP's irregulares, mas pela avaliação, em cada caso, da capacidade produtiva efetiva de cada um dos produtores de leite listados na peça 80 e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.

11. Deste modo, a produção probatória para a quantificação do débito exigiria uma inspeção *in loco* para estimativa da produção real de cada produtor em contraste com os valores declarados e recebidos, produção probatória esta que estaria, em termos concretos, inviabilizada pelo lapso temporal das ocorrências (2010 e 2011):

O eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização em razão do transcurso de grande lapso temporal entre os fatos e a citação de responsável deve, em regra, ser objeto de prova, cabendo à parte esse ônus. Todavia, a análise das circunstâncias do caso concreto pode conduzir o julgador a conclusão distinta, no sentido de que o transcurso de tal prazo possa inviabilizar a defesa.

(Jurisprudência Seleccionada. Acórdão 3.879/2017-TCU-1ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman)

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

205. O resultado do exame químico realizado em 3 (três) amostras (fls. 223/241 – IPL 374/2011, Apenso IV) evidencia a adição de água em todas as amostras, bem como a adição de substância alcalina no leite da amostra 02. Segundo o perito, a adição de água dilui os nutrientes, reduzindo o valor nutritivo do produto.

206. O leite coletado no Laticínio GRUPIARA, a teor do que dispõe o art. 543 do RIISPOA, é considerado fraudado, adulterado ou falsificado, em razão da adição de água (amostras 01, 02 e 03) e de elementos estranhos à sua composição (amostra 02).

(peça 245, p. 83)

13. O fornecimento de um leite desprovido das qualificações técnicas prevista na norma sanitária equivaleria a própria ausência da prestação devida à Fundação de Ação Comunitária (FAC), implicando eventual apuração em sede de tomada de contas especial pela integralidade do leite impróprio para o beneficiamento e consumo.

14. Todavia, não se vislumbra conveniência e oportunidade da restituição dos autos ao relator *a quo* para a expedição de novas citações, uma vez que a produção probatória exigida para a quantificação dos lotes de leite fornecidos sem condições sanitárias não estaria comportada no regime limitado de provas no âmbito dos processos de TCE.

15. Portanto, os novos documentos colacionados não permitem comprovar que o laticínio em questão tenha agido no sentido de providenciar a captação de leite junto a fornecedores desprovidos de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou no procedimento de falsificação de DAP, razão pela qual se mostra justificado o afastamento da responsabilidade do laticínio, ainda que referenciado em procedimento penal autônomo.

DA REANÁLISE DO RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO POR ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA (PEÇA 100) SEGUNDO OS NOVOS ENTENDIMENTOS SOBRE A MATÉRIA

16. O encaminhamento do recurso de reconsideração interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 100), contido na peça 121 e ratificado na peça 232, merece reparo à luz dos julgados recentes sobre a execução do Programa do Leite na Paraíba, especialmente o entendimento fixado no **Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler**.

17. 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 ausência de menção da gestora nas operações policiais (Operação Amalteia), 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 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.

18. 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.

19. O segundo passo é a unificação de penalidades aplicadas nas diversas TCE derivadas do Programa do Leite, sendo incontornável também a incidência da segunda parte do Acórdão 4.509/2019-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 pena.

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 acrescentados).

103. Cumpre reiterar que, no caso sob exame, inexistiu débito e não foi imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o Erário.

104. Em outra ocasião, ao julgar o TC 003.100/2001-8, que analisou a contratação, pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), da empresa Ágora - Associação para Projetos de Combate à Fome, no bojo do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/DF-1999), o Plenário desta Corte, por unanimidade, aprovou voto de minha lavra no qual defendi que:

“(...) nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão nº 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992.” (Acórdão 1.794/2003-Plenário).

105. Esse entendimento foi aplicado aos processos de TCE instaurados em virtude de indícios de malversação de recursos destinados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O TCU, para delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, instaurou 42 TCE (processos de TCE específicos para cada entidade contratada pela Seter/DF em 1999).

106. As irregularidades identificadas em todos os processos do PEQ/DF-1999 iam desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

107. Nos processos em que ficou demonstrada a inexistência de débito e de elementos que indicassem a necessidade de uma reprovação especial da conduta dos gestores, o TCU decidiu por julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis. Na decisão que fundamentou o acórdão foram destacados, ainda, dentre outros aspectos, o caráter precário do funcionamento do programa e a existência de falhas operacionais, os quais compuseram um contexto que foi levado em conta quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF (**in casu**, sr. Wigberto Ferreira Tartuce – Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal; sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida – chefe de gabinete do Secretário da Seter/DF; sr. Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes – Secretário-Adjunto da Seter/DF e ordenador de despesas; e sra. Dulce Maria Jabour Tannuri – Diretora do Departamento de Ocupação e Renda da Seter/DF).

108. Assim, esta Corte de Contas deliberou por dispensar a aplicação de multa por entender que *“afinal, ficou demonstrada a inexistência de débito e não existem elementos que indiquem a necessidade de uma reprovação especial da conduta dos gestores públicos por parte desta Corte, pois as falhas apontadas pela unidade técnica eram corriqueiras, repetindo-se nas contratações efetuadas com recursos do Planfor. Reitero que esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar 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.

20. 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 a presente análise complementar dos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Laticínio Grupiara Ltda., para propor, com base nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer os recursos de reconsideração;
- b) tornar insubsistente os itens 9.1 a 9.9 do Acórdão 1.872/2017-TCU-1ª Câmara (peça 84);
- c) dar provimento ao recurso interposto por Laticínio Grupiara Ltda., julgando regulares as contas do recorrente e dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;
- d) dar provimento parcial ao recurso de Antônia Lúcia Navarro Braga, julgando irregulares suas contas e as de Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, sem a quantificação de débito ou aplicação de nova penalidade de multa;
- e) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos interessados.

É o relatório.