

**TC 004.633/2011-3****Natureza:** Relatório de Auditoria**Unidade Jurisdicionada:** Entidades/órgãos do Governo do Estado da Paraíba.**Responsáveis:** Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49) e Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), ex-Presidentes da Fundação de Ação Comunitária – FAC.

## DESPACHO

Trata-se de auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária – FAC, entidade responsável pela execução do Programa do Leite na Paraíba. O trabalho teve como objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos dos convênios celebrados entre o Estado da Paraíba e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no período de 2005 a 2010.

Constatou-se que a FAC realizou pagamentos a fornecedores de leite que não possuíam a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP e/ou que apresentavam vínculo empregatício com órgãos públicos, em desconformidade com as exigências previstas nos convênios celebrados e com as disposições normativas. Além disso, verificou-se a entrega indevida de leite a pessoas que não se encontram em condição de insegurança alimentar, as quais eram o público alvo a ser beneficiado, sem a garantia de que o produto foi realmente distribuído à população.

Diante disso, a Unidade Técnica propôs, além da realização de audiências e da expedição de determinações, converter os autos em tomada de contas especial e citar os ex-Presidentes da Fundação, Sr. Gilmar Aureliano de Lima e Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, em solidariedade com as empresas beneficiadoras de leite. A conclusão foi de que as irregularidades implicaram na ausência de confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite, o que configuraria o débito.

Ouvido o Ministério Público, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira anuiu, em essência, a proposta de citação. No entanto, por razões de conveniência, oportunidade e racionalização processual, sugeriu que fossem chamadas aos autos apenas as empresas com débitos mais expressivos. Com a redução do universo, passa-se de 37 a 13 empresas a serem citadas, o que importará em economia processual, atendendo aos ditames constitucionais neste sentido, sem deixar de abranger a maior parte do débito.

Considerando, porém, o processo de tomada de contas especial tratar-se de medida de exceção, entendo que os presentes autos demandam a adoção de providências anteriores a uma possível conversão, pelas razões que passo a expor.

Ainda que confirmadas as irregularidades, não estou totalmente convicto que suas ocorrências, por si só, representem dano ao Erário. Isso porque o fornecimento de leite por pessoas que não atendiam às exigências, de fato, evidencia desvio de finalidade na execução do programa, mas, não implica, necessariamente, na ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do leite e, como consequência, em débito. Assim, a existência do dano deve levar em conta, não somente a suposição, mas a confirmação de que tais etapas (recebimento, beneficiamento e distribuição do leite) efetivamente não ocorreram.



Ademais, a simples existência da DAP não garante a regularidade dos procedimentos. O relatório noticia denúncia ao Ministério acerca da distribuição das declarações, por funcionário da Emater/PB, sem qualquer critério, o que culminou inclusive em abertura de processo de sindicância.

Nesse sentido, julgo prudente, neste momento, promover a audiência dos ex-gestores, para apresentarem razões de justificativas quanto às irregularidades.

Destaco também a informação constante do relatório de auditoria de que o próprio MDS já efetuou monitoramento *in loco* no programa, determinando “o recadastramento imediato de todos os beneficiários produtores do Programa do Leite da Paraíba”, bem como que “após o recadastramento deverão ser contabilizados os valores correspondentes aos ‘produtores-laranjas’ e solicitada a devolução imediata dos recursos por parte do Estado da Paraíba”.

Além disso, recordo que a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, com a autorização deste Tribunal mediante o Acórdão 858/2010 – Plenário, interrompeu a realização de auditoria operacional no Programa do Leite, tendo em vista a contratação pelo MDS de avaliação junto à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE/UFPE. O trabalho teve os seguintes objetivos:

- Avaliar o processo de seleção dos produtores de leite à condição de beneficiários do Programa, aprofundando a análise dos fatores que dificultam a participação dos pequenos agricultores familiares (estrutura de custos e preços, exigências relacionadas com volume máximo de produção e qualidade do produto, ausência de cultura de compromisso, atraso no cronograma de pagamentos, distância e dificuldades para o transporte do leite às usinas de beneficiamento, dificuldades de acesso ao crédito, e pequena participação em associações de produtores e cooperativas);
- Avaliar o processo de seleção dos receptores do leite doado pelo Programa;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a estrutura produtiva das usinas de beneficiamento e sobre o mercado, de maneira geral;
- Avaliar a capacidade de focalização do Programa;
- Avaliar o processo de controle social que é exercido sobre o Programa;
- Avaliar a percepção do público beneficiário sobre o Programa (Fornecedores e receptores potenciais do leite adquirido e distribuído pelo Programa);
- Oferecer sugestões e recomendações técnicas para o aprimoramento do Programa.

Dentre os resultados, “a pesquisa apontou pontos fracos da execução do programa, tais como a precariedade dos recursos humanos e materiais disponíveis na maioria dos estados participantes, deficiências de comunicação entre o programa e seus beneficiários, problemas operacionais na distribuição do leite, falta de transparência e impessoalidade no processo de escolha dos beneficiários, atrasos nos pagamentos a usinas de beneficiamento e fornecedores de leite e problemas de focalização dos beneficiários produtores.”

Considero, assim, essencial que a Secex/PB promova diligência junto ao MDS, com vistas a buscar informações sobre o andamento das determinações e das providências adotadas para correção das falhas, evitando-se, dessa forma, a duplicidade de esforços para garantir a recomposição do Erário, nos casos em que comprovada a ocorrência de dano.

Posteriormente, após a análise das razões de justificativas porventura apresentadas e dos subsídios prestados em atendimento à diligência, julgo que se terá melhores condições de avaliar a efetiva ocorrência de débito e quantificá-lo.

Acrescento que também a expedição de quaisquer determinações deve aguardar o resultado das medidas saneadoras.

Ante o exposto, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, preliminarmente, determino a realização de audiência (com o encaminhamento de cópia do relatório de auditoria) dos responsáveis, Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (gestão 28/2/2009 a 4/1/2011) e do Sr. Gilmar Aureliano de Lima (gestão 1/7/2006 a 19/2/2009), ex-Presidentes da



Fundação de Ação Comunitária – FAC, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, apresentarem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades constatadas na execução do Programa do Leite no Estado da Paraíba:

a) existência de pessoas cadastradas como beneficiários consumidores do programa, sem que apresentassem os requisitos de elegibilidade para tal;

b) existência de produtores rurais cadastrados que não apresentavam a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, condição essencial para sua participação no programa, na qualidade de beneficiários produtores;

c) falta de controle sistemático da quantidade e qualidade do leite distribuído à população;

d) realização indevida de dispensa de licitação, quando os normativos determinavam a utilização da modalidade pregão;

e) desorganização e inobservância dos procedimentos e rotinas estabelecidas pelo programa para os postos de distribuição de leite, notadamente no tocante à entrega pelos laticínios e posterior distribuição à população, considerando as seguintes ocorrências: laticínios com as chaves dos postos de leite; conferência deficiente, pelos coordenadores dos postos, da quantidade de leite entregue pelas empresas; postos com freezer sem funcionar ou com número insuficiente; entrega de leite a pessoas não cadastradas no programa; falta de leite para consumidores efetivamente cadastrados no programa; beneficiários recebendo leite com várias cartelas; e falta de substituição das cartelas dos beneficiários, por período superior a dois anos em algumas localidades, sendo que as ditas cartelas valem por seis meses.

Por fim, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, determino a realização de diligência junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com vistas a apresentar informações acerca:

a) do resultado das determinações já expedidas pelo Ministério relativamente ao Programa do Leite da Paraíba, no que se refere ao recadastramento dos beneficiários produtores e às medidas adotadas com vistas à eventual devolução dos recursos pagos indevidamente, a exemplo das decorrentes do Relatório de Viagem – Monitoramento *in loco*, de 13/7/2009, e do Relatório de Fiscalização 001/2010 – DEPAA/MDS, de 4/6/2010;

b) das providências adotadas quanto aos pontos fracos da execução do Programa do Leite apontados na avaliação contratada pelo MDS junto à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE/UFPE.

À Secex/PB.

TCU., Gabinete, em \_\_\_\_\_ de março de 2012.

**VALMIR CAMPELO**  
Ministro-Relator