

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, aprecia-se na presente fase processual Recurso de Revisão interposto pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga contra o Acórdão 1.748/2017 (peça 93) proferido pela 1ª Câmara deste Tribunal de Contas da União (TCU) sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas e mantido em sede de Recurso de Reconsideração pelo Acórdão 10.947/2018 daquele mesmo Colegiado (peça 142), este último relatado pelo Ministro Benjamin Zymler.

2. No referido *decisum* de 2017, a ora recorrente, o Sr. Gilmar Aureliano de Lima e a empresa Santa Águida Indústria e Comércio de Produtos do Laticínio Ltda. tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito solidário e aplicação de multas individuais, tudo em função de irregularidades na aplicação dos recursos públicos federais destinados à operacionalização do chamado Programa do Leite, no Estado da Paraíba.

3. Examina-se, ainda, nesta etapa processual, os novos documentos carreados às peças 171 a 268 deste TC 025.444/2013-1 pela Secretaria de Gestão de Processos (Seproc), em decorrência da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, relator o Ministro Benjamin Zymler, *in verbis*:

“9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que, nos processos instaurados em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais oriundos dos convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009, firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Estado da Paraíba, faça juntar aos autos os elementos probatórios coligidos no bojo da Operação Almateia, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, referentes a conduta do respectivo laticínio responsabilizado na tomada de contas especial, incluindo aqueles indicativos de prejuízos ao Erário;”

4. No que tange à admissibilidade, ratifico o despacho por mim proferido à peça 286, mediante o qual, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/7/1992, decidi conhecer do recurso em tela, sem atribuição de efeitos suspensivos.

5. Quanto ao mérito, manifesto-me, desde já, de acordo com os pareceres precedentes no que não divergem, ou seja, em relação à descaracterização do débito inicialmente apontado nos autos, à manutenção do mérito das contas da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga e do Sr. Gilmar Aureliano de Lima e à não aplicação de multa a esses dois agentes, temas para os quais adoto como minhas próprias razões de decidir o exame constante das instruções de peças 287 e 304, das quais consta fundamentação fática e jurídica suficiente para respaldar tais desfechos processuais.

6. Com efeito, na linha do que concluiu a unidade instrutiva e em consonância com o Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, há que se reconhecer a inexistência de débito nos casos em que a irregularidade se circunscreve à captação de leite junto a fornecedores irregulares sem que existam provas da ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do gênero alimentício à população beneficiária.

7. Ademais, uma vez afastado o débito, é admissível que a condenação da ora recorrente seja alterada para o art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, de modo a considerar apenas o ato de gestão irregular por ela praticado, assim descrito no voto condutor da deliberação condenatória:

“42. Ademais, concordo com a Secex/PB no que se refere ao não afastamento da responsabilidade da ex-gestora em detrimento da Emater, vez que os gestores da FAC [Fundação de Ação Comunitária], na qualidade de executores do programa, eram os responsáveis diretos por sua operacionalização, mormente no que concerne à autorização para pagamentos de fornecedores, oportunidade em que deixaram de observar os normativos que regem a matéria e os próprios ditames contidos nos convênios firmados com o MDS, dentre eles os de:

(...) 2.4.5 facilitar a supervisão e fiscalização pelo CONCEDENTE, permitindo-lhe o acompanhamento ‘in loco’ e **fornecendo**, sempre que solicitadas, as **informações e documentos relacionados com a execução do objeto deste Instrumento**, especialmente no que se refere ao **exame da documentação** relativa à aquisição e destinação do leite de vaca e/ou de cabra;

(...)

2.4.10 manter a **fiscalização** sanitária, das usinas participantes, bem como suas obrigações quanto à distribuição diária, à reposição de embalagens danificadas, o transporte apropriado, o fornecimento de freezer para estocagem e à obrigatoriedade quanto ao recebimento do leite dos produtores participantes do Programa;

(...)

2.4.15 manter atualizado o cadastro dos produtores e dos beneficiários do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, por meio do Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos - SISPAALeite, disponível no portal do MDS: www.mds.gov.br, de acordo com o Manual de Instruções, bem como implantar e alimentar softwares, sistemas ou outros instrumentos de gerenciamento fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SESAN;

43. Não há dúvidas, portanto, que era incumbência dos gestores da FAC a verificação da legalidade e validade das DAPs, a condição de pronafianos dos fornecedores de leite, bem como a efetiva entrega do leite por eles produzidos às usinas. Como afirmou a unidade instrutora, ‘tais ações deveriam e poderiam ter sido implementadas, mesmo que fossem realizadas fiscalizações em pequenos grupos de produtores com regularidade’.

44. Assim sendo, resta claro que a ex-gestora não empreendeu os esforços necessários e exigidos para que os objetivos do programa fossem adimplidos, o que colaborou sobremaneira para que o ambiente de fraude constatado pelas fiscalizações e investigações fosse perpetrado de forma flagrante, motivo pelo qual suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.”

8. Deve, porém, este Tribunal, segundo entendimento firmado em precedente acima mencionado (Acórdão 4.509/2019-TCU-1ª Câmara), abster-se de sancionar a Sra. Antônia Navarro com fundamento no art. 58, inciso II, da referida Lei Orgânica, tendo em vista o fato de a aludida responsável já ter sido apenada por idênticos fundamentos fáticos e jurídicos em processos de TCE semelhantes (Acórdãos 3.575/2019, 4.328/2019 e 4.329/2019, todos relatados pelo Ministro Benjamin Zymler no âmbito da 1ª Câmara) com multas cujos valores, quando somados, alcançam o limite máximo indicado no art. 58, *caput*, da Lei 8.443/1992 combinado com a Portaria-TCU 44, de 16/1/2019.

9. Nessas circunstâncias, cabe dar provimento parcial ao Recurso de Revisão interposto pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga em face do Acórdão 1.748/2017-TCU-1ª Câmara, de modo a tornar sem efeito os subitens 9.1 a 9.9 da referida deliberação, mantendo, no entanto, o julgamento pela irregularidade das contas da ora recorrente, dessa feita com amparo nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei Orgânica do TCU.

10. Outrossim, considerando que esse desfecho processual se baseia em circunstâncias objetivas que também beneficiam o Sr. Gilmar Aureliano de Lima e o Laticínio Vakila, deve ser aplicado ao caso o art. 281 do Regimento Interno do TCU, de maneira que sejam estendidos a esses dois responsáveis os efeitos do provimento parcial ora sugerido em favor da recorrente, eximindo-os igualmente, por conseguinte, da condenação em débito e multa consignada no Acórdão 1.748/2017-TCU-1ª Câmara.

11. No caso do Sr. Gilmar, a exemplo do que se verifica em relação à Sra. Antônia Navarro, remanesce motivo para julgamento pela irregularidade de suas contas, qual seja a prática de ato de gestão irregular; assim delineado no voto condutor da deliberação condenatória:

“47. Da mesma forma que foi verificado em relação a Antônia Lúcia Navarro Braga, o ex-gestor da fundação agiu negligentemente e ineficientemente, não impedindo que o programa do Leite fosse alvo de todo tipo de impropriedades.

48. Por exemplo, quanto à ausência ou precariedade de controle de quantidade e de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores, já havia sido detectado quando dos trabalhos de auditoria que a FAC não dispunha de qualquer cronograma de visitas periódicas às entidades de laticínio e aos postos de distribuição, o que *‘(...) favorece a ocorrência de desconformidades na entrega do produto, tais como distribuição de leite deteriorado ou em quantidade inferior à contratada, o que pode acarretar prejuízos ao controle das carências nutricionais da população beneficiária, objetivo primário do programa’*. Tais fatos, inclusive, já haviam sido também constatados no bojo da **Operação Almateia** deflagrada pela Polícia Federal.

49. Outrossim, quanto ao controle de quantidade, fiscalização empreendida pelo Instituto de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro/Ipem/PB) constatou que todos os laticínios contratados pela FAC foram reprovados ou autuados, por estarem fora das especificações previstas, ou seja, em embalagens de conteúdo inferior ao regulamentar (um litro).

50. Em relação a essa irregularidade, o responsável afirmou que não é de competência da FAC a realização da fiscalização questionada pelo TCU. No voto condutor do Acórdão 4.416/2013 – Primeira Câmara, já me posicionei no sentido de que não merece prosperar tal alegação, uma vez que a Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do PPA define que *‘é responsabilidade do conveniente realizar o acompanhamento da qualidade química, física e microbiológica do leite através de testes nos pontos de distribuição e em laboratórios credenciados, visando garantir a qualidade do produto para consumo’*. Além disso, nos diversos contratos de fornecimento de leite, existem cláusulas que atribuem à contratante (FAC), entidade executora do programa, o poder-dever de fiscalizar a quantidade e a qualidade do produto fornecido pelas contratadas (entidades de laticínio) nos postos de distribuição.

51. Ainda, foi verificado que no próprio sistema informatizado de controle da entrega do leite nos postos já seria possível à FAC e ao gestor fazer uma crítica dos fornecedores contratados, oportunidade em que facilmente constataria vários casos irregulares. Sabe-se que, embora implantado, o sistema não foi aproveitado, ou o foi de maneira ineficiente na inibição ou detecção de fraudes.

52. Bem frisado também que poderiam ter sido adotadas pequenas fiscalizações rotineiras, por meio das quais a FAC, regularmente, verificasse a condição de determinados grupos de produtores, seja pela consulta aos extratos da DAP, disponíveis no sítio eletrônico do MDA (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-pronaf-dap>), seja realizando visitas às propriedades, na medida das possibilidades da fundação, sobretudo de pessoal.”

12. Diante de tais falhas cometidas pelo Sr. Gilmar Aureliano de Lima na condução do Programa do Leite, no Estado da Paraíba, cabe manter o julgamento pela irregularidade de suas contas, a despeito do afastamento do débito e, pelas razões acima consignadas, da não aplicação de multa a esse responsável.

13. Em relação à empresa Santa Águida Indústria e Comércio de Produtos do Laticínio Ltda., acompanho o douto representante do Ministério Público de Contas, no sentido de simplesmente excluí-la da presente relação processual sem formulação de juízo quanto ao mérito de suas contas, eis que existem fatos ainda não devidamente apurados e em discussão em ação penal própria, devendo a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) adotar as medidas necessárias ao acompanhamento do desenrolar da referida ação penal em tramitação no Poder Judiciário, representando ao TCU em caso de comprovação de irregularidades que justifiquem nova atuação desta Corte de Contas.

14. Em respaldo a esse encaminhamento, lanço mão dos precedentes mencionados no derradeiro parecer do MPTCU, quais sejam os Acórdãos 13.926/2020, 13.927/2020, 2.415/2021 e

2.416/2021, todos da 1ª Câmara, os dois primeiros da relatoria do Ministro Benjamin Zymler e os outros dois da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

15. Com essas ponderações, encerro meu pronunciamento, mas não sem antes deixar consignado que, em relação às demais questões ventiladas na presente fase processual, adoto como minhas próprias razões de decidir o exame empreendido pela Serur às peças 287 e 304 junto ao parecer final do *Parquet* especializado (peça 307).

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de julho de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator