

TC 004.633/2011-3

**Tipo:** Relatório de Auditoria

**Unidade jurisdicionada:** Entidades / Órgãos do Estado da Paraíba

**Responsáveis:** Antônia Lúcia Navarro Braga, Gilmar Aureliano de Lima, Francisca Denise Albuquerque de Oliveira e Vera Maria Nóbrega de Lucena.

**Representantes:** Paulo Sabino de Santana, Carlos Frederico Nóbrega Farias, Johnson Gonçalves Abrantes e Rafael Santiago Alves.

**Proposta:** Acolhimento das razões de justificativa de dois responsáveis e acolhimento parcial das defesas dos demais. Aplicação de multa.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os presentes autos de auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), entidade do Governo do Estado da Paraíba responsável pela execução do Programa do Leite, o qual constitui objeto de convênios celebrados entre o referido ente federado e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no período de 2005 a 2010.

## HISTÓRICO

2. A fiscalização empreendida teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos repassados ao Estado da Paraíba, nos exercícios de 2005 a 2010, para a operacionalização do Programa do Leite.

3. 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 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além de contrapartida estadual. A celebração de tais avenças está inserida no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), este eminentemente federal, o qual 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. O programa apresenta dois aspectos principais. O primeiro se refere à inclusão 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 06 meses a 06 anos, nutrízes até 06 meses, idosos com mais de 60 anos. A inclusão de outros possíveis beneficiários deve ser justificada e autorizada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual (Consea) e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Os grupos citados formam o público alvo no que se refere à distribuição do leite.

5. O segundo aspecto compreende a inclusão 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), regulamentada pela Portaria nº 46/05 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A inclusão dos referidos pequenos produtores familiares tem por objetivo garantir-lhes uma renda mínima, com prioridade aos mais pobres, os quais invariavelmente têm maiores dificuldades de comercialização de sua produção.

6. Após conhecer os dois principais objetivos, passa-se ao resultado da auditoria realizada nas dependências da Fundação de Ação Comunitária (FAC), entidade estadual responsável pela execução e operacionalização do Programa do Leite.

7. Uma vez concluída a aplicação dos procedimentos previstos na matriz de planejamento elaborada, foram constatados os achados abaixo elencados, os quais se encontram descritos de forma pormenorizada no relatório inserto na peça 85:

7.1 Existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa;

7.2 Existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP);

7.3 Pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP;

7.4 Pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas;

7.5 Utilidade de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente;

7.6 Pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida;

7.7 Ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e

7.8 Desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população).

8. As ocorrências verificadas remetem a um quadro de fraude generalizada na execução do programa. Conforme observado, seu funcionamento não atendia ao disposto nos convênios firmados, nem tampouco legislação pertinente, tendo sido verificadas irregularidades desde a produção até a distribuição do leite.

9. No que se refere à produção, verificou-se que os pronafricanos representavam apenas parcela dos produtores inscritos, tendo sido detectadas situações totalmente ilegais, a exemplo de servidores públicos supostamente fornecendo o produto.

10. No âmbito dos laticínios beneficiadores, as irregularidades encontradas dizem respeito a contratações sem licitação válida, cadastramento de produtores sem DAP, dentre outras.

11. Sobre a distribuição do leite à população carente, constatou-se total desorganização e inobservância das normas do programa, incluindo: inserção de beneficiários consumidores fora do perfil originalmente previsto, má condição dos postos de distribuição, participação de funcionários de laticínios na distribuição, falta de geladeiras, dentre outros pontos.

12. Verificaram-se, ainda, ocorrências relacionadas à qualidade do produto distribuído, compreendendo a falta de controle regular e sistemático por parte da FAC, reclamações de consumidores, peso e quantidade abaixo do estipulado em norma, dentre outras.

13. A título de encaminhamento, foi proposta a realização de audiência e de citação dos responsáveis envolvidos, solidariamente com as empresas arroladas. A sugestão foi endossada pelo Sr. Diretor Técnico e pelo Titular da Unidade Técnica, tendo seguido para pronunciamento do Ministério

Público / TCU.

14. Após examinar os autos, o Sr. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira entendeu pertinente a realização de algumas adequações na proposta de encaminhamento, a exemplo da exclusão de algumas audiências sugeridas e, principalmente, a redução do universo de empresas a serem citadas em solidariedade com os ex-gestores da FAC. Tal modificação, conforme consta do Parecer lavrado (peça 91), objetiva a inclusão apenas dos laticínios que participaram de forma mais relevante das irregularidades perpetradas (com os débitos mais expressivos), diminuindo o universo de citações, em observância ao princípio da racionalização administrativa e processual, já invocado e aplicado quando da elaboração do relatório de auditoria.

15. Por seu turno, o Relator destes autos, Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, em seu Despacho inserto na peça 92, afirmou, à época, não estar ainda convicto acerca da existência de dano ao erário, uma vez que, segundo afirmou, o fornecimento de leite por pessoas inaptas a participar do programa não implicaria, por si só, na ausência de recebimento, beneficiamento e distribuição do produto à população. Por essa razão, o Relator autorizou apenas as audiências propostas, tendo acrescentado a realização preliminar de diligência ao MDS no intuito de conhecer os eventuais resultados de determinações por ele já expedidas anteriormente, no sentido do recadastramento de produtores, bem como para averiguar acerca de providências porventura adotadas em relação aos pontos fracos do programa, conforme apontado em avaliação realizada pelo próprio ministério em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

16. Contudo, pouco antes do envio dos ofícios das audiências e da diligência determinadas pelo Sr. Ministro-Relator do processo, teve-se notícia da deflagração da "Operação Almateia" (peça 95), executada em conjunto pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União (CGU).

17. A dita operação policial teve por objetivo investigar suposto esquema de fraude existente no Programa do Leite da Paraíba, ou seja, matéria idêntica à tratada nestes autos.

18. Por essa razão, o Titular desta Unidade Técnica entendeu pertinente a devolução do processo ao Relator para que este tomasse ciência do ocorrido, bem como determinasse as medidas que julgasse cabíveis.

19. Após tomar ciência do fato ocorrido, em novo Despacho (peça 97), o Sr. Ministro-Relator determinou a realização de diligências à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, com vistas à obtenção de documentos e informações sobre a ação executada. Em adição, manteve a diligência anterior destinada ao MDS.

20. Esta Secretaria de Controle Externo, em cumprimento ao Despacho citado, expediu os ofícios 655/2012 (peça 98), 656/2012 (peça 99) e 657/2012 (peça 100), respectivamente endereçados à Polícia Federal, Ministério Público Federal e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

21. Após analisar o conteúdo das respostas recebidas, observou-se que, em linhas gerais, as constatações da Operação Almateia corroboraram os achados descritos no relatório de auditoria. Em alguns pontos, a operação policial verificou as mesmas irregularidades, a exemplo de produtores sem DAP e produtores com vínculo no serviço público, dentre outras. Em outros pontos, houve uma complementação da auditoria, como por exemplo, no caso da apreensão de documentação (tabelas e planilhas) que permitiu concluir que os laticínios recebiam dos seus produtores e, posteriormente, processavam e entregavam à FAC (para distribuição) uma quantidade real de leite menor que a informada, o que, obviamente, gerava pagamentos a maior tanto para os produtores quanto para as próprias empresas beneficiadoras.

22. Do mesmo modo, verificou-se que as constatações da operação policial complementavam as do TCU no tocante à questão da qualidade e peso do leite. De acordo com a documentação

apreendida e com as ligações telefônicas interceptadas, evidenciou-se que os laticínios adulteravam o peso das unidades a serem distribuídas, bem como adicionavam água e produtos químicos, sendo estes últimos no intuito de prolongar a validade do leite ou mesmo maquiá-lo ou disfarçar o produto já sem condições de utilização humana.

23. Prosseguindo, concluiu-se, naquela oportunidade, que as constatações da Operação Almateia não apenas confirmaram e reforçaram os achados da auditoria do TCU, mas também tiveram o condão de dar cores mais fortes a alguns pontos, a exemplo do percentual de adição de água e outros produtos químicos ao leite, inserção de produtores "fantasmas" e manipulação fraudulenta das informações passadas à Fundação acerca de quantidades fornecidas por parte das empresas beneficiadoras.

24. Assim, à título de encaminhamento, foram mantidas as propostas originalmente sugeridas no relatório de auditoria, inclusive as citações dos gestores envolvidos, solidariamente aos laticínios que participaram das irregularidades perpetradas.

25. Após examinar a matéria, o Tribunal exarou o Acórdão 4416/2013 – 1ª Câmara (peça 214), tendo determinado, dentre outras medidas, a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial e a constituição de processos apartados (TCEs) para cada um dos laticínios envolvidos.

26. Desse modo, foram constituídas 36 TCEs, sendo que cada um dos processos tem como responsáveis os gestores da FAC e um laticínio específico. As citações foram realizadas pelos valores e datas estabelecidos no relatório de auditoria e os processos, atualmente, encontram-se em fase de análise das alegações de defesa.

27. Para os presentes autos, restou o exame das irregularidades que não resultaram em débito, para as quais foi determinada, pelo Tribunal, a realização de audiência dos ex-gestores da Fundação de Ação Comunitária.

## **EXAME**

28. Regularmente cientificados pelos ofícios 0959/2013 (peça 219), 0960/2013 (peça 220), 0961/2013 (peça 221) e 0962/2013 (peça 222), os responsáveis Antônia Lúcia Navarro Braga, Gilmar Aureliano de Lima, Francisca Denise Albuquerque de Oliveira e Vera Maria Nóbrega de Lucena juntaram suas razões de justificativa para as irregularidades apontadas, as quais encontram-se anexadas, respectivamente, nas peças 243 a 255, 271 a 272, 264 a 269, 240 e 241 destes autos.

### Razões de Justificativa da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga

29. Inicialmente, a responsável argumenta que o cargo de Presidente da FAC "sempre foi e continua sendo ocupado por pessoas de cunho mais político do que técnico, razão pela qual a transitoriedade de seus gestores é um fato inconteste". Tal fato teria como consequência a descontinuidade administrativa, razão pela qual, segundo alega, todo novo ocupante do cargo teria que lidar com diversas irregularidades a serem sanadas, mesmo diante da ausência de condições de fazê-lo de imediato.

29.1 Prosseguindo, registra que sua gestão compreendeu o período de março de 2009 a dezembro de 2010 e afirma que, ao assumir a Presidência da FAC, encontrou falhas que foram sanadas de acordo com as disponibilidades de pessoal e de recursos, visando a continuidade dos programas executados pela entidade, bem como o atendimento da população mais carente do Estado da Paraíba.

29.2 Sobre o primeiro ponto questionado (item 'a' do ofício de audiência), informa a defendente que determinou a realização de auditoria de gestão operacional com o fito de verificar as falhas existentes nos controles utilizados no Programa e apontar as possíveis causas dos problemas encontrados, bem como sugerir medidas a serem adotadas com vistas à regularização das impropriedades eventualmente detectadas. Tal procedimento foi executado pela Controladoria Geral

do Estado (CGE), tendo por resultado o Relatório GEAG nº 035/2010-0, datado de 31/8/2010 (peça 243, p. 19-43 e peça 244, p. 1-34).

29.3 Argumenta a ex-Presidente que não pode ser responsabilizada por irregularidades a que não deu causa, tendo em vista que os problemas já existiam anteriormente à sua posse. Em adição, afirma ter adotado as providências necessárias após ter ciência das conclusões presentes no trabalho da Controladoria Geral do Estado (peça 244, p. 20-34).

29.4 Sobre a fiscalização, no curso do exercício de 2010, da quantidade e da qualidade do leite distribuído (item 'b' do ofício de audiência), alega ter determinado a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos, o que teria ocorrido em cada um dos municípios atendidos pelo Programa. Prosseguindo, informa que eventuais falhas verificadas eram imediatamente corrigidas pela gestão. A título de prova da justificativa apresentada, a responsável junta a documentação constante da peça 245, p. 1-18, onde constam alguns relatórios que tratam das condições higiênico-sanitárias das instalações e dos equipamentos utilizados por laticínios contratados para realizar o beneficiamento do leite a ser distribuído à população.

29.5 Relativamente à realização da dispensa de licitação 9/2010 (item 'c' do ofício de audiência), a responsável argumenta que não houve qualquer infração a disposições legais ou violação a qualquer norma estabelecida nos convênios firmados entre o Governo do Estado da Paraíba e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

29.6 Segundo afirma, o contrato de aquisição de leite anteriormente vigente foi rescindido em virtude do descredenciamento da empresa então contratada, após a conclusão de sindicância promovida por uma comissão de avaliação e acompanhamento do programa (peça 245, p. 37-40, peça 246, p. 1-22 e peça 247, p. 1-9). Desse modo, informa a ex-gestora que autorizou o referido processo de dispensa no intuito de evitar a paralisação do fornecimento de leite. Em adição, alega que agiu fundamentada em parecer jurídico emitido pelo setor competente, o qual se encontra presente na peça 247, p. 29-30 e peça 248, p. 1-2).

29.7 No tocante ao último ponto questionado (item 'd' do ofício de audiência), a ex-Presidente da FAC procurou defender-se de cada um dos itens elencados. Em todos os casos, afirmou ter determinado a adoção das medidas cabíveis assim que teve ciência das ocorrências, o que teria se dado por meio das conclusões presentes no relatório de auditoria operacional da CGE, conforme já citado anteriormente.

29.8 Especificamente sobre a falta de leite para consumidores regularmente cadastrados, a Sra. Antônia Lúcia Braga alegou que tal problema não mais ocorreu após as providências determinadas, tendo-se verificado, inclusive, um aumento na quantidade total distribuída à população carente do Estado.

29.9 Finalizando suas razões de justificativa, a ex-gestora conclui que as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria constituem meros "erros de ordem formal" e afirma não haver indícios de dolo ou culpa de sua parte, tendo sido sua gestão pautada pelo respeito à coisa pública e à legislação pertinente.

### Análise

30. A ex-Presidente da FAC iniciou sua defesa discorrendo acerca da natureza do cargo por ela ocupado e sua transitoriedade, bem como a consequente descontinuidade administrativa. Segundo afirmou, cada novo gestor empossado deveria lidar com fatos e situações previamente existentes, não contando, entretanto, com as condições necessárias para a sua solução.

30.1 O argumento apresentado não é de todo inválido. É fato que um novo gestor receberá de seu antecessor um conjunto de pontos que demandarão sua atenção, estando aí incluídas desde as pequenas falhas de caráter meramente formal ou administrativo até as irregularidade mais graves, as

quais exigirão sua imediata atuação. O mesmo pode ser dito em relação à suposta natureza política do cargo e sua transitoriedade, fatos que não se prestam a afastar a responsabilidade imputada. Caso tais argumentos fossem aceitos, estaríamos caminhando para institucionalizar, de vez, a impunidade no país, tendo em vista que a transitoriedade, a descontinuidade e o critério político de nomeações há muito fazem parte do cenário da Administração Pública nas três esferas.

30.2 Ademais, como dito, esse fato (infelizmente) é corriqueiro e de pleno conhecimento daqueles que são nomeados para desempenharem tais funções. É de responsabilidade do novo gestor identificar as impropriedades existentes e adotar prontamente as providências para sua correção. Nesse ponto, verifica-se que a Sra. Antônia Lúcia Braga afirmou ter conhecimento de que o programa apresentava diversas falhas que precisavam ser sanadas. Algumas dessas falhas poderiam ter sido objeto de pronta atuação da então gestora, a exemplo de um rigoroso recadastramento dos beneficiários consumidores. Fala-se aqui não de uma mera troca de cartelas, mas sim de um procedimento amplo, em que agentes da FAC, ou do próprio Estado, revisariam a situação de cada família atendida, verificando se ainda estariam cumprindo os requisitos para sua inserção.

30.3 O mesmo poderia ter sido feito com os beneficiários produtores inscritos. Por exemplo, um recadastramento rigoroso, com o auxílio da EMATER e da SEDAP, poderia ter identificado diversas situações, a exemplo de produtores sem DAP e outros que, embora supostamente fornecessem leite ao programa, possuíam vínculos empregatícios com prefeituras ou com o próprio Estado da Paraíba. Outros pontos ainda poderiam ser citados, a exemplo do controle deficiente das quantidades entregues pelos laticínios nos postos de distribuição.

30.4 Desse modo, embora já tivesse ciência de boa parte dos problemas existentes, a responsável optou por esperar a realização de auditoria operacional por parte da Controladoria Geral do Estado, trabalho que, por razões óbvias, demandaram um considerável tempo para sua efetivação, envolvendo todo um processo de planejamento, execução e elaboração de relatório final.

30.5 Como consequência, permaneceram as irregularidades no programa, principalmente aquelas consideradas mais graves e que demandavam atuação imediata da então gestora, a exemplo da inserção de produtores e consumidores que não cumpriam as exigências para participação no programa.

30.6 Prosseguindo, verifica-se que, mesmo depois da ciência das conclusões presentes no relatório da CGE, não foram adotadas medidas capazes de inibir a perpetuação das impropriedades existentes. A ex-Presidente apresenta documento (peça 244, p. 20-34) onde constam providências que teriam sido adotadas ou cuja adoção teria sido por ela determinada, já próximo ao término de sua gestão. Contudo, não consta comprovação de sua efetiva implementação. Não pode, portanto, ser acolhido este primeiro ponto da defesa.

30.7 Passando para o item referente à fiscalização da quantidade e da qualidade do leite, observa-se que a responsável anexou aos autos alguns documentos nos quais consta a comprovação da realização de inspeções para avaliar as condições higiênico-sanitárias das usinas contratadas para beneficiar o produto. Contudo, não foi este o ponto questionado. Em verdade, verificar as condições dos laticínios é de suma importância, mas não garante a qualidade e a quantidade do leite dispensado à população.

30.8 À título de exemplificação, poder-se-ia ter uma usina em perfeitas condições, observando o mais alto grau de higiene, com equipamento e maquinário de última geração. Não obstante, essa mesma usina poderia fornecer leite de péssima qualidade, adicionando água e/ou outros aditivos químicos, na intenção de aumentar o volume fornecido, prolongar irregularmente a validade dos produtos ou, até mesmo, disfarçar aqueles que já não apresentavam mais condições de consumo. Vale registrar que tais fatos foram, inclusive, comprovados no bojo da Operação Almateia da Polícia Federal e Ministério Público Federal, conforme já descrito na instrução presente na peça 209.

30.9 De qualquer forma, mesmo que se quisesse aceitar tais inspeções realizadas, tal não seria possível. Verifica-se que a ex-gestora foi questionada sobre a ausência de fiscalização sistemática no curso do exercício de 2010, mas os relatórios apresentados fazem referência tão-somente ao exercício de 2009. Dessa forma, também não cabe acolhimento deste ponto da defesa oferecida pela Sra. Antônia Lúcia Braga.

30.10 Em relação à dispensa 9/2010, observa-se que de acordo com a conclusão da sindicância, a empresa Vakila não estava cumprindo os termos contratuais firmados com a FAC, razão pela qual foi descredenciada do programa. Tal situação acarretaria sério prejuízo à população carente atendida nas áreas em que o dito laticínio atuava e decorreu de fato completamente alheio à vontade da ex-gestora.

30.11 Assim, para a situação específica verificada, é razoável supor que a realização da dispensa de licitação foi alternativa viável e adequada, considerando-se o fato inconteste de que o processo de deflagração e conclusão de um novo certame demandaria tempo considerável, o que poderia agravar a situação de insegurança alimentar vivenciada pelos beneficiários consumidores até então atendidos pelo produto fornecido pela usina Vakila.

30.12 Cumpre registrar, ainda, que, durante todo o período de sua gestão (março de 2009 a dezembro de 2010), pelo que consta dos autos, esta teria sido a única dispensa realizada, ocorrência que depõe a favor da defesa da responsável, sendo as demais contratações devidamente precedidas de licitação.

30.13 Como conclusão para este item da defesa, entendo que merece ser acolhido o argumento apresentado pela Sra. Antônia Lúcia Braga.

30.14 Quanto ao último ponto, observa-se que a responsável insiste no argumento de adotou as providências necessárias após tomar ciência das conclusões presentes no relatório da CGE. Contudo, mais uma vez, reitero posicionamento de que algumas medidas poderiam ter sido adotadas antes mesmo da auditoria da Controladoria, uma vez que muitos dos problemas existentes já eram conhecidos.

30.15 Em adição, as medidas supostamente implementadas pela Sra. Antônia Lúcia Braga parecem não ter surtido o efeito desejado. Prova disso é que as mesmas impropriedades foram verificadas no programa no exercício seguinte (2011), já sob a gestão da Sra. Francisca Denise, quando da realização de fiscalização pelo Tribunal.

30.16 Ou seja, os problemas verificados existiam antes, permaneceram durante e continuaram existindo após o término da gestão da responsável. Por essa razão, entendo não ser possível acolher o argumento apresentado para este ponto da audiência.

#### Razões de Justificativa do Sr. Gilmar Aureliano de Lima

31. Relativamente ao primeiro ponto questionado (item 'a' do ofício de audiência), o responsável afirma que a FAC, a partir do exercício de 2006, procedeu ao recadastramento dos beneficiários consumidores do Programa do Leite, tendo em vista a exclusão daqueles que não se enquadrassem nas exigências dos convênios firmados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e nas Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

31.1 Informa o Sr. Gilmar Aureliano que foi elaborado, à época, um cronograma para a troca das cartelas, oportunidade em que também seria realizado o dito recadastramento, bem como o confronto da situação de cada beneficiário com as normas citadas.

31.2 Prosseguindo, afirma ter implantado sistema informatizado para gerenciar informações sobre os beneficiários consumidores e produtores participantes do programa.

31.3 Sobre o segundo ponto da audiência (item 'b' do ofício), o ex-gestor assevera que não se

pode falar em falta de controle sistemático da qualidade e da quantidade do leite distribuído à população carente. Segundo consta de sua defesa, ao longo dos exercícios de 2006 e 2007, alguns procedimentos foram reavaliados e outros implantados, no que se refere ao controle do produto.

31.4 Nesse sentido, a FAC passou a adotar formulários próprios, nos quais eram anotadas as quantidades de leite entregues pelos laticínios e distribuídas em cada um dos postos localizados nos diversos municípios atendidos. De acordo com o ex-Presidente da entidade, tais informações eram atestadas pelas usinas e também pelos responsáveis pelos pontos de distribuição. Ao final de cada mês, tais formulários eram enviados para a sede da instituição, onde eram analisados e conferidos pelo Setor de Faturas. Em caso de discrepâncias nas quantidades fornecidas, os laticínios sofriam dedução nos pagamentos correspondentes.

31.5 No que se refere à qualidade, informa que ao processo de pagamento de cada laticínio era anexado um laudo emitido pela Agência de Vigilância Sanitário do Estado (AGEVISA), o qual, segundo o responsável, garantiria ao gestor a qualidade do leite dispensado aos beneficiários. Ainda sobre este ponto, argumenta que tal controle não seria especificamente da FAC, em função de limitações relacionadas a pessoal técnico, laboratórios e materiais diversos para as análises a serem procedidas.

31.6 Finalizando este segundo item da audiência, o Sr. Gilmar Aureliano assevera que a atribuição de fiscalizar sistematicamente a qualidade do leite seria da Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca (SEDAP) e da AGEVISA.

31.7 Adentrando o terceiro ponto da audiência (item 'c' do ofício), o responsável passa a apresentar sua defesa para a realização de diversas dispensas de licitação no curso de sua gestão, fato que foi apontado como irregularidade pela equipe de auditoria deste Tribunal.

31.8 Relativamente às dispensas promovidas no exercício de 2007, o ex-gestor argumenta que a Secretaria de Administração do Estado, ainda no final do exercício de 2006, estava elaborando edital de licitação para a contratação de laticínios. Contudo, tal processo não foi finalizado em razão de diversos fatores, dentre os quais cita: a proximidade do término da vigência do convênio então vigente (17/2005, firmado com o MDS); a falta de sinalização do MDS sobre um possível aditamento de prazo do convênio vigente ou mesmo a celebração de um novo ajuste; e dificuldades relacionadas à execução orçamentária do Estado.

31.9 Alega o ex-Presidente da FAC que apenas em 2/3/2007 o Ministério concedente oficializou o compromisso de renovar o convênio firmado. O aditamento do ajuste ou mesmo a celebração de um novo é apresentado pelo responsável como condição indispensável, à época, para a realização de procedimento licitatório, tendo em vista que são de origem federal os recursos empregados na operacionalização do Programa de Leite.

31.10 Desse modo, diante da indefinição quanto ao futuro do convênio e, por consequência, do prosseguimento dos repasses federais, e considerando a necessidade de continuidade da execução do programa, fez-se a opção pela realização das dispensas de licitação, as quais, segundo o ex-gestor, observaram os ditames legais pertinentes.

31.11 Para os procedimentos de dispensa observados no curso do exercício de 2008, o Sr. Gilmar Aureliano argumenta que tal ocorreu em função de três fatores principais.

31.12 O primeiro ponto foi a anulação, por orientação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), do procedimento licitatório 2415/2007, deflagrado em outubro de 2007. Posteriormente, a Secretaria de Administração do Estado determinou a abertura de licitação na modalidade Pregão, de nº 82/2008, objetivando a aquisição de leite de vaca e cabra.

31.13 Esse novo procedimento foi alvo de medida judicial impetrada por um laticínio, denominado Associação dos Moradores do Cosme Pinto, tendo a dita empresa obtido a suspensão

liminar da realização do certame. Este é o segundo fator.

31.14 O terceiro é resultante dos dois anteriores. A anulação de um certame e a suspensão liminar de outro deram origem, mais uma vez, a uma situação em que a entidade não tinha qualquer licitação válida a partir da qual pudesse realizar suas contratações, advindo daí a necessidade de realização das dispensas, mais uma vez sob a justificativa da impossibilidade de paralisação da execução do Programa do Leite.

31.15 Por fim, o ex-Presidente da FAC informa que elaborou consulta ao Tribunal de Contas do Estado e também ao próprio TCU (peça 271 , p. 16-22), oportunidades em que questionou aos órgãos qual seria a modalidade correta de licitação a ser adotada em suas contratações. No referido processo de consulta, o ex-gestor narrou a situação fática então vivenciada pela Fundação, principalmente no tocante à liminar concedida pelo Poder Judiciário. Em ambos os casos, entretanto, as consultas não foram conhecidas, nem tampouco respondidas, uma vez não atendidos os requisitos de admissibilidade exigidos nos normativos do TCE/PB e do TCU.

31.16 Para o último item da audiência (letra 'd' do ofício), o responsável apresenta justificativa para cada um dos pontos indicados no relatório.

31.17 Em relação ao fato de alguns laticínios possuírem as chaves dos postos de distribuição, afirmou que seria necessário que este Tribunal especificasse o período de ocorrência do fato. Prosseguindo, informou que tais postos eram estreitamente acompanhados pela FAC e somente eram abertos por funcionários estaduais. Alegou, ainda, que grande parte funcionava em colégios estaduais e em unidades da EMATER/PB.

31.18 Sobre a deficiência na conferência da quantidade de leite entregue pelos laticínios, o ex-gestor argumenta que não caberia sua responsabilização por eventuais atos de despreparo ou desonestidade por parte de agentes envolvidos no trabalho.

31.19 Prosseguindo, afirma que a FAC desenvolveu e adotou formulários específicos, por meio dos quais realizava o controle das quantidades entregues pelas usinas nos postos de distribuição. Informa que, antes de tal providência, o fechamento das faturas era realizado com base unicamente em documentos apresentados pelos próprios laticínios. Em adição, assevera que determinou a criação de equipe que teria por função principal manter contato direto com os fornecedores, implementando uma política de acompanhamento e controle interligada com o setor de faturas da entidade.

31.20 Relativamente à questão dos postos sem freezer ou com equipamento defeituoso, o ex-Presidente argumenta que procurava acompanhar as condições dos postos por meio de visitas de técnicos da FAC, sendo os laticínios notificados para a regularização de problemas eventualmente detectados. Ainda sobre este item, o responsável afirma ser necessário situar o período de ocorrência da irregularidade.

31.21 Em relação à entrega de leite a pessoas não cadastradas, o Sr. Gilmar Aureliano argumenta que a FAC implantou controle nos diversos municípios atendidos pelo Programa do Leite e promoveu recadastramento em todas as localidades, com o objetivo de identificar e corrigir eventuais irregularidades. Informa, ainda, que pessoas não cadastradas só poderiam receber o produto em caso da ocorrência de sobras nos dias de distribuição. Por fim, registra novamente a necessidade de identificação do período em que os fatos apontados no relatório de auditoria teriam efetivamente ocorrido.

31.22 Sobre a falta de leite para pessoas efetivamente cadastradas, esclarece o responsável que tal se deu em virtude de um progressivo desabastecimento, a partir do exercício de 2008, o qual teria como causas o valor pago pelo litro de leite e a gradativa diminuição do número de produtores prona-fianos.

31.23 Para os itens referentes à falta de substituição das cartelas e a beneficiários recebendo o

produto com várias cartelas diferentes, assevera não ser possível tal ocorrência no período de 2006 a 2008, tendo em vista os controles implementados pela entidade sob sua gestão, as visitas realizadas pelas equipes da FAC aos postos de distribuição e as constantes trocas de cartelas que teriam sido efetivadas à época. Mais uma vez, registra a necessidade de identificação do período em que os fatos teriam sido verificados.

### Análise

32. O ex-gestor afirma que a FAC procedeu, a partir de 2006, recadastramento dos beneficiários, com a troca de cartelas e verificação da situação cada beneficiário. Contudo, como já dito no relatório de auditoria (peça 85), a simples troca das cartelas não se mostra suficiente, nem pode ser entendida como um procedimento completo de recadastramento.

32.1 Em verdade, caberia à FAC a averiguação e análise da situação de cada participante do programa, tendo por parâmetros as normas constantes nas resoluções do Grupo Gestor do PAA e nas cláusulas dos convênios firmados com o MDS. Para tal, seria aconselhável, por exemplo, a realização de visitas domiciliares, oportunidade em que se poderia verificar a real situação econômica e social dos atendidos pelo programa.

32.2 Desse modo, em que pese a afirmação do responsável, constata-se que tal procedimento não foi realizado a contento, tanto é que as mesmas irregularidades foram observadas durante sua gestão e também após o término de seu período. Como exemplos, podem ser citados: os casos de pessoas que faleceram e continuaram cadastradas; beneficiários inscritos sem CPF ou vinculados a responsáveis que também não possuíam o documento cadastrado no sistema da FAC; e consumidores que possuíam veículos automotores, o que afastaria, pelo menos em tese, a possibilidade de sua inserção como beneficiário.

32.3 Ainda sobre este ponto, o responsável juntou documentos que supostamente comprovariam os procedimentos de recadastramento nos moldes aqui propostos. Contudo, ao analisar os resultados lá expressos (peças 271 e 272), observa-se que em poucos casos foi realizada visita aos consumidores, e em nenhum caso visitou-se produtores de leite.

32.4 Desse modo, não se mostra possível acolher este primeiro ponto da defesa do Sr. Gilmar Aureliano.

32.5 Passando ao segundo item, observa-se que o responsável rebate a afirmativa de que não existiria controle sistemático de qualidade e quantidade do leite distribuído. Verifica-se que o ex-Presidente da FAC limitou-se a afirmar que o controle de qualidade era realizado por meio de laudos emitidos pela AGEVISA, ao passo que o da quantidade era efetuado por meio de formulários preenchidos pelos agentes responsáveis pelos postos. Não obstante, não apresentou qualquer um dos laudos da AGEVISA, nos exercícios de 2006 e 2007, objeto do questionamento.

32.6 Quanto à questão do controle da quantidade, deve ser ressaltado que o questionamento presente no item 'b' da audiência se refere ao conteúdo de cada pacote de leite efetivamente entregue a cada consumidor. O relatório de auditoria foi bastante claro quando fez referência à fiscalização empreendida pelo INMETRO / IPEM-PB, nos exercícios de 2007 e 2008, oportunidade em que foi constatado que as embalagens dos laticínios contratados encontravam-se fora das especificações previstas, com conteúdo inferior a um litro. Registre-se que todas as usinas fornecedoras foram reprovadas e autuadas pelo órgão.

32.7 Dessa forma, as justificativas fundamentadas na adoção de formulários não se mostram suficientes para afastar a irregularidade apontada. O mesmo pode ser dito em relação à afirmação do responsável de que não seria competência da FAC a fiscalização da qualidade e da quantidade do leite distribuído.

32.8 Contudo, conforme já descrito no relatório de auditoria (peça 85), as resoluções do Grupo

Gestor do PAA (16/2005 e 37/2009) e os convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o MDS (17/2005, 66/2007 e 7/2009) previam claramente a responsabilidade do conveniente no que se refere à dita fiscalização, sendo esta, portanto, uma atribuição da FAC, na qualidade de executora do Programa do Leite. A mesma previsão pode ser encontrada nos contratos de fornecimento firmados entre a Fundação e as usinas, nos quais consta que a FAC realizaria a aludida fiscalização (contratos nas peças 48 a 63).

32.8 Concluindo a análise deste item da defesa, verifica-se não ser possível o acolhimento dos argumentos apresentados.

32.9 Passando ao ponto relativo às dispensas de licitação, o responsável apresenta suas razões de justificativas separadas por exercício.

32.10 Para aquelas realizadas em 2007, alega razões de natureza orçamentária e indefinição, à época, quanto ao aditamento do convênio (firmado com o MDS) então vigente ou mesmo a celebração de novo ajuste.

32.11 Segundo consta do relatório de auditoria, em 2007 foram realizadas as dispensas 1/2007, 5/2007 e 11/2007. O responsável afirma que o Estado demorou a publicar o Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD), o que teria impedido a deflagração de processo licitatório. Contudo, em nenhum momento, comprovou sua alegação, nem tampouco apresentou a cronologia dos fatos citados. Ou seja, no que tange à questão orçamentária, não restou comprovada a impossibilidade de licitar as contratações de usinas.

32.12 Quanto à indefinição relativa ao aditamento do convênio ou a celebração de um novo ajuste, mais uma vez o responsável não apresenta qualquer comprovação. Em adição, não se mostra razoável considerar que a suposta indefinição configure impedimento para a realização de licitação.

32.13 Segundo afirmou o ex-gestor, nem mesmo a elaboração do edital foi concluída até que houve, por fim, a confirmação de interesse do MDS em renovar o ajuste. Ora, mesmo que se pudesse aceitar o argumento oferecido, seria da mais absoluta desnecessidade suspender a elaboração de um edital. No pior dos cenários, a FAC e a Secretaria de Administração do Estado poderiam ter deixado o procedimento em condições de ser deflagrado assim que se conhecesse a posição do ministério concedente.

32.14 Desse modo, em relação ao exercício de 2007, as justificativas apresentadas não podem ser acatadas pelo Tribunal.

32.15 Prosseguindo, passa-se ao exame das ocorrências de 2008. Conforme descrito acima, o Sr. Gilmar Aureliano argumenta que o procedimento licitatório 2415/2007, deflagrado em outubro de 2007, foi anulado por orientação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e que o Pregão 82/2008 (deflagrado em substituição ao que foi invalidado) foi suspenso liminarmente por decisão judicial.

32.16 Sobre a anulação do primeiro certame, não foi informada a motivação. Sobre a liminar, sabe-se que foi concedida em sede do Mandado de Segurança nº 200.2008.020.446-0 movido por uma usina que se insurgiu contra a decisão da FAC de licitar as aquisições e o beneficiamento do leite. Observa-se que foram adotadas as medidas jurídicas cabíveis (peça 271, p. 23-38) no sentido de reverter a suspensão, não havendo, contudo, qualquer informação adicional juntada acerca do deslinde do referido processo.

32.17 Intentando buscar mais elementos, promoveu-se pesquisa na página de consultas do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (peça 281), tendo sido constatado que a juíza que inicialmente concedeu a liminar declinou da competência de julgar o mérito da ação, remetendo aqueles autos para exame do próprio TJ/PB, em 2/3/2009. Já no âmbito daquele Tribunal, o processo ganhou nova numeração (0905336-54.2009.815.0000), tendo sido julgado em 10/6/2009, oportunidade em que foi denegado por unanimidade.

32.18 Dessa forma, diante do impasse verificado, optou-se pela realização das dispensas 1/2008, 7/2008, 12/2008 e 15/2008.

32.19 É razoável afirmar que a anulação de um certame e a suspensão cautelar de um segundo prejudicam o andamento de um programa deste porte, bem como configura dificuldade adicional para o gestor responsável por sua execução. Por outro lado, não se mostra razoável que tais entraves tenham dado causa a quatro procedimentos de dispensa de licitação seguidos.

32.20 Entendo que seria sim possível a abertura de novos procedimentos licitatórios, mesmo diante do impasse judicial. Tal empecilho não pode ser usado como justificativa para a realização de tantas dispensas em um mesmo exercício. Se, por hipótese, não fosse possível a realização de novas licitações enquanto perdurasse o litígio, o que ocorreria se a disputa no Judiciário durasse um longo período de tempo, dez anos por exemplo? A FAC continuaria contratando laticínios, por esses hipotéticos dez anos, sempre com base em dispensas?

32.21 A inexigibilidade e a dispensa devem representar exceção e não a regra para as contratações a serem efetivadas. Contudo, o que se percebe das contratações da Fundação é justamente o contrário, quando são observados os exercícios de 2007 e 2008.

32.22 Desse modo, não cabe acolhimento dos argumentos oferecidos pelo Sr. Gilmar Aureliano para este item da audiência.

32.23 Para o último ponto questionado no ofício, observa-se que o ex-gestor da fundação procurou rebater, individualmente, cada um dos itens apontados como irregulares no relatório de auditoria.

32.24 Sobre a questão dos laticínios com chave de postos, o ex-Presidente da FAC alegou que tal não seria possível em função do acompanhamento e controle existentes. Em verdade, tal situação foi verificada quando da fiscalização procedida em diversos postos, ainda no curso da auditoria realizada no exercício de 2011, estando mais relacionada à gestão da Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, outra responsável destes autos. Por essa razão, entendo que deva ser acatada a justificativa ora examinada.

32.25 Em relação à deficiência de conferência nos postos de distribuição, entrega de leite a pessoas não cadastradas e falta do produto para consumidores cadastrados cabem as mesmas considerações acima.

32.26 No tocante à deficiência de armazenamento (ausência de freezer ou equipamento defeituoso), o responsável destaca que procurava monitorar as condições dos postos, notificando os laticínios quando da detecção de alguma situação desconforme.

32.27 Sobre a falta de substituição de cartelas, argumenta que foram implementados os devidos controles e realizadas diversas visitas aos postos, oportunidades em que as ditas cartelas eram efetivamente trocadas.

32.28 Para esses últimos dois subitens, deve ser registrado que foram observados quando da realização da auditoria em 2011, além de também constarem como achados nos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (peças 27 e 31), de junho de 2006 e do MDS (peças 27 e 31), de julho de 2009.

32.29 Assim, verifica-se que as duas impropriedades aludidas também foram constatadas fora do período de gestão do Sr. Gilmar Aureliano, o qual corresponde a julho de 2006 a fevereiro de 2009. Dessa forma, cumpre acolher as justificativas oferecidas.

#### Razões de Justificativa da Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira

33. A ex-Presidente da FAC inicia sua defesa insurgindo-se contra o fato de constar como

responsável nos autos, tendo sido notificada a apresentar defesa para ocorrências verificadas no exercício de 2011, em que pese a auditoria realizada ter por escopo o período de 2005 a 2010. Em adição, informa ter assumido o cargo apenas em janeiro de 2011.

33.1 Para o primeiro ponto questionado na audiência (item 'a' do ofício), a defendente argumenta que o Pregão realizado (28/2010) foi anulado em função de recomendação expedida pela Controladoria Geral do Estado da Paraíba. Diante de tal fato, procedeu a consultas à própria CGE, e à Secretaria de Estado da Administração, tendo em vista a obtenção de orientação quanto à possibilidade de dar continuidade às aquisições e, principalmente, aos respectivos pagamentos atinentes ao Programa do Leite.

33.2 Em resposta, obteve autorização do então Secretário Estadual de Administração para realização de dispensa de licitação. (peça 264, p. 23 e p. 30-32), tendo por principal fundamento a impossibilidade de paralisar a execução do programa.

33.3 Em relação ao segundo ponto (item 'b' do ofício), a Sra. Francisca Denise procura demonstrar que adotou medidas com vistas a regularizar as falhas observadas, bem como frisa o fato de ter assumido o cargo em janeiro de 2011, ao passo que a auditoria foi realizada entre fevereiro e março do mesmo ano.

33.4 Especificamente sobre o item referente aos laticínios com chaves de postos, informou que tal situação ocorria em virtude de alguns pontos de distribuição funcionarem em imóveis dos próprios laticínios. Afirma a ex-gestora que adotou providências no sentido de alugar imóveis para tal finalidade ou aproveitar locais já ocupados por órgãos públicos, a exemplo da EMATER. A título de comprovação, juntou diversos contratos de locação (peças 265 a 268), firmados entre a FAC e particulares.

33.5 Sobre a conferência deficiente na quantidade de leite entregue nos postos, afirmou que instituiu comissão para fiscalizar a distribuição do produto, à qual caberia a confecção de relatórios quinzenais sobre os trabalhos realizados. Em adição, assevera que as ocorrências verificadas e apontadas pela equipe de auditoria constituem exceção em um universo de 223 municípios atendidos pelo programa.

33.6 No que se refere à questão dos refrigeradores, argumentou que adotou as medidas necessárias no sentido de cobrar dos laticínios sua responsabilidade pela disponibilização e regular manutenção de tais equipamentos nos postos de distribuição (vide, por exemplo, os ofícios endereçados a algumas usinas na peça 264, p. 36-39). Também ressaltou, mais uma vez, as dimensões do programa e a quantidade de municípios que dele fazem parte, o que tornaria sua gestão muito mais complexa, além de impossível o controle absoluto de cada um dos pontos de entrega de leite à população.

33.7 Quanto à entrega de leite a pessoas não cadastradas, a responsável afirma que tal situação apenas ocorre nas oportunidades em que consumidores efetivamente cadastrados não comparecem para receber o produto, ocasionando sobras. Neste caso, estas sobras apuradas seriam entregues a instituições beneficentes ou distribuídas a pessoas que, embora carentes, não se encontram amparadas pelo programa.

33.8 A respeito da falta de leite a consumidores cadastrados, a Sra. Francisca Denise assevera que adotou as medidas necessárias para evitar a solução de continuidade do programa, bem como para fiscalizar as quantidades de leite entregues pelos laticínios nos postos de distribuição, no intuito de verificar se as usinas estavam efetivamente cumprindo os termos presentes nos contratos assinados com a FAC.

33.9 Nesse sentido, informa a ex-gestora ter instituído comissão com a finalidade de acompanhar a recepção, o armazenamento e a distribuição do leite, de modo a evitar quaisquer impropriedades. Do mesmo modo, criou outra comissão com o fito de analisar as notas fiscais emitidas

pelos laticínios, conferindo e comparando as quantidades previstas com aquelas efetivamente entregues e que seriam objeto de pagamento pela Fundação.

33.10 Para o item referente a beneficiários com várias cartelas, a ex-Presidente da FAC insiste no argumento atinente à grande dimensão do programa, o que facilitaria a ocorrência de falhas ocasionadas pela falta de estrutura do Estado ou até mesmo pela falta de zelo dos agentes sociais que nele atuam.

33.11 Prosseguindo, a Sra. Francisca Denise informa que, tentando regularizar a impropriedade apontada, procedeu à troca de cartelas em diversos municípios, estando tais procedimentos acompanhados de relatórios confeccionados por agentes do programa. Nos citados documentos (peça 264, p. 47-65 e peça 265, p. 1-46), constam breves relatos sobre as ocorrências verificadas nas cidades visitadas, número de cartelas substituídas e responsáveis pelo trabalho executado, dentre outras informações.

33.12 Em relação ao item que trata especificamente da troca das cartelas dos beneficiários consumidores do programa, foram juntados a estes autos os mesmos argumentos anteriormente já resumidos.

33.13 Finalizando sua defesa, a responsável pondera que procurou atuar de forma a regularizar as situações tidas por irregulares, adotando todas as medidas entendidas como cabíveis, inclusive levando o tema ao conhecimento do Governador do Estado da Paraíba, oportunidade em que encaminhou cópia do relatório preliminar da auditoria realizada pela equipe do Tribunal (Ofício 652/2011, peça 264, p. 42).

#### Análise

34. Quanto à alegação referente ao período abrangido pela auditoria realizada, deve ser registrado que, de fato, esta abarcou os exercícios de 2005 a 2010, tendo sido efetivamente executada em 2011. Contudo, não há qualquer impedimento para que, no curso dos trabalhos, haja ampliação do escopo, do período inicialmente previsto, ou até mesmo a inclusão de outros órgãos ou entidades a serem visitados.

34.1 No caso concreto examinado, não houve alterações nesse sentido. Não obstante, algumas impropriedades foram verificadas no exercício de 2011, sob a gestão da Sra. Francisca Denise, razão pela qual a responsável foi chamada aos autos em sede de audiência. Diante das constatações feitas, não poderia a equipe de auditoria simplesmente ignorar o que foi observado na fase de execução do trabalho. Dessa forma, entendo como correta e adequada a inclusão da ex-Presidente da FAC no rol de responsáveis do processo, bem como seu chamamento em audiência, não cabendo, portanto, acolhimento para o argumento oferecido.

34.2 Em relação ao segundo ponto, verifica-se que a responsável se viu surpreendida pela necessidade de anular o Pregão 28/2010, em virtude de recomendação da Controladoria Geral do Estado. Diante do fato imprevisto, solicitou orientações à própria CGE e à Secretaria de Estado da Administração, tendo recebido, em resposta, autorização para a realização de dispensa de licitação em função da situação de emergência verificada, consubstanciada na impossibilidade de paralisação do programa.

34.3 Desse modo, observa-se que a ocorrência se deu de forma totalmente alheia à vontade da ex-gestora, bem como não poderia ter sido por ela prevista. Também deve ser ressaltado que a própria CGE orientou a responsável a realizar os pagamentos então pendentes, conforme consta da resposta à consulta formulada (peça 19, p. 16-17). Naquela oportunidade, a Controladoria opinou no sentido de que não poderia o Estado se apropriar do trabalho nem produto de terceiros, sem a devida remuneração, sob pena de enriquecimento ilícito. No mesmo documento, um pouco mais à frente, consta orientação no sentido da inexistência de qualquer óbice à efetivação dos pagamentos, mesmo diante da inexistência de contratos.

34.4 Assim, considerando ser imprevisível (pela ex-gestora) a situação observada e levando-se em conta as orientações recebidas da CGE e da Secretaria de Administração do Estado, entendo cabível o acolhimento das razões de justificativa apresentadas para este primeiro ponto questionado na audiência.

34.5 Para o segundo item da audiência, merecem destaque dois argumentos principais apresentados pela Sra. Francisca Denise. O primeiro consiste no fato de a ex-gestora ter tomado posse no cargo apenas em meados de janeiro de 2011, ao passo que a auditoria teve sua fase de execução iniciada em março do mesmo ano. O segundo refere-se à dimensão e à complexidade do Programa do Leite, o qual contempla múltiplos aspectos e envolve diversas etapas, englobando a produção, o beneficiamento e a distribuição do produto à população carente, atendendo a milhares de beneficiários consumidores, distribuídos em 223 municípios.

34.6 Compete avaliar se, em um período de dois meses, a então gestora teria condições de ter ciência de todas as impropriedades existentes no programa, das mais elementares até aquelas consideradas mais graves. Considerando-se a extensão do programa, suas diversas faces e seus múltiplos atores (produtores, consumidores, usinas), tal hipótese, em verdade, não parece muito razoável.

34.7 Mesmo que se admita tal possibilidade, seria ainda menos razoável supor que a Sra. Francisca Denise, nesses mesmos dois meses, conseguisse regularizar todos os pontos listados no relatório de auditoria, os quais demandariam amplo recadastramento de beneficiários consumidores e produtores, dentre outras medidas.

34.8 Nesse ponto, ainda há de se considerar que as medidas a serem adotadas, notadamente o recadastramento, demandariam tempo e disponibilidade de recursos humanos, além da celebração ou estreitamento de parcerias com outros órgãos ou entidades, a exemplo da própria Emater, Sedap, prefeituras municipais, dentre outros.

34.9 Prosseguindo, verifica-se que a responsável adotou algumas providências tentando sanar as impropriedades constatadas. Observa-se, por exemplo, a celebração de diversos contratos de locação de pequenos imóveis para o funcionamento de postos de distribuição, aumentando a independência em relação aos laticínios, tendo em vista que, algumas vezes, era nas dependências das usinas que ocorria a entrega do leite à população.

34.10 Do mesmo modo, outro ponto que merece ser mencionado é a celebração de termos de cooperação com municípios atendidos pelo programa, nos quais constam algumas responsabilidades que seriam assumidas pelas prefeituras no sentido de auxiliar a FAC na boa execução do programa (vide peças 268 e 269).

34.11 Outras ações adotadas podem ser citadas em favor da ex-Presidente da FAC, como por exemplo, as cobranças efetuadas junto aos laticínios acerca das condições dos refrigeradores por eles fornecidos. Todos esses itens, em seu conjunto, denotam vontade da então gestora em resolver ou, pelo menos, mitigar as falhas existentes.

34.12 Desse modo, diante das considerações aqui tecidas, entendo que as razões de justificativa oferecidas pela Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira merecem ser acolhidas por este Tribunal.

#### Razões de Justificativa da Sra. Vera Maria Nóbrega de Lucena

35. A responsável inicia sua defesa alegando cerceamento de defesa, uma vez que não teria sido individualizado o período de ocorrência nem descritas as falhas constatadas.

35.1 Prosseguindo, afirma que haveria contradição no relatório de auditoria. Segundo a ex-gestora, é mencionada a inexistência de fiscalização sistemática da qualidade do leite, não obstante também existir afirmação, no mesmo texto, da existência de fiscalização das condições higiênico-

sanitárias das usinas e de seus equipamentos, bem como dos postos de distribuição.

35.2 Especificamente sobre o controle aqui tratado, a ex-Presidente da FAC assevera que adotou todas as medidas necessárias para garantir a qualidade e a quantidade do leite distribuído à população carente do Estado. Nesse sentido, junta farta documentação que comprovaria o conteúdo de sua defesa.

35.3 É apresentado, por exemplo, ofício endereçado às usinas contratadas, no qual é exigida a realização mensal de análise físico-química e microbiológica do produto, sob pena de suspensão dos pagamentos (peça 240, p. 23-24). Prosseguindo, observa-se que também constam diversos autos de interdição expedidos pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e pela Secretaria de Agricultura, Irrigação e Abastecimento do Estado da Paraíba, em função do não cumprimento de exigências de natureza sanitária (peça 240, p. 33-39).

35.4 Prosseguindo, a responsável anexa vasta documentação relativa à realização de cursos de capacitação para as usinas, bem como para os produtores rurais que forneciam leite para o programa, abordando temas relacionados à correta manipulação do produto e a boas práticas de higiene (peça 240, p. 40-269).

35.5 Por fim, são juntados laudos confeccionados pelos laboratórios de análise da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) (peça 240, p. 279-280, 329) e da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) (peça 240, p. 313-314, 349-350, 392) onde constam os resultados dos exames realizados em amostras de leite coletadas dos laticínios contratados pela FAC. Tais laudos eram anexados aos processos de pagamento das referidas empresas.

#### Análise

36. Quanto à alegação de cerceamento de defesa, cumpre ressaltar que o relatório de auditoria foi explícito no que se refere à definição do período de ocorrência da impropriedade apontada (exercícios de 2005 e 2006), bem como foi bastante claro ao descrevê-la.

36.1 Na descrição do achado de auditoria, constavam todas as informações necessárias à defesa, inclusive a indicação das peças onde se encontravam anexadas as evidências que comprovariam o fato inicialmente apontado como irregular. Tanto é assim, que a responsável abordou o tema de forma precisa, apresentando vasta documentação na intenção de refutar a ocorrência e afastar sua responsabilidade. Desse modo, entendo não ser cabível o acolhimento do argumento de cerceamento de defesa.

36.2 Quanto à alegada contradição no relatório, deve ser registrado que a realização de inspeções higiênico-sanitárias e o controle sistemático da qualidade do leite distribuído são coisas diferentes. Uma hipotética aprovação em uma inspeção sanitária (de instalações e equipamentos) não garante, necessariamente, que o leite entregue nos postos é de boa qualidade. À título de exemplificação, poder-se-ia imaginar uma usina em excelentes condições, observando o mais alto grau de higiene, com equipamentos e instalações em perfeita ordem.

36.3 Não obstante, essa mesma usina poderia estar fornecendo produto de má qualidade, adicionando água em quantidades fora dos padrões e/ou outros aditivos químicos, na intenção de aumentar o volume fornecido, prolongar irregularmente a validade dos produtos ou, até mesmo, disfarçar aqueles que já não apresentavam mais condições de consumo. Vale registrar que tais fatos, mais do que meras suposições, foram efetivamente comprovados no bojo da Operação Almateia da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, conforme já descrito na instrução presente na peça 209.

36.3 Assim, não existe a alegada contradição no relatório de auditoria, razão pela qual não se mostra possível o acolhimento do argumento oferecido.

36.4 Contudo, em que pese o não acolhimento das iniciais apresentadas, entendo que, quanto ao

mérito da questão, a defesa ofertada pela responsável merece ser acatada, pelas razões a seguir expostas.

36.5 Conforme se observa da documentação juntada, a ex-gestora adotou diversas medidas relacionadas com o controle de qualidade do leite do programa. Foram, por exemplo, realizados diversos cursos referentes ao manuseio do produto e boas práticas de higiene, tendo como participantes não apenas os produtores rurais cadastrados, mas também as próprias usinas contratadas.

36.6 No mesmo sentido, observa-se que foi remetido ofício padrão às empresas contratadas, no qual consta a exigência e a cobrança da apresentação de laudos mensais atestando a qualidade do produto fornecido. Segundo consta, a ausência de tal comprovação resultaria em suspensão dos pagamento devidos.

36.7 Por fim, também merecem destaque os laudos confeccionados pela UFPB e UFCG, nos quais eram analisadas as amostras de leite das usinas fornecedoras.

36.8 Todos estes pontos, em seu conjunto, demonstram que houve controle por parte da FAC no referido período de 2005 a 2006, bem como provam que a Sra. Vera Maria Nóbrega adotou providências com vistas ao cumprimento das cláusulas presentes no convênio firmado com o MDS, bem como das disposições normativas constantes das resoluções do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

36.9 Desse modo, reitero posicionamento no sentido do acolhimento da defesa e afastamento da responsabilidade inicialmente atribuída a ex-Presidente da entidade.

## **CONCLUSÃO**

37. Após o exame das razões de justificativa apresentadas, cumpre registrar as conclusões a que se chegou relativamente a cada responsável ouvido em audiência.

37.1 Para a Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, verifica-se que foram acolhidos apenas os argumentos referentes à realização da dispensa de licitação 9/2010 (item 'c' do ofício), tendo sido rejeitados aqueles relativos aos demais itens questionados na audiência. Por essa razão, será proposta a aplicação de multa à ex-gestora.

37.2 Em relação ao Sr. Gilmar Aureliano de Lima, foram acatadas apenas as alegações juntadas para o item 'd' do ofício, restando não justificados os demais pontos questionados. Desse modo, quando da formulação da proposta de encaminhamento, será proposta a aplicação da sanção de multa ao ex-Presidente da FAC.

37.3 Finalmente, observa-se que as Sras. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira e Vera Maria Nóbrega de Lucena tiveram suas razões de justificativa acolhidas para as impropriedades apontadas, razão pela qual devem ser afastadas as responsabilidades que lhes foram inicialmente atribuídas.

37.4 Por derradeiro, à título de benefícios de controle, podem ser citadas a redução do sentimento de impunidade e a possível correção das impropriedades verificadas no curso da auditoria realizada.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. Ante todo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, com a seguinte proposta:

38.1 Acolher as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira (CPF 408.667.004-63) e Vera Maria Nóbrega de Lucena (CPF 067.529.774-53), ex-Presidentes da Fundação de Ação Comunitária (FAC);

38.2 Acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilmar Aureliano de

---

Lima (CPF 714.551.594-68) e pela Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), ex-Presidentes da Fundação de Ação Comunitária (FAC);

38.3 Aplicar, individualmente, aos responsáveis Gilmar Aureliano de Lima e Antônia Lúcia Navarro Braga, a multa prevista no inciso II, do art. 58 da lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão condenatório até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, conforme art. 53 e Anexos III, IV e VI da Resolução - TCU 164/2003, com redação alterada pela Portaria - TCU 139/2008;

38.4 Autorizar, desde logo, a cobrança judicial da multa aplicada, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992; e

38.5 Encerrar o presente processo.

Secex/PB, em 17/2/2014.

*(Assinado eletronicamente)*

SÉRGIO BRANDÃO SANCHEZ

AUFC – Mat. 4580-2