



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

1/6

*PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO 57/2007 ENTRE O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA DO ESTADO DA PARAÍBA E A FUNDAÇÃO DE AÇÃO COMUNITÁRIA – REGULAR COM RESSALVAS – APLICAÇÃO DE MULTA – COMUNICAÇÃO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL - RECOMENDAÇÕES À ATUAL ADMINISTRAÇÃO DO FUNCEP E DA FAC.*

### ACÓRDÃO AC1 TC 1.936 / 2012

#### RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise da Prestação de Contas do **Convênio nº 57/2007**, celebrado entre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Paraíba e a Fundação de Ação Comunitária, no valor de **R\$ 5.161.694,64**, para atender ao Programa de Suplementação Alimentar, para redução nos índices de desnutrição e mortalidade infantil através da distribuição de leite caprino e bovino e de pão para as famílias em situação de insegurança alimentar. Tal valor corresponde à contrapartida do Estado, conforme convênio do Governo do Estado da Paraíba e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Convênio 017/2005).

A Auditoria, às fls. 2056/2067, analisou a matéria e emitiu relatório indicando as seguintes irregularidades:

1. Ausência de conta específica para execução do objeto do convênio;
2. Deficiência da programação de leite de vaca e de cabra a serem distribuídos, evidenciada na execução do objeto do convênio, que resultou no cumprimento de apenas 18,51% e 23,56% das metas fixadas;
3. Ausência de instrumento normativo infralegal, que regulamente a operacionalização do programa do pão no Estado, carecendo de base legal a quantidade de 05 (cinco) pães distribuídos por pessoa e os municípios contemplados pelo programa;
4. Execução extraorçamentária do convênio, contrariando o art. 18 do Decreto 25.849/2005;
5. Transferência de recursos financeiros do FUNCEP para a FAC sem prévio empenho, violando o art. 7º da Portaria Interministerial 163/2001 da STN;
6. Descompasso na execução física do convênio, evidenciado na execução objeto do convênio<sup>1</sup>;
7. Deficiência no controle da distribuição dos pães, na medida que não há fichas individualizadas da distribuição por produto e por município contemplado no programa;
8. Realização de despesa na aquisição de pão e contratação de laticínios para distribuição do leite no montante de R\$ 5.162.626,59 sem procedimento licitatório;
9. Aquisição de pães em valor superior ao previsto no procedimento de dispensa de licitação;

<sup>1</sup> Com a liberação da primeira parcela, foi executado 48,10% da meta programada para distribuição de pães e apenas 5,07% da quantidade de leite de vaca e 11,89% de leite de cabra.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

2/6

10. Aquisição de pães junto às padarias Frei Damiano e Santa Edwirges Ltda, respectivamente, no montante de R\$ 28.650,00 e R\$ 28.275,00, que não participaram do procedimento de dispensa realizada;
11. Despesa irregular de R\$ 83.944,19, decorrente de aquisição de pão em valor superior ao preço previsto na dispensa de licitação;
12. Despesa não comprovada com distribuição de pão no valor de R\$ 733.729,35.

Os **Senhores Antônio Fernandes Neto, Franklin de Araújo Neto, Ademir Alves de Melo e Gilmar Aureliano de Lima**, este último, após a concessão de prorrogação de prazo, apresentaram suas respectivas defesas, distribuídas nos autos às fls. 2079/2092, 2095/2298 e 2302/2304, para as quais a Auditoria analisou a matéria e conclui nos seguintes termos:

1. **SANAR** as irregularidades referentes à:
  - 1.1 Aquisição de pães em valor superior ao previsto no procedimento de dispensa de licitação;
  - 1.2 Aquisição de pães junto às padarias Frei Damiano e Santa Edwirges Ltda, respectivamente, no montante de R\$ 28.650,00 e R\$ 28.275,00, que não participaram do procedimento de dispensa realizada;
2. **RETIFICAR** os valores das irregularidades a seguir discriminadas:
  - 2.1 Despesa irregular, decorrente de aquisição de pão em valor superior ao preço previsto na dispensa de licitação, de R\$ 83.944,19 para R\$ 6.570,20;
  - 2.2 Despesa não comprovada com distribuição de pão, passando do valor de R\$ 733.729,35 para R\$ 776.889,90.
3. **MANTER** as demais irregularidades.

Tendo em vista a alteração do valor das despesas não comprovadas com distribuição de pão, fez-se necessária nova notificação às autoridades responsáveis, quais sejam, **Senhores Franklin de Araújo Neto, Ademir Alves de Melo e Gilmar Aureliano de Lima**, os quais apresentaram as defesas inseridas às fls. 2334/2350, que a Unidade Técnica de Instrução analisou e concluiu por manter integralmente as irregularidades indicadas no seu último relatório. Ademais, sugeriu o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo **Senhor Ademir Alves de Melo**, excluindo-o como responsável pelas falhas apontadas no retromencionado relatório.

Os autos foram encaminhados ao *Parquet* que, através da ilustre Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, às fls. 2364/2369, opinou, após considerações, pela:

1. **IRREGULARIDADE** da prestação de contas do convênio nº 57/2007, ora analisado;
2. **IMPUTAÇÃO DO DÉBITO** ao Sr. Gilmar Aureliano de Lima, no valor de R\$ 6.570,20, concernente à aquisição de pão em valor superior ao preço previsto na dispensa de licitação, bem como no valor de R\$ 776.889,90, relativa a despesas não comprovada com a distribuição de pães, sendo imperiosa a restituição ao erário dos valores pagos;
3. **RECOMENDAÇÃO** ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCEP, bem como à Fundação de Ação Comunitária, para que adotem medidas tendentes a evitar a ocorrência das falhas de planejamento constatadas no presente convênio;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

3/6

- 4. RECOMENDAÇÃO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**, no sentido de editar ato normativo norteador de convênios com objetivos semelhantes ao ora em causa, a fim de que seja fornecida a necessária base legal para as ações administrativas.

Consoante deliberação deste Egrégio órgão fracionário, estes autos passaram da relatoria do então Relator, Auditor Renato Sérgio Santiago Melo para o atual Relator.

Estes autos foram retirados da Sessão de Primeira Câmara do dia 31/03/2011 para que fosse reaberto o contraditório, tendo em vista a possibilidade de que o gestor responsável, Senhor Gilmar Aureliano de Lima, apresentasse justificativas acerca da efetiva distribuição de 4.316.055 pães de 50g que, em valor monetário, corresponde a **R\$ 776.889,90**.

Foi procedida a determinação acima indicada, no entanto o responsável deixou o prazo que lhe foi concedido transcorrer *in albis*.

Na Sessão de 21/07/2011 estes autos foram adiados para a Sessão seguinte, de 28/07/2011, momento em que foram retirados de pauta pelo Relator.

Foram necessárias as comunicações de estilo.

É o Relatório.

### **PROPOSTA DE DECISÃO**

O Relator, acompanhando o entendimento da Auditoria e do Ministério Público, tem a ponderar os seguintes aspectos:

1. No que tange à **ausência de conta específica** para execução do objeto do convênio, a defesa confirmou a mácula, mas assegurou que foi um fato atípico, tratando-se tão somente de um erro por parte do órgão repassador dos recursos (SEPLAG/FUNCEP) que condensou na conta corrente do convênio, objeto destes autos, recursos de um outro, qual seja, o Convênio 83/2007. Assim sendo, para tal conduta cabe **recomendação** ao atual gestor do Fundo de Ação Comunitária (FAC) no sentido de evitar a repetição de tal irregularidade, sob pena de multa e outras cominações aplicáveis à espécie;
2. Quanto à deficiência da programação de leite de vaca e de cabra a serem distribuídos, bem assim no descompasso na execução física do convênio<sup>2</sup>, a autoridade responsável informou que o fato se deu em decorrência de diversas variáveis que interferem na oferta destes produtos no mercado, tais como: os limites impostos pelos Governo Federal e Estadual aos produtores no que diz respeito à quantidade diária de leite (100 l/dia) e ainda um limite financeiro semestral de R\$ 3.500,00, assim como o fato de que os preços e condições no mercado aberto tornam-se mais atraentes para os produtores em relação às condições oferecidas no Programa. Desta feita, importante frisar que cabe **recomendação** ao atual gestor da FAC no sentido de levar em consideração as dificuldades previsíveis, como as anteriormente citadas, no momento de se realizar as programações que objetivam um convênio desta natureza, evitando, assim, serem consideradas em situações futuras;

<sup>2</sup> Com a liberação da primeira parcela, foi executado 48,10% da meta programada para distribuição de pães e apenas 5,07% da quantidade de leite de vaca e 11,89% de leite de cabra.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

4/6

3. Referente à ausência de instrumento normativo infralegal que regulamente a operacionalização do programa do pão no Estado, merece ser destacada a necessidade de que o Poder Executivo Estadual promova a iniciativa de lei visando regulamentar a operacionalização de programas desta natureza, com o intuito de informar a base legal para melhor direcionar as ações administrativas;
4. Não obstante a execução extraorçamentária do convênio quando deveria ter sido realizada de forma orçamentária, contrariando o art. 18 do Decreto 25.849/2005, vê-se que tal fato não macula as contas em apreço, motivo pelo qual necessário se faz **recomendar** o gestor responsável para que não venha a reincidir em dita pecha, sob pena de multa e outras cominações legais aplicáveis à espécie. Da mesma forma, justifica-se a transferência de recursos financeiros do FUNCEP para a FAC sem prévio empenho, violando o art. 7º da Portaria Interministerial 163/2001 da STN, para o qual cabe igualmente **recomendação**;
5. Quanto à deficiência no controle da distribuição dos pães, necessário se faz **recomendar** à atual administração da FAC, no sentido de promover medidas capazes de lastrear a execução de programas desta espécie, como por exemplo, implantação de fichas individualizadas da distribuição por produto, por beneficiário e por município contemplado, visando proporcionar a maior lisura possível aos gastos realizados;
6. Pertinente à realização de despesa na aquisição de pão e contratação de laticínios para distribuição do leite no montante de **R\$ 5.162.626,59**, sem procedimento licitatório, verifica-se que foram realizados processos de dispensa de licitação para tais despesas (005/2007, 011/2007, 012/2007 e 008/2007), para os quais não foram observados os critérios indicados no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 de **emergência ou de calamidade pública**, haja vista que estes só se deram dada a não conclusão pela Secretaria de Estado da Administração, em tempo hábil e, portanto, injustificável, do **Pregão Presencial 047/2007/SEAD**, indicando que, apesar de revestidos de procedimentos licitatórios de dispensa, as despesas não foram realizadas dentro do que prescreve os princípios constitucionais da **isonomia** e de forma a selecionar a **proposta mais vantajosa à Administração**, merecendo a conduta vislumbrada, por todo o exposto, ser sancionada com multa, conforme estabelece o art. 56 da LOTCE/PB;
7. No que diz respeito ao pretenso pagamento de despesa irregular, no valor de **R\$ 6.570,20**, decorrente de aquisição de pão em valor superior ao preço previsto na dispensa de licitação, junto à fornecedora Maria de Queiroz Guedes, verificou-se, após compulsar os autos, que os documentos de fls. 632/635 e 2037/2038 atestam a lisura da despesa questionada, razão pela qual não há mais o que se falar em irregularidade neste sentido;
8. Finalmente, no que tange à despesa não comprovada com distribuição de pães, no valor de **R\$ 776.889,90**, nota-se que, de fato, não há documentação comprobatória suficiente para acobertar a totalidade dos gastos realizados (**R\$ 2.973.448,80**), os quais se encontram distribuídos às fls. 462/730 e 1356/1856 dos autos. A quantidade de pães distribuídas no período de 01/08 a 15/10/2008 (**76 dias**), que comprovam parte dos gastos, foram informadas pela própria FAC, conforme anota a Auditoria no quadro demonstrativo às fls. 2066 e nas observações às fls. 2065, ratificado às fls. 2322/2323 e 2361. Ocorre que, analisando-se mais amiúde a matéria, é importante frisar que não se pode desprezar a dificuldade em indicar o *quantum* exato do valor a se imputar por efetivo dano ao Erário, de tal forma que o pretenso prejuízo ocorreu por falta de organização administrativa do órgão à época,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

5/6

dada a existência de várias fragilidades nas rotinas administrativas internas ligadas à operacionalização do Programa, de modo que seria medida de grande injustiça imputar ao ex-gestor o débito questionado, quando o problema pode ter decorrido dos próprios agentes sociais envolvidos na logística do programa, não havendo, por isto mesmo, o que ser ressarcido aos cofres públicos, pois, após o comprovado recebimento dos produtos pelos responsáveis, sua obrigação era a de autorizar o respectivo pagamento, cabendo **recomendação** à atual gestão da FAC para que em programas desta natureza, promova regulamentação específica para o acompanhamento e controle do setor de distribuição dos produtos e o de pagamento, de modo a refletir com fidedignidade a realidade dos fatos, pois os problemas que foram noticiados potencializam o dano ao Erário em situações futuras, tendo em vista que se trata de despesas de arraigada função social, qual seja, fornecimento de alimentos, envolvendo como beneficiários muitas famílias de baixa renda que necessitam de um acolhimento diferenciado por parte do Estado.

Isto posto, o Relator propõe aos integrantes da Primeira Câmara no sentido de que:

1. **JULGUEM IRREGULAR** a Prestação de Contas do Convênio 57/2007, objeto destes autos;
2. **APLIQUEM** multa pessoal ao **Senhor GILMAR AURELIANO DE LIMA, no valor de R\$ 2.805,10** (dois mil e oitocentos e cinco reais e dez centavos), em virtude da infringência a Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal 8666/93), configurando, portanto, a hipótese prevista no artigo 56, incisos II, da LOTCE/PB (Lei Complementar 18/93) e Portaria 39/2006;
3. **ASSINEM-LHE** o prazo de **60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário da multa supracitada, aos cofres estaduais, através do FUNDO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou da Procuradoria Geral de Justiça, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado, devendo a cobrança executiva ser promovida nos 30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário, se este não ocorrer;
4. **RECOMENDEM** ao Poder Executivo Estadual a necessidade de proposição de iniciativa de lei, se ainda não se propôs, com o objetivo de regulamentar a operacionalização de programas da natureza do tratado nestes autos, com o intuito de melhor direcionar as ações administrativas;
5. **RECOMENDEM** aos órgãos convenientes no sentido de guardar estrita observância às normas relativas aos convênios, bem como às disposições deste Tribunal de Contas.

É a Proposta.

### **DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

***Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC 05714/07; e  
CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;  
CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05714/07

6/6

**ACORDAM** os **MEMBROS** da **PRIMEIRA CÂMARA** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à **unanimidade**, na sessão realizada nesta data, de acordo com a **Proposta de Decisão do Relator**, em:

1. **JULGAR IRREGULAR** a **Prestação de Contas do Convênio 57/2007**, objeto destes autos;
2. **APLICAR multa pessoal** ao Senhor **GILMAR AURELIANO DE LIMA**, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil e oitocentos e cinco reais e dez centavos), em virtude da **infringência a Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal 8666/93)**, configurando, portanto, a **hipótese prevista no artigo 56, incisos II, da LOTCE/PB (Lei Complementar 18/93) e Portaria 39/2006**;
3. **ASSINAR-LHE** o prazo de **60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário da multa supracitada, aos cofres estaduais, através do **FUNDO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL**, sob pena de cobrança executiva, desde já recomendada, inclusive com a **interveniência da Procuradoria Geral do Estado ou da Procuradoria Geral de Justiça**, na inação daquela, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da **Constituição do Estado**, devendo a cobrança executiva ser promovida nos **30 (trinta) dias seguintes ao término do prazo para recolhimento voluntário**, se este não ocorrer;
4. **RECOMENDAR** ao **Poder Executivo Estadual** a **necessidade de proposição de iniciativa de lei**, se ainda não se propôs, com o objetivo de regulamentar a operacionalização de programas da natureza do tratado nestes autos, com o intuito de **melhor direcionar as ações administrativas**;
5. **RECOMENDAR** aos **órgãos convenientes** no sentido de **guardar estrita observância às normas relativas aos convênios**, bem como às disposições deste **Tribunal de Contas**.

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.

Sala das Sessões da 1ª Câmara do TCE/Pb - Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa  
João Pessoa, 06 de setembro de 2.012.

---

Conselheiro **Arthur Paredes Cunha Lima**  
Presidente

---

Auditor Substituto de Conselheiro **Marcos Antônio da Costa**  
Relator

---

**Marcilio Toscano Franca Filho**  
Representante do Ministério Público Especial Junto ao Tribunal