

ÓRGÃO: FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

TIPO: AUDITORIA ESPECIAL

DATA DE JULGAMENTO: 26/05/2004

RELATOR: AUDITOR RUY RICARDO HARTEN JÚNIOR, CONSELHEIRO EM

EXERCÍCIO

PUBLICADO: 20/07/2004

RELATÓRIO

Os autos em análise versam sobre Auditoria Especial formalizada em virtude dos resultados dos trabalhos realizados na Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária, trabalhos esses decorrentes da execução de Auditoria de Natureza Operacional - ANOp por este Tribunal.

Este trabalho tem por escopo contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras e da utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de natureza operacional conduzidas por esta Corte de Contas.

O objeto da presente Auditoria de Natureza Operacional - ANOp foi o exame do Programa Leite de Pernambuco quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, o qual foi selecionado devido à sua grande relevância social, pois visa ao incremento da cadeia produtiva da bacia leiteira do Estado e da melhoria nutricional da população carente.

O objetivo desse trabalho é o aperfeiçoamento do referido Programa para que se torne mais eficiente, eficaz e equânime em seu processo de gestão, tanto por ocasião da aquisição do leite aos produtores/laticínios, quanto na distribuição do produto aos diversos municípios do Estado.

A auditoria foi realizada pelo nosso Departamento de Controle Estadual - DCE, culminando na elaboração do Relatório Preliminar Consolidado de fls. 02/42 e seus anexos, da lavra dos Técnicos de Auditoria das Contas Públicas, Clarissa Cabral D. de Barros e José Félix Rodrigues Filho.

Os gestores do Programa Leite de Pernambuco, Sra. Fernanda Moraes Andrade L. de Araújo - Gerente de Agronegócio e representante da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária e o Sr. Henrique José P. Noronha e Menezes - Diretor de Controle Executivo e representante da CEAGEPE, se pronunciaram, através de documento às fls. 43/48, sobre os achados e as recomendações constantes no Relatório Preliminar Consolidado, acatando na íntegra todas as recomendações propostas pela equipe técnica.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Vale destacar, nesta oportunidade, o excelente trabalho produzido pela equipe de auditoria no qual foram apontados os aspectos a serem melhorados, bem como sugeridas recomendações que demonstraram o cuidado e o empenho da equipe em fazer uma avaliação criteriosa dos problemas apresentados.

A decisão do presente processo não imputará débito ou multa ao gestor, pois não foram verificados os danos causados pelas falhas encontradas. Anseia-se que, enviando-se as recomendações ao órgão auditado, a partir dos cronogramas que serão apresentados pelo gestor posteriormente, o mesmo as implemente, evitando-se futuros prejuízos ao bem público, estando este sujeito à fiscalização por este Tribunal.

A Auditoria, que ora se aprecia, foi realizada no Programa Leite de Pernambuco examinando-o quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e equidade, com o intuito principal de contribuir para que o Programa possa se tornar mais eficiente, eficaz e equânime, tanto por ocasião da aquisição do leite aos produtores/laticínios, quanto na distribuição do produto aos diversos municípios do Estado.

Os principais objetivos do Programa são: incrementar a Bacia Leiteira do Estado de Pernambuco e reduzir as deficiências nutricionais das populações carentes, com prioridades para crianças, gestantes, nutrízes e desnutridos.

O Programa consiste basicamente em duas etapas:

- Compra, pelo Governo do Estado, de leite pasteurizado produzido por diversas indústrias de laticínios instaladas no Estado de Pernambuco;
- Distribuição diária de um litro de leite por família.

Os trabalhos foram realizados com a colaboração de servidores da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária - SPRRA, da CEAGEPE, do SINDILEITE e da COOPROL - Cooperativa dos Produtores de Leite e Derivados de Pernambuco, (fls. 08/09).

As principais conclusões, recomendações e benefícios esperados podem ser resumidos em:

1. Da aquisição do leite

- a) Ausência de participação da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária e da CEAGEPE no processo de seleção dos produtores de leite -

A equipe de auditoria recomenda que a Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária deve participar de modo efetivo na seleção dos produtores rurais, a fim de cumprir o que foi estabelecido

como prioridade no Programa, qual seja, beneficiar os pequenos produtores, já que o objetivo principal do Programa Leite de Pernambuco é a melhoria da cadeia produtiva da bovinocultura do Estado de Pernambuco, em especial, incentivar o pequeno pecuarista.(fls.09)

b) Ausência de cadastro dos produtores de leite-

Visando à instalação de um controle sobre os produtores de leite, nossos Técnicos recomendaram à Secretaria de Produção Rural a implantação de um Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado que contenha informações básicas e precisas de todos os produtores que forneçam leite para cada laticínio, a exemplo de endereços e quantidade de leite diária/mensal entregue por cada produtor aos laticínios.(fls.10)

c) Ausência de integração entre a SPRRA e os produtores de leite-

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que o contato com os produtores de leite é feito apenas pelos laticínios, o que impede a Secretaria de obter informações diretas sobre as dificuldades e oportunidades de melhoria dos produtores de leite. (fls.10)

De modo a subsidiar informações para o planejamento, estabelecimento de metas, assim como para avaliar o Programa sob análise, a equipe técnica recomendou que a SPRRA, com base no Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado (recomendado no item anterior), promova reuniões periódicas com os produtores de leite a fim de verificar as possíveis melhorias e/ou dificuldades enfrentadas por estes no seu processo produtivo.

d) Descumprimento de prioridade na aquisição de leite a pequenos produtores-

A equipe técnica constatou que, de início, o Governo do Estado, para incentivar o pequeno pecuarista, estabeleceu como prioridade no lançamento do Programa a aquisição de leite cru de criadores com produção de até 500 litros/dia. Entretanto, este limite de produção está beneficiando apenas 7% dos pequenos produtores, conforme se depreende dos dados apresentados pelo Sindicato das Indústrias de Laticínios e Produtos Derivados do Estado de Pernambuco – SINDILEITE, cujo gráfico consta às fls. 11, e ilustra a estratificação da produção de leite no Estado de Pernambuco que demonstra ser uma atividade dominada por pequenos produtores, dos quais 63% produzem até 50 litros e 90% não ultrapassam os 200 litros diários de leite.

Ademais, foi constatado, ainda, pela equipe de auditoria que há laticínios comprando de produtores que fornecem até 3000 litros de leite/dia.

O Relatório Preliminar Consolidado recomenda que a SPRRA redefina a prioridade para aquisição de leite a produtores que forneçam até, por exemplo, 200 litros/dia, pois desta forma estará incentivando 90% dos pequenos produtores e não apenas 7% que é a faixa dos que produzem entre 200 e 500 litros diários, atingindo, assim, o objetivo do Programa que é de beneficiar o pequeno pecuarista. (fls.11)

e) Ausência de controle dos pagamentos aos pequenos produtores

A CEAGEPE é o órgão responsável pelo pagamento aos laticínios, que por sua vez deve repassar aos pequenos produtores, a título de estímulo, 50% do valor recebido, conforme foi estipulado pelo Governo do Estado. No entanto, o Relatório Preliminar aponta que a CEAGEPE não dispõe de controle dos pagamentos efetuados pelos laticínios aos produtores de leite e que os recursos são liberados aos laticínios quando do recebimento do Comprovante de Entrega do Produto às Associações Comunitárias. Posteriormente, às vezes com meses de atraso, os laticínios encaminham à CEAGEPE os Recibos dos Produtores de Leite e os Mapas de Controle de Fornecedores do Programa Leite de Pernambuco. Dessa forma, conclui a equipe, que não há uma vinculação do pagamento realizado pela CEAGEPE aos laticínios com o repasse de 50% do valor pago aos pequenos produtores.

A Auditoria recomenda que a CEAGEPE deve estabelecer, como condição para a liberação dos pagamentos aos laticínios, a apresentação dos Recibos e dos Mapas retromencionados já que um dos principais objetivos do Programa é beneficiar o pequeno produtor, bem como registrar em meio eletrônico os referidos recibos e mapas para posterior envio à SPRRA, para que os órgãos envolvidos tenham a sua disposição dados necessários para um melhor controle do processo. (fls.12)

f) Ausência de controle da qualidade do leite cru-

A equipe de auditoria constatou que a Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA, não efetua um controle sistemático do leite cru adquirido dos produtores rurais pelos laticínios, portanto, desconhece a qualidade do produto fornecido quanto ao seu teor de gordura, PH, condições de higiene, etc.

A equipe técnica ressalta, ainda, que o Governo do Estado quando do lançamento do Programa Leite de Pernambuco determinou como uma das atribuições dos laticínios: “Obedecer às normas e aos padrões higiênico-sanitários estabelecidos pelo Serviço de Inspeção Federal ou pelo Serviço de Inspeção Estadual, estabelecidos para o leite cru e o pasteurizado”.

A Auditoria recomenda, portanto, que a SPRRA com auxílio da CEAGEPE efetue controles sobre a qualidade do leite cru, mediante solicitações aos laticínios de relatórios trimestrais de análises físico-químicas e microbiológicas, bem como o percentual de rejeição do leite adquirido dos produtores.

Como benefício, a Auditoria ressalta que o efetivo controle da qualidade do leite cru produzido no Estado permite detectar os fatores que determinam sua boa ou má qualidade, incrementando ações que possam otimizar a produção e simultaneamente reduzir os fatores que provoquem a má qualidade. Além de que a SPRRA, com base nos relatórios trimestrais propostos, pode orientar os produtores com técnicas ou subsídios à medida que constate problemas. (fls.12)

g) Ausência de controle da qualidade do leite pasteurizado-

O Relatório Preliminar Consolidado informa que a produção do leite pasteurizado do Programa Leite de Pernambuco é de responsabilidade de treze laticínios instalados no Estado, porém a Auditoria constatou que a Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA, também não efetua controles sistemáticos do leite pasteurizado que está sendo distribuído à população carente.

Em análise realizada pelo LACEN – Laboratório Central de Saúde Pública, nos meses de fevereiro e março de 2002, sobre amostras de leite pasteurizado produzido pelos laticínios integrantes do Programa, constatou-se que:

- Somente 8% dos laticínios atenderam ao padrão de qualidade de acordo com a legislação Físico-Química.
- Apenas 46% dos laticínios atenderam ao padrão de qualidade de acordo com a legislação Microbiológica.

A equipe de auditoria recomenda que a SPRRA com auxílio da CEAGEPE realize controles sobre a qualidade do leite pasteurizado solicitando dos laticínios, trimestralmente, análises físico-química e microbiológica; além de estabelecer em seus contratos cláusula de multa ou suspensão (no caso de reincidência) quando os resultados dos exames estiverem em desacordo com a legislação pertinente.(fls.13/14)

2. Da distribuição do leite

a) Ausência de equidade na escolha dos municípios-

A equidade representa a quota necessária a cada município que proporciona efetivamente melhores condições nos padrões de saúde e de vida das famílias carentes.

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que o aspecto da equidade no Programa não foi considerado, conforme demonstram os gráficos às fls. 17/20, pois o único critério utilizado para a seleção dos municípios beneficiados foi a proximidade desses com os laticínios responsáveis pela distribuição, porém, a Auditoria constatou que nem mesmo tal requisito foi cumprido, tendo em vista que há municípios como Recife, por exemplo, que recebe leite da Parmalat, laticínio instalado em Garanhuns que dista 229 Km da Capital.

A equipe de auditoria recomenda em seu Relatório Preliminar Consolidado que a SPRRA, ao determinar as quotas de leite a serem distribuídas para cada um dos municípios beneficiados, adote critérios como o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e sua população infantil.

b) Ausência de critério na determinação do número de beneficiários por associação-

O Relatório Preliminar Consolidado informa que as associações são autorizadas a cadastrar beneficiários que residam até dois quilômetros de distância do local de distribuição do leite. No entanto, constatou-se que não há critério objetivo que verifique previamente as necessidades da população a ser atendida e que o número de pessoas beneficiadas está sendo determinado aleatoriamente pelas associações.

A equipe de auditoria recomenda que a SPRRA realize visitas prévias às associações de modo a determinar uma média de beneficiários por associação.(fls.20)

3. Da fiscalização e controle interno

a) Ausência de cronograma de fiscalizações -

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que em dois anos (exercícios de 2001 e 2002) apenas 29% dos municípios foram fiscalizados e que atualmente as fiscalizações são realizadas somente em função de denúncias.

Como recomendação, a equipe técnica sugere que a CEAGEPE elabore um cronograma de fiscalizações repassando em seguida à SPRRA os resultados obtidos de cada fiscalização.(fls.22)

b) Ausência de consolidação das irregularidades

A equipe técnica constatou que as irregularidades detectadas não foram armazenadas em um banco de dados, o que impede a verificação das falhas mais comuns que deveriam sofrer ajustes.

A recomendação da Auditoria é no sentido de que a CEAGEPE crie um banco de dados para a consolidação de todas as irregularidades encontradas por associação e por município que deverá, posteriormente, ser remetido à SPRRA a fim de oferecer subsídios que aprimorem o acompanhamento de todo o processo do Programa.

c) Ausência de controle da qualidade de refrigeração do leite-

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que no lançamento do Programa Leite de Pernambuco ficaram determinadas atribuições aos laticínios e às associações, dentre as quais se destacam:

Laticínios – “disponibilizar um freezer, em cada ponto de distribuição do leite, com capacidade de armazenamento compatível com a quantidade de leite a ser distribuído”.

Associações Comunitárias – “receber, zelar e usar adequadamente o freezer utilizado exclusivamente no acondicionamento do leite do Programa”.

No entanto, a Auditoria verificou que nas fiscalizações realizadas pela CEAGEPE : 21% das associações visitadas os laticínios não haviam fornecido os freezers e em 3% os freezers estavam desligados.

A Auditoria recomenda que a CEAGEPE crie cláusula com penalidades nos contratos celebrados com os laticínios, caso não haja a entrega dos freezers para as associações e que a SPRRA crie mecanismos que assegurem a utilização efetiva, por parte das associações, dos freezers cedidos.

d) Descumprimento de cláusula do convênio-

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que a Secretaria de Produção Rural e a Cruzada de Ação Social estabeleceram regras em seus convênios que provocariam a exclusão das associações caso descumprissem suas atribuições. Todavia, a Auditoria constatou que não houve exclusão de nenhuma associação, não obstante, a verificação de descumprimento de várias dessas regras.

A equipe técnica recomenda que a SPRRA e a CEAGEPE criem mecanismos que impossibilitem que as associações descumpram suas atribuições e se reportam às sugestões oferecidas pelos técnicos da SPRRA e da CEAGEPE.

e) Ausência de registro das ligações do disque leite-

A Auditoria constatou que não há registro das ligações recebidas pelo disque leite, o que impossibilita a utilização desse serviço como ferramenta de controle interno para o aperfeiçoamento do Programa.

Como recomendação, a equipe técnica sugere que a CEAGEPE consolide as queixas e sugestões recebidas através do disque leite e as envie, posteriormente, à SPRRA para que esta verifique os problemas mais frequentes e realize as devidas correções no Programa.

4. Avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa Leite de Pernambuco

a) Ausência de consolidação dos benefícios alcançados pelo Programa-

O Relatório Preliminar Consolidado revela que a Secretaria de Produção Rural não possui dados consolidados sobre a situação do Estado antes e depois da implementação do Programa, de forma a aferir os benefícios alcançados, tanto com os pequenos produtores de leite, quanto com relação à melhoria social e nutricional das famílias carentes atendidas.

A Auditoria recomenda que a SPRRA consolide os dados sobre a produção leiteira do Estado antes e depois da implantação do Programa e realize reuniões com os produtores rurais a fim de conhecer a situação destes antes e depois da criação do Programa.

b) Ausência de ação conjunta com a Secretaria de Saúde -

O Relatório Preliminar Consolidado aponta que a Secretaria de Saúde não participou como parceira do Programa, conforme havia sido divulgado em seu lançamento. As atribuições a ela impostas eram para monitorar a operacionalização do programa e avaliar índices nutricionais e de saúde das famílias beneficiadas.

A equipe técnica recomenda que a SPRRA celebre convênio com a Secretaria de Saúde no sentido de viabilizar a ação conjunta.

Verifico que as recomendações e sugestões apresentadas pela Auditoria foram acatadas na íntegra pelos gestores do Programa Leite de Pernambuco, assim como já estão sendo implementadas ações de melhoria e corretivas nos problemas constatados, conforme comentários dos responsáveis, às fls.43 a 48.

Isso posto, e

Considerando o Relatório Preliminar Consolidado dos Técnicos deste Tribunal, às fls. 02 a 34;

Considerando as informações prestadas pelos gestores do Programa Leite de Pernambuco, representantes da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária e CEAGEPE, às fls. 43 a 48;

Considerando que a Auditoria Operacional, consubstanciada neste processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, devendo seus resultados serem acompanhados através de monitoramento das recomendações e cronograma que deverá ser apresentado posteriormente pelos gestores do programa;

Considerando que os gestores acataram todas as recomendações feitas pelo Relatório Preliminar Consolidado e está implementando mudanças em suas ações, tendo, inclusive, já elaborado o cronograma para a execução das recomendações propostas;

Considerando o disposto no art. 85, inciso II, alínea c do Regimento Interno, c/c o artigo 70 da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II, da Lei nº 10.651/91;

Julgo regular a presente Auditoria Especial realizada na Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária.

E, ainda, determino que seja apurada pela Equipe de Fiscalização da ANOp - Auditoria de Natureza Operacional o atendimento, pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária e CEAGEPE, das metas estabelecidas e correção dos achados de auditoria fixados nesta decisão.

Por fim, determino que cópia do documento apresentado pelos gestores às fls. 43 a 48 e do Relatório Preliminar Consolidado (fls. 02/42), juntamente com cópia desta decisão sejam apensadas ao processo de Prestação de Contas da Secretaria de Produção Rural e Reforma do Estado e da Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco -CEAGEPE, relativas ao exercício financeiro de 2003, para subsidiar os respectivos julgamentos.