



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

Trata o presente processo da Prestação Anual de Contas da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2011, enviada a esta Corte dentro do prazo legal, tendo como gestora a Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira.

Do exame dos documentos, a Auditoria emitiu relatório com as seguintes considerações:

- Fundação de Ação Comunitária - FAC, entidade criada pela Lei nº 4.454, de 14/03/83 (doc. fls. 2295/2299), sob a denominação de Fundação Social do Trabalho da Paraíba - FUNSAT, sendo alterada sua denominação através do Decreto nº 12.032, de 14/07/87, tendo por objetivo a sistematização, coordenação, execução, avaliação e controle das atividades do trabalho e promoção social do Governo do Estado da Paraíba, visando à elevação da qualidade de vida da população de baixa renda.
- Esta Fundação está vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, de acordo com a Lei Complementar nº 67, de 07 de julho de 2005, e tem por finalidades principais:
 - I. A humanização das áreas periféricas através do planejamento e da execução de programas de infra-estrutura física e social, inclusive com medidas relacionadas à posse da terra e melhoria das condições de habitação;
 - II. A melhoria de ocupação e renda, através de programas e projetos, ou ambos, que possam elevar o nível da produção e comercialização dos setores formal e informal das populações de baixa renda;
 - III. Desenvolvimento comunitário, através de programas que possibilitem a autoprodução das populações carentes, por intermédio do planejamento participativo, associativo, ações de saúde e de educação e outras iniciativas que contribuam para o bem estar social;
 - IV. A formalização de diretrizes e normas, a coordenação, a integração e avaliação de programas sociais no âmbito da FAC, compatibilizando-os a outros programas do Estado com reflexo na área social.

A receita no exercício somou R\$ 42.510.100,95, e a despesa R\$ 81.618.672,14.

A receita tributária refere-se ao recolhimento da Taxa de Processamento da Despesa Pública (TPDP), criada pela Lei nº 7.947 de 22/03/06. Houve também o ingresso de rendimentos de aplicações financeiras, registrados como Receita Patrimonial. Os recursos oriundos do Governo Federal mediante Convênio nº 007/09 – SESAN firmado com o MDS para o Programa do Leite foram registrados nas Transferências Correntes.

Destacaram-se dentre as despesas correntes as aquisições de material de distribuição gratuita que quase na sua totalidade (R\$ 75.606.281,92) corresponderam às aquisições de leite, pão e fubá para os programas de suplementação alimentar (Programa Leite da Paraíba e Pro alimento)

O saldo financeiro para o exercício seguinte, no valor de R\$ 18.470.701,42, foi devidamente comprovado pelos extratos bancários das contas correntes e de aplicações financeiras bem como das respectivas conciliações.

Com base no relatório das atividades desenvolvidas pela Fundação, de relevante significado para a análise operacional da sua gestão, destacaram-se, os seguintes aspectos e/ou atividades:

Programa Leite da Paraíba

O Programa Leite da Paraíba é fruto de convênio celebrado entre os governos Estadual e Federal, destinado ao atendimento de gestantes, nutrízes, idosos e crianças de 06 meses a 06 anos de idade, oriundas de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O Estado tem como meta a distribuição diária de até 120.168 litros/dia nos 223 municípios. Através do programa, segundo o relatório, estão sendo beneficiados 3.272 pequenos produtores e 26 usinas/laticínios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

Programa Pro-alimento

O Programa Pro-alimento é dividido em duas modalidades: distribuição de pão e de farinha de milho (fubá). O programa beneficia famílias carentes, cadastradas no Programa Leite da Paraíba, cada uma recebendo diariamente 01 (um) litro de leite e semanalmente 5 (cinco) pacotes de 500g de farinha de milho ou diariamente 5 pães de 50 g.

Em 2009 a distribuição de pão atendia a 18 municípios, beneficiando 31.496 famílias, mas muitos municípios foram sendo substituídos pela distribuição do fubá, de maneira que ao final de 2011 essa distribuição de pão restringiu-se a 5 municípios beneficiando 20.654 famílias.

A distribuição de farinha de milho (fubá), popularmente conhecido como Programa Cuscuz com Leite, teve início no primeiro semestre de 2009, atendendo inicialmente apenas a 08 (oito) municípios. A partir de novembro de 2009 a distribuição foi ampliada para 32 (trinta e dois) municípios, totalizando assim 40 municípios.

Em 2011 o programa iniciou com 40 municípios e foi sendo ampliado ao longo do ano, finalizando com uma abrangência de 218 municípios e 99.514 famílias beneficiárias. Assim, dos 223 municípios, ao final de 2011, 218 eram beneficiados com a distribuição do fubá e 05 com a distribuição de pão.

Programa Meu Trabalho/ Oficinas do Trabalho

O programa tem como objetivo oferecer aos jovens e adultos das comunidades de baixa renda cursos de qualificação profissional, visando a criação de oportunidades para que o beneficiário adquira experiência que o capacite a ter o seu próprio empreendimento ou favoreça a ampliação de oportunidades para inserção no mercado de trabalho.

Programa Meu Trabalho/ Apoio às Comunidades Indígenas

O programa tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social sustentável das comunidades indígenas e de pescadores.

Os gastos com pessoal (R\$ 4.796.921,82) referiram-se ao pagamento da folha relativo a todo o exercício de 2010, inclusive 13º salário. Além disso, foram pagos os jetons referentes às participações em reuniões do conselho curador da entidade aos respectivos integrantes.

O quadro de pessoal da FAC é formado quase que exclusivamente de servidores comissionados e funcionários cedidos por outros órgãos e entidades públicas. Quando da análise das contas anuais da FAC em exercícios anteriores, a Auditoria sempre relatou a inexistência de quadro efetivo de pessoal dessa Fundação, sendo quase todos os seus servidores funcionários públicos cedidos por outros órgãos e entidades públicas.

Sendo assim, quando da verificação do Cumprimento de Acórdão APL-TC nº 616/09 (relativo ao julgamento da prestação de contas anuais da FAC do exercício de 2007; Processo TC nº 01753/08), o Tribunal Pleno decidiu em 08/06/11 (Acórdão APLTC nº 371/11) que a Auditoria verificasse a adoção de medidas atinentes à regularização do quadro de pessoal da referida Fundação, quando da análise das contas de 2011 (Documento TC nº 18.785/11).

Nesse contexto, a Auditoria aponta que o quadro de pessoal da FAC continua da mesma forma, sem servidores próprios do quadro da Fundação, não havendo, por conseguinte, o cumprimento dos ditames do Acórdão APL TC 371/11.

No exercício sob exame, a Controladoria Geral do Estado (CGE) realizou auditoria nos procedimentos de controles internos utilizados pela FAC no Programa Leite da Paraíba, especificamente relacionados ao fornecedor Laticínio ACELP – Associação dos Moradores do Cosme Pinto (Documento TC 23307/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

A CGE emitiu o Relatório GEA Nº 047/2011-I (A), apurando irregularidades no que pertinem aos seguintes pontos:

- Não distribuição das quantidades previstas;
- Postos de distribuição com estrutura deficitária;
- Entrega de produto em veículo não apropriado;
- Leite inadequado para consumo;
- Irregularidades na contratação de agentes sociais nos postos de distribuição;
- Falta de acompanhamento da qualidade do leite entregue no Programa;
- Participação de servidor público no quadro societário da ACELP;
- Pagamento efetuado em montante divergente das quantidades efetivamente entregues pelo fornecedor, culminando em prejuízo ao erário no valor de R\$ 452.743,12.

Até a data da conclusão deste relatório, o citado processo encontrava-se em fase de defesa, com notificação à empresa fornecedora para oferecer argumentos de defesa.

Em 2011, não foram encaminhadas denúncias a este Tribunal.

Ainda em 2011 foram realizadas as seguintes sindicâncias no âmbito da FAC:

1. Processo Administrativo FAC 177 (Documento TC 23296/12).

Trata-se de processo constituído para averiguação de irregularidades cometidas pela empresa fornecedora de leite no Programa Leite da Paraíba, denominada laticínio AGROLEITE COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA – DEL CAMPO. Em conclusão, a comissão apuradora da FAC concluiu pela confirmação de práticas ilícitas por parte da empresa retro-mencionada, aplicando multa de R\$ 13.813,23 ao laticínio citado.

2. Processo Administrativo FAC 877 (Documento TC 23297/12).

Trata-se de processo constituído para averiguação de irregularidades cometidas pela empresa fornecedora de leite no Programa Leite da Paraíba, denominada laticínio BOTIJA, sob o argumento de que teria sido entregue leite do Estado de Pernambuco no âmbito da FAC na Paraíba. Em conclusão, a comissão apuradora da FAC concluiu pela confirmação de práticas ilícitas por parte da empresa retro-mencionada, aplicando multa de R\$ 1.234,17 ao laticínio citado, sendo comprovado seu pagamento e devida quitação.

Por outro lado, a título de informação, relata-se que já em 2012, com ampla divulgação na imprensa escrita, falada e televisiva do Estado da Paraíba e participação da Polícia Federal, foram apuradas denúncias no âmbito do Programa do Leite da Paraíba, culminando na formalização do Processo Administrativo FAC 373 (Documento TC 23298/12), cujo mérito trata de averiguação de irregularidades cometidas pelas empresas fornecedoras de leite no Programa Leite da Paraíba, denominadas laticínio ACELP – ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO COSME PINTO e CAPRIBOM – COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DE MONTEIRO. Em conclusão, a comissão apuradora da FAC concluiu pela confirmação de práticas ilícitas por parte da empresa ACELP, aplicando multa monetária de R\$ 77.070,09, em fase de defesa à empresa autuada, ao tempo em que concluiu pelo arquivamento da denúncia contra a CAPRIBOM, pela não comprovação dos fatos denunciados.

A Auditoria informa que até a data da conclusão deste relatório, o processo que tramita no âmbito da Polícia Federal que investiga, juntamente com a CGU, a prática de irregularidades no Programa Leite da Paraíba com recursos federais, ainda não fora concluído e segue em segredo de justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

Além desses aspectos, a Unidade Técnica apontou algumas falhas, o que ocasionou a notificação da gestora da FAC, tendo a mesma apresentado defesa nesta Corte, e que após examinada pela Auditoria, esta emitiu novo relatório entendendo remanescerem as seguintes falhas:

a) Utilização reiterada de dispensa de licitação com caráter emergencial para aquisição de insumos (leite, pão, fubá) para programa de governos já existentes.

b) Diferenças de quantitativos e despesas ilegítimas e não comprovadas no Programa do Leite e do Pro-alimento, no valor de R\$ 587.113,30.

c) Não regularização do quadro de pessoal.

d) Despesas com combustíveis que o órgão técnico considerou insuficientemente comprovadas, num total de R\$ 180.971,07.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o MPJTCE, por meio da Douta Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, emitiu o Parecer nº 1192/13 com as seguintes considerações:

- Quanto à dispensa de licitação, cumpre registrar, desde logo, que contratar diretamente, utilizando-se do argumento da emergencialidade (art. 24, IV da Lei 8666/93), ano após ano, representa claro desvirtuamento da baliza legal estabelecida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A propósito, impera ressaltar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenado em sede constitucional no art. 37, XXI. Constitui-se o mesmo em um instrumento posto à disposição do Poder Público, com vistas a possibilitar a avaliação comparativa das ofertas e a obtenção daquela mais favorável ao interesse público, visando também à concessão de igual oportunidade para todos os particulares que desejem contratar com a Administração. Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão.

- Em relação ao Programa do Leite e PROALIMENTO, com existência de diferenças de quantitativos e despesas ilegítimas e não comprovadas, no valor total de R\$ 587.113,30, tem-se que do total considerado irregular, R\$ 324.210,26 decorreram do fato de ter constado das fichas de acompanhamento da distribuição de pães, nome do fornecedor diverso da empresa oficialmente contratada. Por isto, os Peritos desta Corte consideraram tais despesas “ilegítimas, irregulares e passíveis de devolução ao erário estadual, via imputação de débito ao gestor”.

Em sede de defesa, o interessado alegou que a empresa contratada integra um grupo empresarial que explora o ramo de panificação, no qual fazem parte a “Trincheiras Indústria e Comércio de Alimentos LTDA”, a “Panificadora e Pastelaria Santa Fé LTDA” e a “Unipão Indústria de Massas LTDA”, sendo que todas elas utilizam o mesmo nome fantasia, qual seja, “Unipão”. Afirmou, ainda, que os produtos foram entregues, mas que nas fichas de distribuições fazia-se constar o nome fantasia do grupo. Essas alegações não foram acatadas pelo órgão técnico.

Esta Representante Ministerial ousa discordar da conclusão do Órgão de Instrução. Primeiramente, mostra-se factível e razoável a justificativa apresentada pelo gestor. De fato, com simples consultas à internet, percebe-se a existência de padarias chamadas “Unipão” em endereços distintos da cidade, utilizando a mesma logomarca. Ainda, é preciso ter em mente que imputação de débito pressupõe a existência de dano ao erário, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado. Tem-se que não foi questionada a entrega dos pães comprados pelo Estado, tampouco foi acusado superfaturamento de preços. Não se vislumbra, assim, dano ou prejuízo aos cofres públicos. A falha identificada pela Auditoria parece residir na fragilidade dos registros de distribuição. Depreende-se dos autos a existência de “Fichas de Acompanhamento” sem datas, com dados incompletos, inscrições manuais, além de nenhum vestígio de informações objetivando facilitar o gerenciamento e controle.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

O restante da imputação de débito sugerida pela Auditoria na irregularidade em exame, no valor de R\$ 262.903,04, se refere a diferenças entre os quantitativos recebidos e os efetivamente distribuídos (sobra), registrados nas “Fichas de Acompanhamento”.

O gestor alegou que quando ocorrem sobras de alimentos (pão, leite e fubá), estes são distribuídos entre pessoas que constam de um cadastro suplementar ou reserva, bem como entidades filantrópicas que atendem pessoas carentes. Como forma de comprovação, acostou aos autos dezenas de fichas de acompanhamento, em que se lê a destinação das sobras, a exemplo das folhas 1099 e 1137.

Mais uma vez, a irregularidade em comento não se faz acompanhar de substância necessária a uma possível imputação de débito. Vê-se que os registros de distribuição de alimentos são muitos, preenchidos por diversas pessoas, em vários municípios e locais do Estado, através de registro manual.

Desta forma, este Parquet vislumbra não ser o caso, nesta oportunidade, de imputação do débito, mas recomendação deste Tribunal no sentido de aprimorar os citados controles e o planejamento na aquisição dos produtos em causa, sob pena de responsabilização futura na ocorrência de situações semelhantes.

- Em relação a não regularização do quadro de pessoal da FAC, desde o exercício financeiro de 2007, a FAC é orientada por esta Corte a regularizar seu quadro de pessoal, composto, em sua maioria, por servidores comissionados e/ou cedidos de outros Órgãos. Tal irregularidade constitui afronta ao princípio do concurso público como forma de ingresso no serviço público, bem como caracteriza mácula na gestão da Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira.

- Quanto aos gastos não comprovados com combustíveis, no valor total de R\$ 180.971,07, houve alguns processos de pagamento de aquisição sem comprovação evidente dos gastos realizados. Nesse sentido, a Auditoria apresenta quadro com as notas de empenho, notas fiscais e valores cobrados, estando ausentes informações discriminatórias da despesa, como quilometragem, assinatura do frentista do posto, placa do veículo etc. Ou seja, as informações existentes acerca dos dispêndios com combustíveis são genéricas e não demonstram transparência, nem se foram os recursos efetivamente destinados a uma finalidade pública.

Oportunizada a defesa, a gestora aduz, entre outros argumentos, que a FAC, sob sua gestão, possuía um sistema de controle de abastecimento de veículos. Acostou documentação capaz de justificar parte das despesas inicialmente tidas como irregulares pelo Órgão Técnico. No entanto, o montante de R\$ 180.971,07 permaneceu não comprovado, sem documentação material detalhada dos veículos abastecidos. Assim, a autoridade responsável deve ser compelida a devolver ao erário a quantia em comento.

Ex positis, opinou a Representante do *Parquet* Especial pela:

- a) Irregularidade da prestação de contas em apreço, de responsabilidade da Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, então gestora da FAC, relativa ao exercício de 2011;
- b) Imputação de débito à Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, no montante de R\$ 180.971,07, relativo aos gastos não justificados com aquisição de combustíveis;
- c) Aplicação de multa à Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, com fulcro no art. 56, II da LOTCE, em virtude do descumprimento de normas legais, conforme apontado;
- d) Assinação de prazo à autoridade competente, a fim de que tome as providências necessárias junto às autoridades competentes, com vistas à regularização do quadro de Pessoal da Fundação;
- e) Recomendação ao chefe do Poder Executivo Estadual no sentido de providenciar a realização de concurso público, visando à constituição de um quadro próprio de servidores para a FAC;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 02.549/12

f) Recomendação à atual gestão da FAC, no sentido de:

1. Conferir estrita observância às normas constitucionais e à Lei 8666/93;
2. Melhorar o planejamento geral da gestão, bem como o controle dos gastos com combustíveis e com programas de distribuição de leite e demais produtos.

É o relatório, e houve notificação da interessada para a presente Sessão.

PROPOSTA DE DECISÃO

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros,

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica, assim como o parecer oferecido pela representante do Ministério Público junto ao Tribunal, e, ainda, que não foram questionados o recebimento e a entrega dos produtos, que tramita nesta corte autos apartados examinando possíveis irregularidades na aquisição e pagamento de combustíveis nos exercícios de 2009 e 2010, e, finalmente, que as demais restrições do órgão técnico comportam recomendações à entidade, e, ainda, o que decidiu recentemente esta corte na apreciação da PCA da FAC no exercício anterior, proponho que os Srs. Conselheiros membros do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba** que:

- a) Julguem **regulares com ressalvas** as contas da *Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira*, gestora da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2011.
- b) Apliquem multa a *Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira*, Presidente da FAC, no valor de R\$ 5.000,00, conforme preceitua o art. 56, II da Lei Estadual 18/93;
- c) Recomendar ao chefe do Poder Executivo Estadual no sentido de determinar providências com vistas à realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da FAC, para o que se assina prazo de 90 (noventa) dias à Sra. Secretaria de Desenvolvimento Humano a fim de que comprove e encaminhe ao exame do TCE-PB essas ações;
- d) Determinem a apuração dos gastos com combustíveis efetuados no presente exercício nos autos do Processo TC nº 1013/13, que trata da matéria relativamente ao exercício 2009.
- e) Recomendem à atual gestão da FAC, no sentido de:
 1. Conferir estrita observância às normas constitucionais e à Lei 8666/93;
 2. Melhorar o planejamento geral da gestão, bem como o controle dos gastos com combustíveis e com programas de distribuição de leite e demais produtos.

É a proposta.

Antônio Gomes Vieira Filho
Auditor Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02.549/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: Fundação de Ação Comunitária - FAC

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2011. Pela Regularidade com Ressalvas das contas. Aplicação de multa. Assinação de prazo para recolhimento. Recomendações.

ACÓRDÃO APL - TC – nº 0816/2013

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do processo TC nº 02.549/12, que trata da Prestação Anual de Contas da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2011, enviada a esta Corte dentro do prazo legal, tendo como gestora a Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, **ACORDAM** os Conselheiros Membros do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e da PROPOSTA DE DECISÃO do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- I) Julgar **Regulares com Ressalvas** as contas da **Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira**, gestora da **Fundação de Ação Comunitária – FAC**, exercício 2011;
- II) Aplicar a **Sra. Francisca Denise Albuquerque de Oliveira**, gestora da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2011, multa no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, conforme dispõe o art. 56-II, da Lei Complementar Estadual nº 18/93; concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma prevista na Constituição Estadual;
- III) Recomendar ao chefe do Poder Executivo Estadual no sentido de determinar providências com vistas à realização de concurso público para a regularização do quadro de pessoal da FAC, para o que se assina prazo de 90 (noventa) dias à Sra. Secretária de Desenvolvimento Humano a fim de que comprove e encaminhe ao exame do TCE-PB essas ações;
- IV) Determinar a apuração dos gastos com combustíveis do presente exercício nos autos do **Processo TC nº 1013/13**, que trata da matéria relativa aos exercícios 2009 e 2010;
- V) Recomendar à atual gestão da FAC, no sentido de:
 1. Conferir estrita observância às normas constitucionais e à Lei 8666/93;
 2. Melhorar o planejamento geral da gestão, bem como o controle dos gastos com combustíveis e com programas de distribuição de leite e demais produtos.

Presente ao julgamento a representante do Ministério Público Especial.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TC - Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa-PB, em 11 de dezembro de 2013.

Cons. FÁBIO TULIO FILGUEIRAS NOGUEIRA
PRESIDENTE

Aud. ANTÔNIO GOMES VIEIRA FILHO
RELATOR

Fui presente:

Procuradora Geral ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 11 de Dezembro de 2013



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Auditor Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL