



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Coordenadoria de Controle Externo
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Resumo de Auditoria Operacional - 01

Avaliação do Programa Leite de Pernambuco

Relator
Ruy Ricardo Harten Júnior

Recife
Novembro 2004



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Conselheiros

Adalberto Farias Cabral
Carlos Porto de Barros
Fernando José de Melo correia
Luis Romeu Cavalcanti da Fonte
Maria Tesesa Caminha Duere
Roldão Joaquim dos Santos
Severino Otávio Raposo Monteiro

Auditores substitutos

Adriano Cisneiros da Silva
Alda Magalhães de Carvalho
Carlos Barbosa Pimentel
Carlos Maurício Cabral Figueiredo
Luis Arcoverde Cavalcanti Filho
Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Marcos Flávio Tenório de Almeida
Ricardo José Rios Pereira
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior
Valdecir Fernandes Pascoal

Ministério Público de Contas

Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, Procurador Geral
Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra, Procurador Geral Adjunto
Gilmar Severino de Lima, Subprocurador Geral
Maria Nilda Silva, Subprocurador Geral

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Coordenador de Controle Externo

Adailton Feitosa Filho

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva

EQUIPE DE AUDITORIA

Clarissa Cabral Diniz de Barros

José Félix Rodrigues Filho

ELABORAÇÃO DO RESUMO

Noemi Caldas Bahia Falcão

FOTO DE CAPA

Vera Maria Correia Brandão

CAPA

Eduardo Montenegro

ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

Rua da Aurora nº 885-Boa Vista-Recife-PE- Brasil - CEP: 50050-910

Fone : (81) 34137872 / 7757 / 7600

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	07
O Programa Leite de Pernambuco	09
O que foi avaliado pelo TCE.....	10
Por que foi avaliado.....	10
Como se desenvolveu o trabalho.....	11
Recursos estaduais alocados ao Programa.....	12
O que o TCE encontrou	12
Aquisição do leite.....	12
Participação da SPRRA e CEAGEPE na seleção dos produtores de leite.....	12
Cadastro dos produtores de leite	13
Integração entre a SPRRA e os produtores de leite.....	13
Prioridade na aquisição de leite a pequenos produtores.....	13
Controle dos pagamentos aos pequenos produtores	14
Controle da qualidade do leite cru	14
Controle da qualidade do leite pasteurizado	14
Distribuição do leite.....	15
Determinação da cota de leite distribuída por município	16
Seleção do número de beneficiários por associação	16
Fiscalização e controle interno do Programa.....	17
Cronograma de fiscalizações	18

Consolidação das irregularidades.....	18
Controle da qualidade de refrigeração do leite.....	18
Cláusulas do Convênio.....	18
Registro das ligações do Disque Leite	19
Consolidação dos beneficiários alcançados pelo Programa.....	19
Ação conjunta entre a Secretaria de Saúde do Estado e a SPRRA ...	20
O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa.....	20
Benefícios da implementação das recomendações do TCE.....	23
VOTO E DECISÃO T.C. Nº 0698/04	24

APRESENTAÇÃO

Em uma sociedade que se propõe a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades, as questões sociais apresentam-se como prioritárias e urgentes, sendo o cidadão o agente legítimo para exigir uma atuação contundente e efetiva do estado ao atendimento de suas necessidades.

Nesse sentido, a fiscalização da legalidade das ações governamentais deve ser complementada com a fiscalização operacional, que busca colaborar para que essas ações obtenham melhores resultados.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão de controle externo, não alheio à necessidade de responder à demanda que a sociedade impõe, inicia a realização de Auditorias de Natureza Operacional - ANOP, identificando oportunidades de melhoria na prestação dos serviços públicos, verificando se estão presentes os elementos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Enfoca, também o acompanhamento dos resultados, através do monitoramento e avaliação dessas ações. Para atingir tal objetivo e aperfeiçoar a metodologia de trabalho, o Tribunal firmou, em 2003, Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas da União - TCU e o Ministério para Desenvolvimento Internacional - DFID, do Reino Unido.

Assim, os resumos de auditoria operacional, a exemplo deste, têm como proposta divulgar as ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, informando a órgãos governamentais, parlamentares, sociedade civil organizada e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social, fortalecendo também o controle social.

Esta publicação, primeira de uma série que se inicia, apresenta as principais informações sobre a Auditoria de Natureza Operacional - ANOP, realizada pelo Tribunal com o intuito de avaliar o desempenho do Programa Leite de Pernambuco, gerido pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária - SPRRA em conjunto com a Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco - CEAGEPE.



CARLOS PORTO

Conselheiro Presidente

O Programa Leite de Pernambuco

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco realizou, no período de abril a junho de 2003, Auditoria de Natureza Operacional - ANOP no “Programa Leite de Pernambuco” do Governo do Estado. Este Programa é gerido pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária - SPRRA em conjunto com a Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco - CEAGEPE¹.

Para operacionalização do Programa, o Governo do Estado, por meio de convênio celebrado entre a SPRRA e a CEAGEPE, adquire leite pasteurizado de indústrias de laticínios e produtores instalados no estado, distribuindo diariamente um litro de leite às famílias beneficiárias, por intermédio de Associações Comunitárias cadastradas pela Cruzada de Ação Social e pela SPRRA. As indústrias de laticínios participantes do Programa são associadas da Cooperativa dos Produtores de Leite e Derivados de Pernambuco - COOPROL.

Os objetivos do Programa são: incrementar a bacia leiteira do estado com aumento da oferta de emprego no campo e redução do êxodo rural e reduzir as deficiências nutricionais das populações carentes, com prioridade para crianças, gestantes, nutrizes e desnutridos, diminuindo a mortalidade infantil e incidência de doenças nos beneficiários.

O Programa iniciou suas atividades em dezembro de 2000 ficando a distribuição do leite ficou a cargo de 184 Associações Comunitárias credenciadas pela Cruzada de Ação Social, localizadas em 97 municípios de Pernambuco. À época da realização desta auditoria, 2003, a distribuição estava sendo efetuada por 211 Associações de 99 municípios. O leite cru é adquirido pelas indústrias de laticínios dos criadores com produção de até 500 litros/dia. As indústrias de laticínios selecionados se obrigam a pagar aos produtores, pelo leite cru colocado na plataforma de beneficiamento, o correspondente a 50% do valor pago pelo Governo pelo leite pasteurizado. O valor pago pelo Governo é de R\$ 0,80 por litro.

¹ A CEAGEPE está em processo de extinção. O decreto estadual nº 26.296 de 08/01/04 qualificou como Organização Social o Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco - CEASA que através de contrato de gestão assumiu parte das atribuições da CEAGEPE.

O que foi avaliado pelo TCE-PE

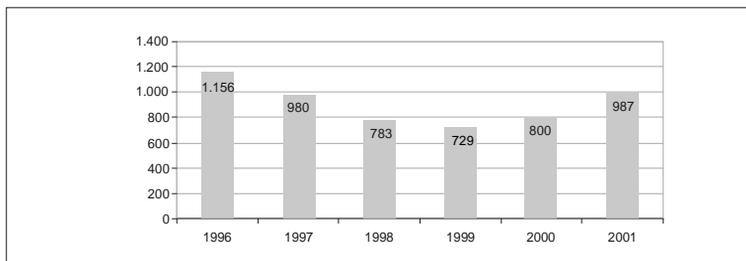
A auditoria efetuou o exame das ações do Programa Leite de Pernambuco quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e equidade, tendo como foco o processo de gestão. O objetivo principal do trabalho foi contribuir para que o Programa seja otimizado, tanto nos aspectos da aquisição do leite das indústrias de laticínios e produtores como na distribuição aos beneficiários dos diversos municípios do Estado. Para tal foi verificado se existiam critérios objetivos e que atendam à equidade social na seleção dos produtores rurais, das indústrias de laticínios, dos municípios e respectivas Associações Comunitárias, se os critérios estavam sendo cumpridos e se poderiam ser melhorados. Também foi analisado o controle da qualidade do leite cru e do leite pasteurizado, se existia avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa e como era realizado o controle interno deste.

Por que foi avaliado

O que motivou a realização da auditoria no Programa Leite de Pernambuco foi a grande relevância social deste Programa, que visa à melhoria nutricional da população carente e ao incremento da bacia leiteira do estado, além da sua estreita ligação com a política federal de combate à fome no país.

À época em que o Programa foi criado, a bacia leiteira do estado enfrentava grave crise. O Estado de Pernambuco, tradicionalmente considerado o maior produtor do Nordeste, em 1996 produzia 1.156.000 litros de leite por dia, gerando 23.100 empregos diretos. A bacia leiteira, porém, teve uma baixa significativa na sua produção, atingindo, em 1999, uma média de apenas 729.000 litros de leite por dia, gerando 14.600 empregos diretos, o que representou uma queda de produção na ordem de 37%, conforme se verifica no *gráfico 1* a seguir, que ilustra a produção de leite no Estado de Pernambuco de 1996 a 2001, de acordo com informações do Sindicato das Indústrias de Laticínios e Produtos Derivados do Estado de Pernambuco - SINDILEITE:

Gráfico 1 – Produção de leite em Pernambuco (em 1.000 litros)



Fonte: SINDILEITE

Com a criação do Programa, houve uma reversão da tendência de queda e em 2001 a produção passou a 987.000 litros de leite por dia.

O Programa visava a atender, inicialmente, 38.000 famílias. Em 2002 este número atingiu 40.630 famílias.

Como se desenvolveu o trabalho

Para coleta das informações foram utilizados diversos procedimentos como pesquisas na *Internet*, entrevistas com os técnicos da CEAGEPE, SPRRA, SINDILEITE e COOPROL, leitura de documentos diversos, como contratos, convênios, relatórios de fiscalização da CEAGEPE e da Cruzada de Ação Social, relatórios do SINDILEITE, boletins de análise do leite produzido pelas indústrias de laticínios, planilhas de distribuição do leite, recibos dos produtores rurais, além da elaboração de mapa de produtos do Programa. Também serviu como fonte de informação a leitura de material do programa equivalente implantado no Rio Grande do Norte em abril de 1995.

Os principais pontos analisados pela auditoria foram os processos de aquisição e distribuição do leite, a fiscalização e o controle interno do programa.

Recursos estaduais alocados ao Programa

Os recursos alocados ao Programa são oriundos do Orçamento Geral do Estado, gerido pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA. A *tabela 1* apresenta informações orçamentárias e financeiras sobre o Programa referentes aos exercícios de 2002 e 2003.

Tabela 1 – Execução orçamentária e financeira do Programa (2002 e 2003) – em R\$

Exercício (a)	Créditos Autorizados (b)	Despesa Liquidada (b/a)	%
2002	13.544.000	13.128.999	96,94
2003	17.244.000	12.555.344	72,81

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios

O que o TCE encontrou

Aquisição do leite

Para a execução do Programa, o Governo do Estado, através da CEAGEPE, assinou contratos para compra do leite, inicialmente com o Laticínio Bom Leite e posteriormente com a Cooperativa dos Produtores de Leite e Derivados de Pernambuco – COOPROL. A Cooperativa é responsável pela seleção dos produtores rurais e administra, por meio de contratos, a compra do leite às indústrias de laticínios. Nestes contratos, fica estipulada a compra do leite pasteurizado produzido pelas indústrias de laticínios, que são encarregadas de efetuar a entrega nas diversas associações comunitárias responsáveis pela distribuição do produto à população carente.

Participação da SPRRA e CEAGEPE na seleção dos produtores de leite

A SPRRA e a CEAGEPE não participam na seleção dos produtores de leite beneficiados pelo Programa e a escolha é feita exclusivamente pelas indústrias de laticínios filiadas à COOPROL,

prejudicando a verificação do objetivo relacionado ao incremento da base leiteira do estado.

Cadastro dos produtores de leite

A SPRRA não possui informações sobre os produtores que fornecem leite para cada indústria de laticínios. A falta de conhecimento sobre a origem e quantidade de leite diária mensal entregue por cada produtor dificulta o controle sobre estes.

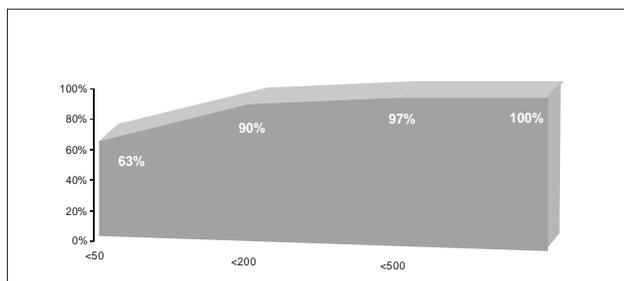
Integração entre a SPRRA e os produtores de leite

O contato com os produtores de leite é feito apenas pelas indústrias de laticínios, impossibilitando que a SPRRA possua informações de forma direta sobre as oportunidades de melhoria e as dificuldades dos produtores.

Prioridade na aquisição de leite a pequenos produtores

O critério adotado quando do lançamento do Programa foi adquirir o leite cru de criadores com produção de até 500 litros/dia. Este critério não atende a um dos principais objetivos do Programa que é incentivar a produção de pequenos produtores de leite. O gráfico a seguir apresentado ilustra a estratificação da produção de leite no Estado de Pernambuco, uma atividade dominada por pequenos produtores, onde 63% produzem até 50 litros de leite por dia e 90% não ultrapassam os 200 litros diários.

Gráfico 2 – Estratificação da produção



Fonte: Empresa de Abastecimento e Extensão Rural do Estado de Pernambuco - EBAPE

Controle dos pagamentos aos pequenos produtores

A CEAGEPE libera o pagamento às indústrias de laticínios sem que estes prestem contas do repasse de 50% do valor que deve ser pago aos pequenos produtores. O atraso das prestações de contas chega a ser de vários meses. Dessa forma, não é possível garantir que o pequeno produtor esteja recebendo sua parte financeira em dia e no valor correto, colocando em risco um dos objetivos do Programa que é o fortalecimento da cadeia produtiva da bovinocultura de leite do Estado de Pernambuco, especialmente no que se refere aos pequenos produtores.

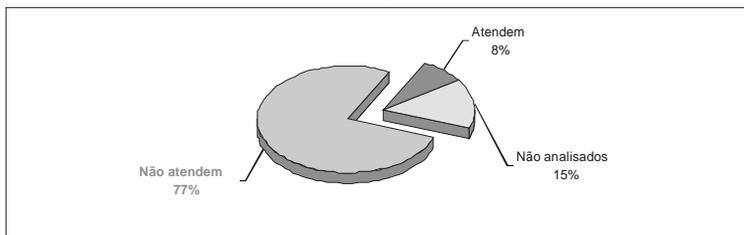
Controle da qualidade do leite cru

A SPRRA não efetua um controle sistemático do leite cru adquirido dos produtores rurais, não tendo conhecimento sobre a qualidade do produto fornecido quanto ao teor de gordura, pH, condições de higiene, entre outros. O controle do leite cru, que é uma das atribuições das indústrias de laticínios, deveria ser supervisionado pela SPRRA em obediência às normas e aos padrões higiênico-sanitários estabelecidos pelo Serviço de Inspeção Federal ou de Inspeção Estadual.

Controle da qualidade do leite pasteurizado

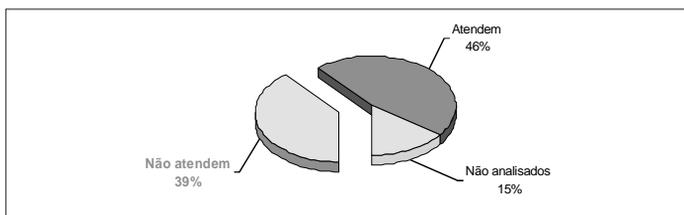
A SPRRA também não efetua um controle sistemático da qualidade do leite pasteurizado distribuído à população carente. Em 2002 o Secretário da SPRRA solicitou que a Diretoria de Defesa e Fiscalização Agropecuária desta Secretaria procedesse a uma fiscalização nas indústrias de laticínios com o objetivo de verificar a qualidade do leite distribuído à população carente do estado. De fevereiro a março de 2002, o Laboratório Central de Saúde Pública – LACEN – efetuou a análise das amostras do leite. O resultado das análises, que se encontra demonstrado nas figuras a seguir, indica que apenas 8% das indústrias de laticínios atenderam ao padrão de qualidade, de acordo com a legislação físico-química e apenas 46% atenderam ao padrão de qualidade, de acordo com a legislação microbiológica.

Gráfico 3 – Legislação físico-química



Fonte: Laboratório Central de Saúde Pública -LACEN

Gráfico 4 – Legislação microbiológica



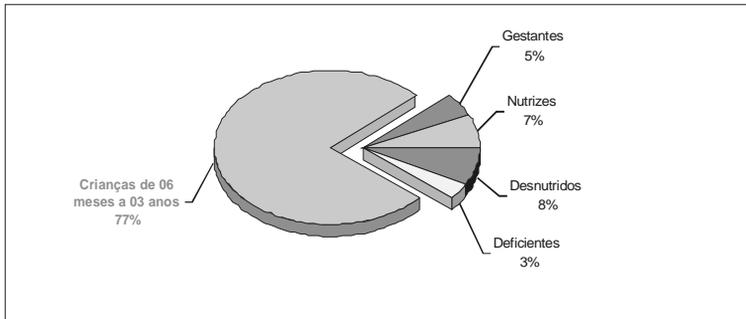
Fonte: Laboratório Central de Saúde Pública - LACEN

Distribuição do leite

O critério de escolha dos municípios atendidos pelo Programa é a sua proximidade às indústrias de laticínios. Treze indústrias de laticínios são responsáveis pela entrega do leite pasteurizado às associações, que distribuem o leite aos beneficiários. As associações selecionadas fazem parte de Cadastro da Cruzada de Ação Social.

Os beneficiários da distribuição do leite são as famílias com renda mensal de até um salário mínimo ou cujo chefes de família estejam desempregados e com crianças, de 6 meses a 3 anos de idade, gestantes fazendo pré-natal, nutrizes amamentando, crianças desnutridas e deficientes físicos. Conforme levantamento realizado pela SPRRA, os percentuais por tipo de beneficiário são os seguintes:

Gráfico 5 – Distribuição do leite



Fonte: SPRRA

A seleção das famílias beneficiárias atende a dois critérios: que elas estejam enquadradas em um dos requisitos relacionados anteriormente e que residam até dois quilômetros das associações.

Determinação da cota de leite distribuída por município

A implantação do Programa não levou em consideração as carências municipais, ou seja, o critério de equidade social não foi considerado. O critério para seleção dos municípios é o da proximidade destes com as indústrias de laticínios, objetivando facilitar a distribuição.

Sendo objetivo final do Programa a redução da mortalidade infantil e da incidência de doenças nos beneficiários e a promoção da melhoria nos padrões de saúde e qualidade de vida das famílias carentes, são necessários critérios claros, facilmente mensuráveis e que considerem relação de proporcionalidade no volume do leite distribuído e na seleção dos municípios mais carentes, de forma a beneficiar as populações mais pobres.

Seleção do número de beneficiários por associação

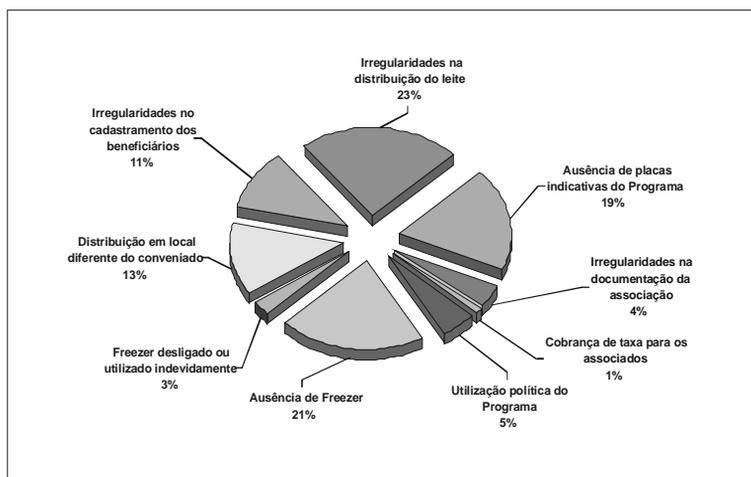
As associações são autorizadas a cadastrar beneficiários que residam no máximo a 2 km de distância do local de distribuição do leite,

o que equivale a uma área de cobertura de 12,56 km² por associação. Verificou-se, porém, que o número de pessoas que são beneficiadas por associação é determinado aleatoriamente, ou seja, não há critério objetivo relacionado à verificação prévia das necessidades da população a ser atendida.

Fiscalização e controle interno do Programa

A fiscalização e controle interno do Programa são efetuados basicamente por visitas de técnicos da CEAGEPE às associações comunitárias. Nos anos de 2001 e 2002 foram efetuadas fiscalizações em 29% dos municípios participantes do Programa. De acordo com os relatórios fornecidos, as irregularidades mais freqüentes foram:

Gráfico 6 – Irregularidades mais freqüentes



Fonte: Relatórios de fiscalizações da CEAGEPE

Cronograma de fiscalizações

Atualmente as fiscalizações só são efetuadas quando provocadas por denúncias, não havendo um cronograma regular de fiscalizações.

Consolidação das irregularidades

As irregularidades detectadas não foram consolidadas em um banco de dados, de forma que não é possível verificar quais são as falhas mais comuns e assim tomar as providências cabíveis, no sentido de melhorar os processos, tornando o Programa mais eficiente.

Controle da qualidade de refrigeração do leite

Verificou-se, nas fiscalizações efetuadas pela CEAGEPE, que em 21% das associações visitadas as indústrias de laticínios não haviam fornecido, para as associações comunitárias, freezers com capacidade de armazenamento compatível com a quantidade de leite a ser distribuído. Nestes casos, o leite ficava acondicionado indevidamente em caixas de isopor, implicando falta de higiene. Em 3% das associações visitadas pela CEAGEPE, os freezers estavam desligados ou sendo utilizados para acondicionamento de outros produtos. Em alguns casos, os freezers estavam desligados porque as associações não tinham condições de arcar com o aumento das contas de energia proveniente da utilização dos freezers. Há associações que recebem o leite na noite do dia anterior ao da entrega, logo, como o leite é um produto muito perecível, há o risco de deterioração e o comprometimento da saúde dos beneficiários.

Cláusulas do Convênio

Na cláusula quinta dos convênios celebrados com as associações comunitárias, a SPRRA estipulou diversas regras que implicariam a exclusão das associações que descumprissem suas atribuições. Verificou-se, porém, que várias associações não foram excluídas, apesar de terem agido em descumprimento a essas regras, como relacionado a seguir:

- a) Utilização inadequada dos freezers, conforme comentado no item anterior;
- b) Distribuição do leite em local diferente do conveniado, sem comunicar à CEAGEPE sobre as mudanças do ponto de distribuição;
- c) Cadastramento indevido de beneficiários;
- d) Não remessa mensal à CEAGEPE dos mapas de controle da distribuição do leite e dos relatórios mensais;
- e) Cobrança de taxa aos beneficiários;
- f) Utilização político-partidária do Programa.

Registro das ligações do Disque Leite

Foi disponibilizado para os usuários, quando da criação do Programa, o serviço Disque Leite, uma linha telefônica gratuita de número 0800 281 2090. O Disque Leite serve para que os usuários possam prestar queixas e dar sugestões quanto à qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

No entanto, não há registro das ligações recebidas via Disque Leite, de forma que não se pode utilizar esse serviço como ferramenta de controle interno para aperfeiçoar o Programa.

Consolidação dos benefícios alcançados pelo Programa

De acordo com dados apresentados pelo SINDILEITE, as ações implantadas pelo Programa resultaram em enormes ganhos sociais e econômicos para o Estado, decorrentes da implantação e operação de pequenas e médias indústrias de laticínios que passaram a absorver a produção local e ocupar o mercado formal pernambucano, antes abastecido quase que integralmente por empresas de outras regiões.

A SPRRA, porém, não dispõe de dados consolidados sobre a situação do estado antes e depois da implementação do Programa, dificultando a aferição dos benefícios alcançados, tanto em relação aos

produtores de leite, quanto em relação à melhoria nutricional das famílias carentes atendidas após a implementação do Programa.

Ação conjunta entre a Secretaria de Saúde do Estado e a SPRRA

Quando do lançamento do Programa, foi divulgado que a Secretaria de Saúde do Estado atuaria como parceira da SPRRA, com duas principais atribuições: “Monitorar a operacionalização do Programa e avaliar índices nutricionais e de saúde das famílias beneficiadas pelo Programa.”

Na realidade, a Secretaria de Saúde do Estado não participa do Programa e o Governo do Estado não avalia se o Programa atinge as metas traçadas, relativas à saúde da população, como a redução da mortalidade infantil e incidência de doenças dos beneficiários. Também não há avaliação quanto à melhoria dos índices nutricionais e sociais dos beneficiários do Programa.

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa

Com o intuito de contribuir para o melhor desempenho do Programa Leite de Pernambuco, foram formuladas algumas recomendações à SPRRA, como se vê a seguir:

Referentes à **Aquisição do leite**: participar mais efetivamente na seleção dos produtores rurais, de modo a cumprir a prioridade de beneficiar os pequenos produtores; possuir um cadastro geral dos produtores de leite do estado, com planilhas contendo informações precisas sobre todos os produtores que fornecem leite para cada indústria de laticínios e contendo, entre outros dados, os endereços e a quantidade de leite diária mensal entregue por cada produtor às indústrias de laticínios;

promover reuniões periódicas com os produtores rurais, de forma a verificar as melhorias e/ou dificuldades enfrentadas por estes no seu processo produtivo; distribuir manual de boas práticas e promover cursos de capacitação junto ao pequeno produtor para seu melhor aperfeiçoamento; redefinir a prioridade para aquisição de leite a criadores com produção de, por exemplo, até 200 litros/dia; efetuar controle sobre a qualidade do leite cru, solicitando às indústrias de laticínios que enviem relatórios trimestrais acerca do leite adquirido dos produtores, contendo análises físico-químicas e microbiológicas e o percentual de rejeição do leite; visitar os produtores para observar o manuseio do leite e a ordenha visando à orientação quanto às medidas higiênico-sanitárias; efetuar controle sobre a qualidade do leite pasteurizado, solicitando que as indústrias de laticínios apresentem trimestralmente análises físico-químicas e microbiológicas do leite.

Referentes à **Distribuição do leite**: adotar critério com equidade social para determinar as cotas de leite a serem distribuídas para cada um dos municípios, como o IDH-M e a população infantil do município; realizar visitas prévias às associações comunitárias, de modo a determinar uma média estimada de beneficiários por associação.

Referentes à **Fiscalização e controle interno do Programa**: criar cláusula nos convênios com as associações, onde se estipule penalidade para aquelas que não estejam utilizando efetivamente os freezers cedidos, evitando, assim, o risco de deterioração do leite e conseqüente prejuízo à saúde pública; inserir nos convênios com as associações a obrigatoriedade do envio de relatório mensal para a SPRRA, até o quinto dia útil do mês subsequente, com previsão de advertência e punição, inclusive exclusão, para a entidade que atingir duas advertências formais; contactar as entidades através de telefone ou mala direta para agendamento de visitas de técnicos do Programa para reuniões e esclarecimentos sobre normas, critérios e benefícios do Programa; consolidar dados sobre a produção leiteira do Estado antes e depois da implantação do Programa, de forma a avaliar os seus benefícios; firmar convênio com a Secretaria de Saúde do Estado no sentido de viabilizar uma ação conjunta com a SPRRA, tendo como principais objetivos

introduzir os agentes de saúde no cadastramento dos beneficiários, analisando o grau de desnutrição das crianças antes e depois de sua inclusão no Programa, identificar o público-alvo do Programa, informar aos beneficiários como utilizar melhor o leite recebido, verificar se houve redução do índice de mortalidade infantil e incidência de doenças dos beneficiários e verificar se houve melhoria dos padrões de saúde e qualidade de vida das famílias carentes.

Também houve recomendações à CEAGEPE, como se vê a seguir:

Referentes à **Aquisição do leite**: estabelecer como condição para liberação dos pagamentos às indústrias de laticínios a apresentação dos recibos dos produtores de leite e dos mapas de controle de fornecedores do Programa; registrar em meio eletrônico os recibos dos produtores e os mapas de controle de fornecedores e enviar esses arquivos para a SPRRA para que ambos tenham a sua disposição dados necessários para efetuar um melhor controle dos processos; solicitar às indústrias de laticínios a relação de seus fornecedores, os quais deverão apresentar atestado de sanidade do rebanho a cada 06 (seis) meses (aftosa, brucelose, tuberculose) e os mesmos devem ser cadastrados na SPRRA (Defesa Animal); estipular, nos contratos com as indústrias de laticínios, cláusula contendo multa ou suspensão daqueles que tiverem os resultados dos exames em desacordo com a legislação.

Referentes à **Fiscalização e controle interno do Programa**: elaborar um cronograma de fiscalizações, informando a SPRRA sobre os resultados encontrados, para que a Secretaria supervisione e tome as medidas necessárias para solucionar as deficiências; criar um banco de dados, consolidando todas as irregularidades verificadas por associação e por município. Este banco de dados deve ser disponibilizado à SPRRA para que esta tenha subsídios que propiciem um melhor acompanhamento do Programa e da situação dos beneficiários, das associações, dos produtores de leite e das indústrias de laticínios; criar cláusula nos contratos com as indústrias de laticínios, onde se estipule penalidade, no caso da não entrega dos freezers para as associações; ter um cronograma de

visitas às entidades credenciadas, para realização de recadastramento dos beneficiários; contactar as entidades através de telefone ou mala direta para agendamento de visitas de técnicos do Programa para reuniões e esclarecimentos sobre normas, critérios e benefícios do Programa; consolidar as queixas e sugestões do Disque Leite, preenchendo formulários próprios, de preferência em meio eletrônico, enviando as informações para a SPRRA. De posse desses dados, a Secretaria pode verificar as falhas mais frequentes e aperfeiçoar o Programa (dados mínimos que devem constar no registro das informações coletadas via Disque Leite: data, se é reclamação ou sugestão, se o assunto versa sobre indústria de laticínios, produtor, associação, município, beneficiário ou qualidade do leite). Em caso de denúncia, informar se foi apurada, ou não, e qual o resultado da apuração.

Benefícios da implementação das recomendações do TCE

Espera-se que a implementação das medidas propostas proporcione à SPRRA e à CEAGEPE possibilidades de melhoria de desempenho nos processos de gestão do Programa, contribuindo para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos, entre os quais se destacam: Proporcionar à SPRRA mecanismos para obtenção de informações gerenciais sobre os produtores de leite do estado que servirão para subsidiar as tomadas de decisão para melhoria do Programa, no que se refere à bacia leiteira; melhorar o controle do leite cru adquirido dos produtores e do leite pasteurizado adquirido das indústrias de laticínios; distribuir o leite de forma equânime, para que a população mais carente seja beneficiada adequadamente em todas as regiões atendidas pelo Programa; obter maior eficiência e eficácia na fiscalização e acompanhamento do processo de distribuição do leite, bem como na apuração de denúncias; viabilizar a avaliação do Programa através de dados nutricionais dos beneficiados e dados sobre a produção leiteira do estado.

VOTO E DECISÃO T.C. Nº 0698/04

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.

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:

- a) Somente 8% dos laticínios atenderam ao padrão de qualidade de acordo com a legislação Físico-Química.
- b) 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.

a) 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.

b) 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.

c) 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.

PROCESSO(S) T.C. Nº (S) 0400583-1

AUDITORIA ESPECIAL

INTERESSADO(S): SECRETARIA DE PRODUÇÃO RURAL E REFORMA AGRÁRIA

ADVOGADO(S):

RELATOR (A): AUDITOR RUY RICARDO HARTEN JÚNIOR, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

DECISÃO T.C. Nº 0698/04

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 26 de maio de 2004,

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.

RUY RICARDO HARTEN JÚNIOR
Auditor (Conselheiro-Relator em exercício)