

VOTO

Em exame, recursos de reconsideração interpostos pela sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidente da Fundação de Ação Comunitária (FAC), e pela Cooperativa Agropecuária do Cariri Ltda. (Coapecal) contra o Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial decorrente de determinação contida no Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara (Relatório de Auditoria).

2. Esta última deliberação deu origem a 36 tomadas de contas especiais, cada uma indicando como responsáveis o presidente da FAC à época e um laticínio.

3. Do que ressaí dos autos, o “Programa Leite da Paraíba”, executado e operacionalizado pela FAC, é financiado com recursos oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e de contrapartida estadual. A celebração das avenças está inserida no contexto do “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), iniciativa do governo federal que tem por objetivo o incremento da produção, com incentivos ao pequeno produtor familiar, e a ampliação do consumo de leite, por meio da distribuição do produto a pessoas em situação de insegurança alimentar, nos termos da Lei 10.696/2003.

4. Assim, o extinto MDS transferiu recursos para a FAC, entidade vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, nos anos de 2005 a 2010, com vistas ao custeio do programa do leite.

5. Cumpre anotar que a FAC foi extinta em dezembro de 2014, por iniciativa do Governador do Estado da Paraíba, e, desde então, a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária assumiu o programa.

6. Conforme explicitado no voto que conduziu a deliberação **a quo**, “*o programa consiste na aquisição, pelas entidades de laticínio, de leite de pequenos produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos, levando o produto para beneficiamento na usina. Após pasteurizado, o leite é transportado a diversos postos de distribuição espalhados pelo Estado e operados pela FAC. Por fim, em dias e horários estabelecidos, o produto é entregue aos beneficiários previamente cadastrados que apresentem as condições necessárias para estarem incluídos no programa*”.

7. O programa apresentava, pois, dois aspectos principais de cunho socioeconômico. O primeiro se refere 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 de até 6 meses e idosos com mais de 60 anos. O segundo aspecto compreende 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).

II

8. A auditoria examinada pelo Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara identificou os seguintes achados: (i) existência de pessoas cadastradas que não possuíam os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; (ii) existência de produtores cadastrados no programa que não possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); (iii) pagamentos realizados a fornecedores sem a DAP; (iv) pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuíam vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas; (v) utilização, para a contratação dos laticínios, de dispensa de licitação, em vez de pregão, conforme exigiam os convênios; (vi) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida; (vii) ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e (viii) desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos, pelo programa, para os postos de distribuição de leite.

9. No presente feito, foi efetuada a citação da Coapecal, bem como do sr. Gilmar Aureliano de Lima e da sra. Antônio Lúcia Navarro Braga, ex-presidentes da FAC, para apresentarem alegações de defesa em relação às irregularidades abaixo:

- contratação e pagamento de pessoas estranhas ao “Programa do Leite da Paraíba”, ante: (i) a ausência da DAP e da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas; e (ii) a constatação da existência de vínculo empregatício entre estas pessoas e a administração pública, além da inexistência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite adquirido.

10. Os responsáveis apresentaram os argumentos acostados às peças 29-30, 31-50 e 53.

11. A Secex/PB concluiu no sentido de que os citados não conseguiram comprovar a efetiva adoção de providências para cumprir os normativos afetos à matéria, as cláusulas contidas nos convênios firmados entre a FAC e o extinto MDS, bem como os contratos celebrados com as usinas.

12. O feito prosseguiu regularmente e, mediante a decisão ora vergastada, houve o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, com condenação em débito e aplicação de multa, nos termos abaixo:

a) sra. Antônio Lúcia Navarro Braga, solidariamente com a Coapecal: pela quantia original de R\$ 2.587.162,76; e

b) sr. Gilmar Aureliano de Lima, solidariamente com a Coapecal: pela quantia original de R\$ 9.510.230,15.

13. Além disso, foram aplicadas as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992: à sra. Antônio Lúcia Navarro Braga, no valor de R\$ 400.000,00; ao sr. Gilmar Aureliano de Lima, no valor de R\$ 1.500.000,00; e à Coapecal, no valor de R\$ 1.900.000,00.

III

14. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheci dos recursos de reconsideração interpostos. Passo, nesse momento, ao exame de mérito.

15. A sra. Antônio Lúcia Navarro Braga aduz que: (i) a relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da FAC indicava que todos os fornecedores atendiam os requisitos para o fornecimento de leite, uma vez que todos possuíam a declaração expedida pelo MDS; (ii) o cadastro de produtores era fornecido pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado (Emater/PB); (iii) a inclusão indevida de beneficiários decorreu de falhas de gestões anteriores, sendo que ela, ao assumir o cargo, determinou a realização de auditoria de gestão operacional para verificar erros nos procedimentos de controle; (iv) não pode ser responsabilizada pela distribuição irregular dos laticínios; (v) a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos no controle de qualidade e quantidade do leite em cada município, com a correção de eventuais falhas, comprova a adoção de medidas para a correção das irregularidades na distribuição do leite; (vi) os equívocos no procedimento de distribuição identificados no relatório de auditoria foram corrigidos imediatamente; (vii) a aprovação da prestação de contas da entidade pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (APL TC 746/2013) depõe a seu favor; e (viii) não há indícios de ocorrência de má-fé, dolo, culpa ou locupletamento ilícito, devendo ser reconhecidas, apenas, falhas formais de gestão.

16. Já a Coapecal alega, em síntese: (i) ocorrência de prescrição; (ii) violação do princípio da ampla defesa e do contraditório pela ausência de apreciação de requerimentos formulados durante a instrução processual; (iii) cerceamento de defesa pela impossibilidade de exibição de documentos arrecadados pela Polícia Federal, pelo indeferimento de novo prazo para apresentação de defesa e pela ausência de acesso a tomadas de contas e acórdãos referenciados no julgamento; (iv) ausência de

responsabilidade pela irregularidade da emissão das DAP, que competia aos órgãos governamentais; e (v) falta de fundamento legal para impedir a contratação de pequeno produtor rural que ocupasse cargo/função pública.

IV

17. A unidade técnica, inicialmente, manifestou-se no sentido de se conhecer dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento.

18. A Serur, naquele momento, entendeu que havia obrigação tanto da FAC quanto do laticínio de fiscalizarem a regularidade dos fornecedores incluídos no programa.

19. Entendeu também que, ainda que houvesse fraude no sistema de concessão das DAP, esta declaração *“conteria apenas uma enunciação declarativa de um fato, qual seja, de que aquele núcleo familiar se enquadrava nos requisitos simultâneos do art. 3º da Lei 11.326/2006, sendo que as emissões das DAP irregulares poderia ter sido identificada no momento em que os agentes exercitassem suas obrigações de fiscalizar a composição do cadastro, expurgando produtores que não se enquadrassem nos requisitos legais”*.

20. Desse modo, a unidade técnica sustentou que a FAC e o laticínio não desempenharam adequadamente suas obrigações ao se depararem com a situação de um fornecedor que exibiu uma DAP em desconformidade com os requisitos legais por meio de ações continuadas de manutenção do cadastro de fornecedores.

21. Sobre a incompatibilidade entre o exercício de cargo/função pública e a qualificação de pequeno produtor rural, a Serur destacou que, de acordo com os critérios utilizados para a caracterização de agricultores familiares, conforme a definição contida na Lei 11.326/2006, era exigida *“renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento”* (art. 3º, inciso III, da Lei 11.326/2006). Logo, em interpretação sistêmica da norma, estaria vedada a participação daquele que exerce função ou cargo público, por absoluta incompatibilidade material.

22. O MP/TCU endossou a análise acima.

V

23. Por meio de despacho exarado em 12/6/2019, destaquei a informação contida nos autos de que a Coapecal se encontrava mencionada na “Operação Amalteia”, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União, que confirmou a existência de um quadro generalizado de fraudes, com irregularidades detectadas em todas as suas etapas, contemplando o fornecimento do leite, seu beneficiamento e sua posterior distribuição nos postos.

24. Salientei, ainda, que os Acórdãos 3.575/2019 e 3.726/2019, ambos da 1ª Câmara, determinaram à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal 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 extinto MDS e o Estado da Paraíba, fizesse juntar, aos autos, os elementos probatórios coligidos no bojo da mencionada “Operação Almateia”, referentes, especificamente, à conduta do laticínio responsabilizado em cada uma das tomadas de contas especiais, incluindo aqueles indicativos de prejuízos ao erário.

25. Diante disso, determinei a restituição destes autos à Secretaria Geral de Controle Externo para que providenciasse a inclusão dos documentos da aludida operação policial que se relacionassem especificamente à Coapecal.

26. Foi, então, juntada a documentação inserta às peças 168-265 e 274-279. O laticínio Coapecal foi referenciado nos seguintes documentos colacionados aos autos:

- a) peças 169 e 212-216: relatório de análise de material apreendido na sede do laticínio;
- b) peças 170 e 265: documentos de recibo de entrega de leite a beneficiários;
- c) peça 171: relação de produtores e DAP colhidas na sede do laticínio; e

d) peça 180, p. 12 e 13: declaração prestada pela sra. Maria do Desterro Costa, servidora da FAC no posto em que o laticínio promovia a distribuição dos gêneros alimentícios.

27. Nesse ínterim, a sra. Antônia Lúcia Navarro Braga interpôs recurso de revisão contra o Acórdão 6.838/2017-1ª Câmara, o qual recebeu proposta de não conhecimento por parte da Serur, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade exigidos pelo art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RITCU. Por intermédio do despacho constante da peça 271, recebi o dito recurso como elementos complementares ao recurso de reconsideração interposto pela responsável e determinei à Serur que analisasse o seu reflexo no mérito da instrução a ser exarada.

VI

28. Especificamente sobre a denúncia criminal relacionada à “Operação Amalteia”, verificou-se que, de acordo com o **modus operandi** relatado, os pagamentos aos produtores rurais eram sempre precedidos de DAP de pessoas que não eram produtoras de leites (produtores fantasmas) ou de pequenos produtores com capacidade inferior ao limite estabelecido de produção. A emissão das DAP dos supostos pequenos produtores de leite era realizada por funcionário da Emater/PB envolvido no esquema criminoso.

29. De posse das DAP, o dono do laticínio informaria para a FAC a quantidade máxima de leite que estes documentos “suportariam”. Nesse ponto, considerando que os pequenos produtores entregariam menos leite do que as DAP possibilitariam fornecer e que os produtores fantasmas nem sequer teriam leite a entregar, o dono do laticínio incluiria na conta o leite obtido de produtores não cadastrados por não atenderem aos requisitos do programa. Informada a quantidade máxima de leite suportada pelas DAP, a FAC faria o crédito na conta dos pequenos produtores e estes, por meio do intermediário, devolveriam parte dos recursos para o dono do laticínio. Ao intermediário caberia uma comissão pelo serviço prestado (peça 277, p. 18-19).

30. Além disso, conforme narrado na denúncia criminal, *“para garantir o aproveitamento do leite coletado, mesmo quando em condições que não suportariam o beneficiamento, alguns dos laticínios investigados costumavam adulterar o leite utilizando substância química para correção da acidez. E, ainda, para aumentarem a margem de lucro, adicionavam água ao produto, realizavam o desnatado do leite e misturavam leite de vaca ao leite de cabra”*.

31. Especificamente sobre a Coapecal, o denunciado foi o sr. Marcelino Trovão de Melo, presidente da entidade, que *“livre e conscientemente, através de associação de mais de três pessoas e com o nítido intuito delitivo, obteve para si e para outrem vantagens ilícitas, em prejuízo da União, induzindo e mantendo em erro o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na medida em que agiu de forma a fraudar o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal, mais especificamente o Programa do Leite na Paraíba”* (peça 277, p. 86).

32. Em acréscimo, o Ministério Público Federal registrou que *“os documentos relacionados nos itens acima confirmam que o Laticínio CARIRI fornece leite de baixa qualidade, realiza o cadastro dos supostos pequenos produtores, controla a quantidade de leite que será incluída em cada DAP e, ao que tudo indica, informa à FAC a aquisição e fornecimento de leite em quantidade superior à que efetivamente recebe dos supostos pequenos produtores e entrega nos postos de distribuição, visando fraudar o PROGRAMA”* (peça 277, p. 89).

33. Há notícia, ainda, de que o resultado do exame químico realizado nas amostras de leite coletadas na Coapecal evidenciou a adição de água, de soro e de substância alcalina, razão pela qual o leite foi classificado como fraudado, adulterado ou falsificado.

34. A conduta do sr. Marcelino Trovão de Melo foi, assim, tipificada como estelionato, com causa especial de aumento de pena, e adulteração de produto alimentício. Por esta razão, foi tido como incurso nas penas do art. 171, § 3º, por 142 vezes, na forma do art. 71 do CP, e nas penas do art. 272 c/c o art. 288, todos do Código Penal, tendo em vista o dolo de associar-se permanentemente a mais três pessoas para a prática de fraudes, cuja atuação abrange considerável lapso temporal entre os anos de 2006 e 2012.

35. Quanto ao estágio atual da ação penal envolvendo a Coapecal, a informação prestada pelo juízo da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba, em 29/7/2020, é a de que se encontra na fase de instrução, sendo que a audiência que estava designada para maio fora cancelada devido à suspensão dos serviços forenses presenciais (pandemia de coronavírus) e aguarda reagendamento (peça 279).

VII

36. Em instrução complementar, a Serur destacou que:

a) partindo da premissa de que a captação de leite pelos laticínios era feita de fornecedores cadastrados na FAC, a mera menção na “Operação Amalteia”, por si só, não se mostraria elemento suficiente para a condenação do laticínio, por se tratar de elemento circunstancial em relação à irregularidade perseguida na presente TCE, qual seja, a captação de leite junto a fornecedores irregulares; e

b) os novos documentos colacionados não trazem evidências aptas a demonstrar a responsabilidade do laticínio quanto à irregularidade de captação de leite junto a fornecedores com DAP irregulares.

37. A unidade técnica salienta, ainda, que, conforme a narrativa apresentada pelo Ministério Público Federal, a irregularidade praticada pelos laticínios pressupunha a entrega de quantitativo de leite equivalente aos valores pagos pela FAC, por preços compatíveis aos de mercado, estando a irregularidade circunscrita apenas à captação de produtores que não eram agricultores familiares.

38. Sobre o possível débito a ser imputado aos responsáveis nesse caso, a Serur suscitou a possibilidade de que a sua quantificação pudesse ser associada ao fornecimento de todo e qualquer leite cuja origem não partisse de agricultores familiares enquadrados no programa, ainda que o leite tivesse sido efetivamente entregue ao órgão estatal, pela mera ocorrência do desvio de finalidade do programa público.

39. Nessa hipótese, para a unidade técnica, a metodologia de apuração do débito empregada por essa Corte, que atribui a totalidade do débito aos produtores que possuíam DAP irregulares, 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 irregulares, mas pela avaliação, em cada caso, da capacidade produtiva efetiva de cada um dos produtores de leite e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.

40. Ocorre que, para tanto, a produção probatória exigiria inspeção **in loco** para a estimativa da produção real de cada produtor em contraste com os valores declarados e recebidos, o que estaria, em termos concretos, inviabilizado pelo lapso temporal das ocorrências (2010 e 2011).

41. Sobre o segundo aspecto descrito na denúncia penal (manipulação do leite e fornecimento de leite impróprio), a Serur destaca que tais fatos poderiam implicar a responsabilização dos envolvidos em tomada de contas especial.

42. Todavia, para a unidade técnica, não haveria proveito em restituir os 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”*.

43. Portanto, segundo a Serur, 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 DAP ou no procedimento de falsificação de DAP.
44. Por essa razão, a sugestão é pelo afastamento da responsabilidade do laticínio, ainda que referenciado em procedimento penal autônomo.
45. A proposta encaminhada é no sentido de aplicar ao presente caso o entendimento delineado no Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara, que excluiu o débito. Remanesceria, pois, o julgamento da irregularidade das contas dos ex-gestores da FAC decorrente de grave infração à norma legal em face das irregularidades na emissão das DAP.
46. Sobre eventual multa a ser aplicada aos ex-gestores da FAC, a unidade técnica propõe, também, a incidência da tese fixada no Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara, que unificou a penalidade e limitou-a ao patamar previsto na Portaria TCU 44/2019.
47. O corpo dirigente da Serur ratificou a proposta acima.
48. O representante do MP/TCU, igualmente, endossou o posicionamento da unidade técnica.

VIII

49. Ante os elementos contidos nos autos e os diversos julgados desta Corte acerca do mesmo assunto ora examinado, considero adequada a análise realizada pela Serur, motivo pelo qual manifesto-me, na essência, de acordo com a proposta formulada.
50. Com efeito, ao apreciar processos de tomada de contas especial tratando do “Programa do Leite” no Estado da Paraíba autuados em desfavor da recorrente e de laticínios que não restaram envolvidos na mencionada “Operação Amalteia”, o entendimento deste Tribunal tem sido pela exclusão do débito e da multa proporcional atribuídos aos responsáveis, mantendo-se, todavia, a irregularidade das contas dos ex-dirigentes da FAC, em face da prática de grave infração à norma legal.
51. Além disso, o julgamento se dá sem a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelo fato de os responsáveis já terem sido apenados por este Tribunal, em processos distintos tratando sobre os mesmos fatos, com penalidades que já atingiram o montante máximo definido pela Portaria TCU 44/2019.
52. Nesse sentido, cumpre destacar os Acórdãos 3.575/2019, 3.726/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos da 1ª Câmara.
53. Ressalte-se que, em todos os precedentes citados, a exclusão do débito decorreu da premissa de que a captação do leite junto a pessoas inaptas a participar do programa (ausência de DAP), por si só, não importaria na quantificação de prejuízo.
54. Sobre o tema, transcrevo, por oportuno, trecho do voto que fundamentou o Acórdão 4.328/2019-1ª Câmara, de minha relatoria:

“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. (...)

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.*”

55. Em todos os casos acima mencionados, restou não afastada, porém, a prática de grave infração à norma legal em função da ilegitimidade das DAP emitidas por força de: (i) falhas formais no preenchimento dos documentos; (ii) servidores públicos na condição de produtores familiares; e (iii) ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.

56. A responsabilidade pelos pagamentos a produtores em eventual situação irregular recaiu sobre os então gestores da FAC, entidade que se comprometeu perante a União e os laticínios a garantir que os beneficiários produtores estivessem em condições de participar do programa de distribuição de leite.

57. O que, em princípio, diferenciaria o presente processo dos demais seria o fato de o laticínio Coapecal ter sido citado na “Operação Amalteia”, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União.

58. 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.

59. Após a juntada, a estes autos, dos documentos da operação policial já aludida que se relacionavam especificamente à Coapecal, o que se verificou foi que a irregularidade central lá tratada, em síntese, diz respeito à manipulação sanitária do leite e à fraude das quantidades efetivamente adquiridas junto a produtores enquadrados no programa.

60. Entretanto, como bem argumentou a unidade técnica, careceria de conveniência e de oportunidade a restituição dos autos ao relator **a quo** para a realização de novas citações. De fato, o longo tempo decorrido desde a ocorrência dos achados (2010 e 2011) traria prejuízos intransponíveis à plenitude do exercício de defesa.

61. Isso porque a produção probatória para a quantificação do débito exigiria, no mínimo, uma inspeção **in loco** para a estimativa da produção real de cada produtor em contraste com os valores declarados e recebidos, o que, em termos concretos, estaria severamente comprometido, senão inviabilizado.

62. Ao entendimento no sentido da dificuldade das partes em se desincumbirem do ônus da prova em face do extenso transcurso do tempo soma-se a notícia trazida à peça 280 acerca do falecimento da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ora recorrente, ocorrido em 8/5/2020.

63. Há que se ter em mente, ainda, que o escopo das tomadas de contas especiais que foram instauradas nesta Corte de Contas foi tratar, especificamente, da ausência de legitimidade de DAP emitidas em razão dos seguintes motivos: falhas formais no preenchimento dos documentos; servidores públicos na condição de produtores familiares; e ausência de compatibilidade entre a lista da FAC e a do Ministério concedente.

64. Relembro que os ofícios de citação dirigidos aos responsáveis apontaram, como motivo de seus chamamentos aos autos, a contratação e pagamento de pessoas estranhas ao “Programa do Leite da Paraíba”, ante: (i) a ausência da DAP e da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas; e (ii) a constatação da existência de vínculo empregatício entre estas pessoas e a administração pública, além da inexistência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite adquirido.

65. Desse modo, considero que a menção do laticínio na operação policial possa ser vista como elemento circunstancial em relação à irregularidade perseguida no presente processo, qual seja, a captação de leite junto a fornecedores irregulares listados nos cadastros da FAC.
66. Além disso, como bem ressaltou a Serur, a produção probatória exigida para a quantificação dos lotes de leite fornecidos sem condições sanitárias extrapolaria o regime de provas à disposição deste Tribunal no âmbito de processos de tomada de contas especial.
67. Insta salientar, ademais, o princípio da independência de instâncias, sendo que a decisão a ser proferida por este Tribunal em nada obstará a persecução penal em trâmite perante a justiça federal, a qual, como já dito, possui escopo específico e distinto da esfera de atuação desta Corte de Contas.
68. Dessa forma, em atenção ao princípio da racionalidade administrativa, acompanho o entendimento da unidade técnica de que o retorno dos autos ao relator **a quo** não proporcionará, neste momento, resultados satisfatórios, haja vista a fase inicial da ação penal noticiada neste processo e a ausência de evidências mais robustas sobre as irregularidades aqui mencionadas.
69. Por conseguinte, em consonância com o entendimento reiterado desta Corte em processos semelhantes, creio que deva ser dado provimento parcial ao recurso interposto pela sra. Antônia Lúcia Navarro Braga com vistas à exclusão do débito e da multa que lhe foram impostos, mantendo a irregularidade de suas contas com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.
70. Os efeitos dessa decisão devem ser estendidos ao corresponsável Gilmar Aureliano de Lima, que não apresentou recurso, uma vez que, conforme o art. 281 do RITCU, as circunstâncias objetivas de um recurso podem ser estendidas aos demais responsáveis.
71. Quanto à Coapecal, como a sua responsabilidade decorria exclusivamente do débito ora afastado, não mais subsiste a motivação para o julgamento de suas contas pela irregularidade. Todavia, dada a existência de fatos ainda não devidamente apurados e em discussão em ação penal própria, proponho que não haja o julgamento de suas contas nos mesmos moldes ocorridos com os laticínios que não foram citados na operação policial (contas regulares, com quitação plena).
72. Nessa linha de raciocínio, proponho a exclusão do laticínio Coapecol da relação processual e a 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.
73. Sobre eventual alteração do fundamento condenatório da recorrente para fins de aplicação de multa, cumpre ressaltar o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-1ª Câmara acerca da unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
74. Naquele julgado, observei que as penalidades de multa já aplicadas por meio dos Acórdãos 3.575/2019-1ª Câmara, 4.328/2019-1ª Câmara e 4.329/2019-1ª Câmara já haviam alcançado o limite máximo indicado na Portaria TCU 44/2019. Assim, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deixo, igualmente, de aplicar nova sanção.
75. Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de dezembro de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator