GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 025.286/2013-7.
Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Fundação de Ação Comunitária (FAC).
Recorrente: Antônia Lúcia Navarro Braga (038.674.201-49).
Representação legal: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AFASTAMENTO DO DÉBITO E DA RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO PELAS IRREGULARIDADES OBJETO DA CITAÇÃO. PRECEDENTES. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS GESTORES. LIMITE MÁXIMO DA PENALIDADE DE MULTA JÁ APLICADO EM JULGAMENTOS ANTERIORES. CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS APROVEITADAS AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 303), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 304 e 305), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

Cuidam-se de 2 temas a serem enfrentados na presente manifestação:

a) Juntada de novos documentos pela SEC-PB (**peças 162-259**) em decorrência da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara (TC-024.142/2013-5), *verbis*:

Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara

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;

b) Recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga (**peças 275 e 278**) buscando a modificação do Acórdão 6.462/2017-TCU-1ª Câmara (peça 99), mantido no julgamento do recurso de reconsideração (Acórdão 2.485/2019-TCU-1ª Câmara – peça 159).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

DOS NOVOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SEC-PB

2. A juntada de novos documentos está relacionada ao debate acerca dos fundamentos da responsabilização dos laticínios envolvidos e condenados, conforme indicado no trecho do item 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara ("referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial").

3. Ocorre, todavia, que o laticínio no presente processo (Copasa - Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda. – CNPJ: 06.170.519/0001-02) não aviou recurso de revisão, tendo **a decisão condenatória transitado em julgado após o curso do prazo dos embargos de declaração julgados (peça 271)**, acarretando, portando, a impossibilidade de rediscussão da questão da responsabilidade do laticínio, à mingua de uma via recursal manejada pelo responsável e suficiente para a reapreciação do mérito em relação ao laticínio (recurso de revisão interposto pelo interessado).

4. No mérito, os documentos colacionados pela SEC-PB (**peças 162-259**) são extrato do processo de fiscalização TC-004.633/2011-3, cujos elementos já foram analisados na decisão recorrida (itens 54-60 do Voto condutor – Rel. Min. Bruno Dantas – peça 100, p. 6-7), cuja valoração à época conduziu ao julgamento de irregularidade das contas do laticínio.

5. Na hipótese em que a Corte venha a reapreciar o julgado em relação ao laticínio, deve-se observar que o laticínio **Copasa - Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda** não foi referenciado em nenhum dos novos documentos colacionados nos autos, derivados da operação policial Amaltéia.

6. Portanto, a ausência de qualquer menção no procedimento inquisitorial autorizaria, em tese, o afastamento do débito imputado ao laticínio na execução do programa público de distribuição de leite, particularmente quanto à ausência de suporte documental para atribuição, ao laticínio, da irregularidade atinente à captação de leite junto a fornecedores irregulares, implicando eventual possibilidade de julgamento de regularidade das contas do laticínio.

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

7. Considerando a notícia contida nas peças 301-302 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).

DO RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO POR ANTÔNIA LÚCIA NAVARRO BRAGA (PEÇA 275-278)

8. 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**.

9. No mérito, a possibilidade de aplicação do entendimento contido no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, pressupõe, primeiramente, a ausência de quantificação de débito em relação à recorrente, com mera a aplicação de penalidade de multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/92 (multa por gestão irregular sem apuração de débito), rejeitando a incidência da penalidade de multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/92).

10. De plano, deve ser observado que o presente processo de tomada de contas especial importou a aplicação de penalidade de multa com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/92, inexistindo, por parte da recorrente, um pedido expresso de modificação do fundamento condenatório para a exclusão do débito e a aplicação de penalidade de multa com esteio no art. 58 da Lei 8.443/92.

11. Ocorre, todavia, que o entendimento da Corte é no sentido de que o **efeito devolutivo do recurso** permite a análise de todos os elementos constantes dos autos (Acórdão 3.421/2013-TCU-Plenário –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

Rel. Min. José Múcio Monteiro), autorizando a reapreciação da totalidade dos atos de gestão (Acórdão 523/2008-TCU-Plenário – Rel. Min. Valmir Campelo e Acórdão 599/2015-TCU-Plenário – Rel. Min. Raimudo Carreiro), não estando restringido à estrita análise das alegações da recorrente (Acórdão 1226/2018-TCU-Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler).

12. Portanto, analisando o recurso de revisão à luz da totalidade dos atos de gestão, 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 completa ausência de menção dos gestores e do laticínio ora analisado nas operações policiais (Operação Amalteia), conforme observado nos novos documentos colacionados (peças 137-234), *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, inexiste 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, Lutty 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

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.

13. 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.

14. O segundo passo é a análise do pedido de unificação de penalidades veiculado no recurso, 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 apenação.

92. Não me parece razoável que, por questões de organização processual, alheias a qualquer aspecto substancial, sejam aplicadas sucessivas multas que, somadas, podem totalizar mais de um milhão de reais (caso mantido, por exemplo, o valor de R$ 30.000,00 em cada uma das 36 TCE autuadas).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

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 acrescidos).

103. Cumpre reiterar que, no caso sob exame, inexiste 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

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.

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

15. 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 278).

16. 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.

17. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

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)

18. 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.

DO APROVEITAMENTO DO RECURSO DE REVISÃO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS

19. As circunstâncias objetivas analisadas para a exclusão do débito da responsável e a alteração do fundamento de condenatório da multa podem ser aproveitadas aos demais responsáveis, nos termos do art. 281 do Regimento Interno/TCU:

> Art. 281. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo àquele que houver sido julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

20. Faz-se necessário, portanto, os seguintes encaminhamentos em decorrência da norma regimental:

a) tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.8 do *decisum* recorrido (Acórdão 6.462/2017-TCU-1ª Câmara, peça 99);

b) julgamento de regularidade das contas de **Copasa - Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda. – CNPJ: 06.170.519/0001-02**, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1°, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

c) julgamento de irregularidade das contas de Antônia Lúcia Navarro Braga e de Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, com a exclusão do débito quantificado nos itens 9.3 e 9.4 da decisão e a exclusão das penalidades de multa aplicadas nos itens 9.5 e 9.6, uma vez que as multas impostas nos **Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara e 3.726/2019-TCU-1ª Câmara** já alcançaram o limite indicado no art. 58, *caput,* da Lei 8.443/92 c/c Portaria TCU 44/2019 (R$ 45.000,00 e R$ 62.237,56, respectivamente).

CONCLUSÕES

21. A juntada de novos documentos decorrente da determinação contida no Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara não deve gerar efeitos nos casos em que já houve o trânsito em julgado da decisão condenatória, sem a interposição de recurso de revisão pela parte interessada.

22. O efeito devolutivo dos recursos na processualística própria da Corte de Contas admite a reanálise da totalidade da gestão, alcançando inclusive fundamentos jurídicos não alegados pela recorrente, conforme destacado na Jurisprudência, razão pela qual o acolhimento do pedido de unificação de penalidades por gestão irregular pressupõe a análise do débito imputado na decisão originária.

23. Não é de ser reconhecido o débito nos casos em que a irregularidade se circunscreve à captação de leite junto a fornecedores irregulares, consoante o entendimento fixado no Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, uma vez que inexiste prova de ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do gênero alimentício à população beneficiária, particularmente na situação do laticínio que não figura envolvido em investigações policiais.

24. Afastado o débito, é admissível a alteração do fundamento condenatório da responsável apenas pelo ato de gestão irregular (art. 58, II da Lei 8.443/92), bem como a unificação de penalidades aplicadas com fundamento no art. 58, II da Lei 8.443/92, consoante o entendimento fixado no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara, ao se observar que as penalidades de multa já aplicadas nos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara alcançam o limite máximo indicado no art. 58, *caput* da Lei 8.443/92 c/c Portaria 44/2019-TCU.

25. 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.

26. 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 o recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga, com fundamento nos artigos 32, III e 35, III da Lei 8.443/92, **conhecer o recurso** nos termos do despacho exarado pelo e. Ministro Relator (peça 300) e, no mérito, **dar provimento parcial ao recurso** para:

a) tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.8 do Acórdão 6.462/2017-TCU-1ª Câmara (peça 99);

b) julgar irregulares as contas da sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do sr. Gilmar Aureliano de Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

c) aplicando o art. 281 do RI/TCU, julgar regulares as contas de Copasa - Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda. – CNPJ: 06.170.519/0001-02, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1°, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

d) manter inalterados os demais termos do acórdão recorrido;

e) encaminhar cópias da eventual decisão que vier a ser proferida às autoridades indicadas nos subitens 9.10 e 9.11 da decisão recorrida.

2. Atendendo a determinação deste relator, a matéria foi reinstruída pela unidade técnica especializada, na forma da instrução de peça 318, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peças 319 a 321), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

Cuida-se de determinação do e. Ministro Vital do Rego (peça 307) para realização de diligências endereçadas à Polícia Federal com vistas à juntada de novos elementos probatórios, com a reanálise do mérito do recurso de revisão

DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS JUNTADOS PELA SEGECEX (PEÇAS 308-312) E DA JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS PELA SERUR (PEÇAS 316-317)

2. A Segecex promoveu a juntada de documentos complementares encaminhados pela Superintendência Regional da Polícia Federal, decorrente da resposta ao Ofício 61.159/2020-TCU/Seproc (peça 308), cuja resposta, em essência, informou a inexistência de outros subsídios naquela entidade (peça 311 – "não havendo cópia disponível nessa instituição policial"), instruindo a resposta com publicações obtidas em pesquisas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

3. Considerando que nos autos do TC-025.373/2013-7 existem diligências respondidas pelo Ministério Público Federal no Estado da Paraíba e pela Justiça Federal da Paraíba, faz-se necessária a juntada dos documentos ali produzidos para reforçar a opinião a ser emitida pela Serur.

4. Em síntese, os 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 defornecedores com DAP irregulares, ratificando o entendimento apresentado na manifestação anterior.

5. Note-se que o laticínio **Copasa - Cooperativa Agropecuária Santa'anna Ltda.** sequer foi referenciado no processo criminal (peça 317, p. 5), razão pela qual não se modifica o entendimento anteriormente esboçado na peça 303.

6. Ainda que se desconsiderasse a questão da ausência de denúncia no caso específico do laticínio ora tratado, ao se observar de forma geral o *modus operandi* relatado na denúncia criminal dos demais laticínios envolvidos (peça 316, 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 possível 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 fundamento do débito apurado pela totalidade dos valores pagos a produtores com DAP irregulares, uma vez que os valores pagos pela FAC teriam correspondência com os quantitativos apresentados, bem como compatibilidade com os preços de mercado, nos termos da própria lei de regência (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 valores pagos pelos gêneros 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 procedência 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, quando 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 as quantidades pagas pela FAC.

11.Ou seja, a prova da irregularidade não se demonstraria pela evidenciação das DAP´s irregulares, mas pela avaliação, em cada fornecimento ocorrido, da capacidade produtiva efetiva de cada um dos produtores de leite listados na peça 93 e do eventual atendimento aos critérios de agricultores familiares.

12.Deste modo, a produção probatória para a quantificação do débito exigiria uma inspeção *in loco* para avaliação da produção real de cada produtor em contraste com os valores declarados e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.

recebidos, produção probatória esta que estaria, em termos concretos, inviabilizada pelo lapso temporal das ocorrências (2008, 2009 e 2010), inviabilizando uma colheita de provas adequada para a quantificação do débito:

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 Selecionada. Acórdão 3.879/2017-TCU-1ª Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman)

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior o recurso de revisão interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga, para ratificando o entendimento contido na peça 303, conhecer e dar provimento parcial ao recurso apresentado, bem como alterar *ex ofício* o julgamento em relação ao laticínio, nos termos da proposta de encaminhamento anteriormente sugerida na peça 303, p. 11-12.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68116974.