

Deficiências no Processo de Compras Governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus Impactos no Desenvolvimento Local

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.175-192>

Recebido em: 25/6/2018

Aceito em: 20/12/2018

Bruno de Jesus Lopes,¹ Sheila Maria Doula²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os problemas verificados no processo de compras de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – durante a efetivação do programa em âmbito municipal, com foco central de análise nas distorções entre a legislação vigente para aquisição dos alimentos e as dificuldades do contexto local municipal para compra governamental. A metodologia utilizada consiste na Análise Documental, tomando-se como *corpus* os Relatórios de Fiscalização Municipal elaborados pela Controladoria Geral da União – CGU. Foram analisados 108 relatórios que compreendem municípios das regiões Norte e Nordeste. Entre os resultados encontrados destacam-se as lacunas na legislação vigente, principalmente em sua formulação, que não considera as limitações e a diversidade de contextos locais existentes; no processo de controle e fiscalização das compras governamentais, as quais, em muitos casos, possuem normas ignoradas, seja por falhas formais ou pela busca de enriquecimento ilícito com recursos públicos. Como conclusão, observou-se que tais distorções debilitam os resultados positivos para os públicos beneficiários do programa e para o desenvolvimento local proposto pela legislação que promove as compras governamentais.

Palavras-chave: Controladoria Geral da União. Políticas públicas. Desenvolvimento local.

DEFICIENCIES IN THE GOVERNMENT PROCUREMENT PROCESS OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM AND ITS IMPACTS ON LOCAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

The article aims to analyze the problems in the food purchasing process in the National Program of School Nutrition – PNAE. The focus of the analysis is the implementation phase of the program, in which distortions take place between the current legislation relating the acquisition of food and the local context and difficulties in performing the governmental purchases of food. The methodologies used consist of Documental Analysis, taking as corpus the Municipal Inspection Reports, elaborated by the Office of the Comptroller General (CGU). A total of 108 reports were analyzed comprising municipalities in the North and Northeast regions. Among the results found in this study, it was possible to notice the existence of legal gaps, mainly in the formulation of the current legislation on the subject, once it lacks considering the limitations and diversity of local contexts. In the process of controlling and supervising the process of government purchases - which is conducted at municipal or regional level - the general rules are often disregarded either due to formal failures related to high bureaucracy or to the search for illicit enrichment. As a conclusion, it was observed that such distortions weaken the positive results for the beneficiaries of the program and for the local development proposed by the legislation that promotes government purchases.

Keywords: General Controllershship of the Union. Public policy. Local development.

¹ Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bolsista Capes de Pós-Doutorado (PNPD) no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). bruno.adm2008@yahoo.com.br

² Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). sheila@ufv.br

Para suprir as necessidades básicas do Estado, assim como para cumprir com as obrigações constitucionais com a sociedade em ofertar políticas públicas em diversas áreas, as compras governamentais apresentam-se como meio essencial, seja na busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos, seja para promover o desenvolvimento econômico local.

De acordo com Bassan (2014), o desenvolvimento econômico está relacionado a um processo de transformação na estrutura econômica e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Em relação ao desenvolvimento local, Vitte (2006) afirma que este se liga às características específicas de uma região, sendo o município o espaço que permite a análise de como se dá a relação entre os agentes econômicos e explicitam as potencialidades que este local possui. Assim, a atuação dos atores sociais locais tem a capacidade de viabilizar e estimular sua transformação.

Um destes atores, o governo municipal, participa do processo de desenvolvimento local por meio de políticas públicas e também, pelas compras governamentais que movimentam anualmente bilhões de reais, aquecendo a economia local e contribuindo para seu desenvolvimento socioeconômico. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – por exemplo, realiza aquisições provenientes de agricultores familiares como forma de promover o fortalecimento desta população.

O PNAE foi criado na década de 50 do século, com o objetivo de combater as deficiências nutricionais das crianças carentes. Como toda política de longo prazo, de forma periódica, a legislação que baliza o PNAE passa por modificações e atualizações contemplando novas realidades e cumprindo novas demandas. Para que seja executada, a aquisição de alimentos deve ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520 de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, quando o processo deve ser executado por chamada pública para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Destaca-se que apenas no ano de 2015 foi movimentada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (órgão responsável pela gestão dos Fundos destinados aos programas do Ministério da Educação) a quantia de 3,759 bilhões de reais para aquisição de gêneros alimentícios para manter o Programa. Esse valor, além de garantir o fornecimento de alimentos, de acordo com a legislação, deve contribuir para o desenvolvimento local e sustentável ao priorizar a agricultura familiar.

Com base nessas premissas, este artigo objetiva elencar os aspectos deficitários do processo de compras de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – levando-se em consideração a instituição do programa, a legislação vigente para aquisição de alimentos e as dificuldades em âmbito local para este processo. Como principal justificativa deste estudo destaca-se o atual cenário político e econômico brasileiro, no qual, de um lado, os conflitos de interesse entre o público e o privado prejudicam o estabelecimento de programas governamentais (jogos de interesse partidário e desvios de recursos públicos), e, de outro, o período de crise econômica que limita o montante dos recursos públicos para manutenção destes programas.

A análise deu-se por meio dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União – CGU – quando foram verificadas as barreiras e os problemas do processo de compra governamental em municípios dos Estados do Acre, Amapá,

Amazonas, Alagoas, Bahia e Ceará. O universo amostral é composto por 108 municípios. Norte e Nordeste são aqui focalizados em virtude da carência de estudos sobre essas regiões, como foi constatado em levantamento bibliográfico sobre o PNAE.

Este artigo apresenta, na sequência, um panorama da legislação vigente para compras governamentais, principalmente a do processo de compra para o PNAE e seus benefícios para o desenvolvimento local; em seguida, descreve-se o processo de construção deste trabalho e a ferramenta metodológica utilizada. Após a análise dos resultados, são apresentadas as conclusões sobre os aspectos deficitários do PNAE relativos às regiões analisadas neste processo.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em 2013 o governo federal brasileiro destinou para as compras governamentais um total de 68,4 bilhões de reais. Já em 2014, mesmo com uma redução deste valor, foram movimentados 62,1 bilhões de reais. Apenas para o funcionamento do PNAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – utilizou no ano de 2014 o valor de R\$ 3,6 bilhões, aproximadamente 5,7% do total dos recursos destinados para compras governamentais.

Com esses dados, observa-se que as compras governamentais anualmente movimentam um montante de recursos que, em tese, pode tornar-se uma alternativa para fortalecimento econômico de empreendimentos privados e para o aumento da competitividade (MOREIRA; VERGAS, 2009) independentemente do porte da empresa. A partir da descentralização política no país, verifica-se a preferência de processos licitatórios que demandem produtos da própria região à qual a Unidade Federativa está vinculada, visando principalmente ao fortalecimento econômico e social local.

De acordo com Turpin (2009), este enfoque territorial para o desenvolvimento local tem sido estudado há cerca de 40 anos, mas foi a partir da década de 90 que passou a integrar a pauta de formulação e aplicação de políticas públicas, em âmbito municipal e intermunicipal. Carvalho (2009), dando ênfase ao Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS – no Brasil, em um estudo sobre a licitação de gêneros alimentícios para alimentação escolar, afirma que o DRS

[...] tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor; incentivar o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional [...] (CARVALHO, 2009, p. 120).

De forma semelhante, Favareto (2004) afirma que o conceito de desenvolvimento local remete à geração das oportunidades reais das populações nos processos democráticos, como forma de estimular o desenvolvimento de todas as potencialidades de um território. Neste processo, o governo apresenta-se como um dos atores sociais responsáveis para a promoção do desenvolvimento.

Segundo Soares *et al.* (2012), o poder Executivo tem como objetivo disponibilizar serviços ou produtos à população adquiridos com recursos públicos, zelando-se sempre pelo binômio qualidade e custo, ou seja, a melhor qualidade pelo menor preço possível de compra. Dispondo das definições de Carvalho (2009) e Soares *et al.* (2012) em relação ao DRS e às compras governamentais, observa-se que além de ser um meio de suprir as necessidades do Estado em sua competência de fornecer bens e serviços à sociedade, as compras também podem ser consideradas uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento local. Navarro (2001) afirma que essa orientação deu-se principalmente pela descentralização de um Estado que passou a transferir responsabilidades para cada região. Tal orientação permitiu também o fortalecimento da população rural brasileira, principalmente os agricultores familiares, com programas destinados à compra de alimentos desses produtores, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – e o PNAE – objeto deste trabalho.

Cabe destacar, resumidamente, o contexto no qual esses programas foram desenvolvidos. Na década de 60 houve no Brasil o processo de modernização da agricultura que dificultou a manutenção das condições de reprodução socioeconômica da população rural com menores porções de terras e com mão de obra de cunho familiar. Esse cenário modificou-se apenas com mobilizações de diversos grupos sociais que, nos anos de 80 e 90, buscaram espaço e visibilidade nas políticas públicas. Assim, a legitimação da Agricultura Familiar como categoria política está relacionada ao fortalecimento do setor e à recomposição dos movimentos sociais ligados à defesa dos camponeses nas duas últimas décadas do século 20 (FAVARETO, 2006).

As ações desses movimentos geraram *inputs* para reorientar a agenda política e resultaram em políticas públicas como a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. O Pronaf tem como objetivo propiciar meios para desenvolvimento social/econômico com a concessão de crédito e criação de mercados institucionais para escoamento de parte da produção familiar, como o PAA e o PNAE que, desde 2009, deve destinar 30% de seus recursos para a compra de alimentos da agricultura familiar.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA COMPRAS GOVERNAMENTAIS

No Brasil, a principal legislação relacionada às compras governamentais é a Lei 8.666 de 1993, que determina suas diretrizes. As regras ali estabelecidas aplicam-se para todos os entes da administração pública direta e indireta e em todas as esferas federativas.

A licitação, principal meio para compra, é vista como um meio técnico-legal norteado de forma geral pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, que geralmente se faz pelo menor preço, enquanto objetiva dar oportunidades iguais àqueles que desejam firmar contrato com o governo (princípio da isonomia). Assim, por exemplo, a Lei Complementar 147 de 2014, atualizando a 123 de 2006, ampliou e assegurou a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas.

As compras de valores inferiores a R\$ 80.000,00 obrigatoriamente devem ser feitas de empresas optantes pelo Simples Nacional,³ possibilitando assim uma maior concorrência e participação regional no certame.

Meirelles (2009), em sua obra sobre Direito Administrativo, apresenta os princípios inerentes à lei da licitação em consonância com os princípios constitucionais. Destacam-se neste estudo alguns destes princípios: a) Procedimento formal, que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases; b) Publicidade de seus atos, que é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões a ela relacionadas; c) Igualdade entre os licitantes, princípio que impede a discriminação entre os participantes e d) Adjudicação compulsória, princípio que impede que a administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor.

No âmbito do PNAE, entre as diretrizes atuais para as compras governamentais, de acordo com Carvalho (2009), é previsto o apoio ao desenvolvimento regional. De acordo com o autor, a legislação determina que o programa deve incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local, respeitando os hábitos alimentares e as práticas que fazem parte da cultura e da preferência alimentar específicos de cada região.

A compra dos gêneros alimentícios pelos municípios por intermédio do PNAE possui alguns condicionantes importantes para que o programa funcione adequadamente. Destacam-se aspectos sobre a gestão da política, o funcionamento, a fiscalização e a participação pública. Em um primeiro momento, para poder participar da política, as escolas beneficiadas devem estar cadastradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Outras entidades, como escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, também compreendem o rol da rede pública de ensino. A execução da compra dos produtos da agricultura familiar deve partir previamente das demandas definidas pelo(a) nutricionista responsável pelo município, obrigatoriamente cadastrado no FNDE, como prevê o artigo 12 da lei 11.947 de 2009. Segundo este artigo, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados por estes(as) profissionais, considerando os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade. Deve-se tomar também como base a sustentabilidade socioambiental e a diversificação agrícola da região.

A compra dos alimentos é realizada com os recursos repassados do Fundo para os municípios, que podem administrá-los de forma centralizada ou transferi-los para as próprias escolas ou para unidades executoras, que são as entidades sem fins lucrativos que representam as escolas no processo de compra. A aquisição dos produtos da agricultura familiar deve ser realizada por chamada pública, como apresentado pela Lei 12.188/2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade.

³ Regime de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte.

As modalidades para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar são: a Compra Direta, na qual há a dispensa de licitação para valores até R\$ 8.000,00; a Carta Convite para valores entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00, pela qual são escolhidas e convidadas pela unidade administrativa no mínimo 3 (três) empresas que têm como fim fornecer o objeto licitado; a Tomada de Preço para valores de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00; Concorrência Pública para valores acima de R\$ 650.000,00 e o Registro de Preço, para valores estipulados pela Unidade Requisitante, com base na previsão de compras.

De acordo com Bandeira de Mello (2000), o processo de licitação possui quatro fases distintas: requisição, proposição, compra e contratação. A primeira é o momento no qual as necessidades são elencadas e as especificidades dos itens a serem adquiridos são estipuladas para montagem do edital e a última, a execução do processo, culminando na forma de entrega de produtos ou de prestação de serviços.

Com base nestas quatro fases, pode-se considerar que o processo de compras governamentais possui duas etapas, uma interna e outra externa, com a primeira sendo a responsável por todo planejamento e organização do processo e a segunda se inicia com a publicação do edital.

A fase interna da licitação é fundamental no procedimento. Entretanto, nem sempre se lhe dá o destaque e a importância que merece. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame, abortando-o no curso de sua formação (FARIA, 2007, p. 351).

Neste sentido, a elaboração do Edital de Compras e do Termo de Referência (TR) pode garantir o sucesso ou não do processo. De acordo com o Decreto 3.555 de 2.000,

o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000).

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU (2018), Termo de Referência incompleto ou inconsistente apresenta risco financeiro, em vista que o TR cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a administração consequentemente provocará desperdício de recursos públicos. Segundo a Lei 8.666, a pesquisa de preço para compor o Termo de Referência deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado e atendendo às peculiaridades da região.

Cabe aqui destacar que as normas existentes para as compras públicas aplicam-se a todos os órgãos governamentais e entes federativos, desconsiderando as fragilidades administrativas e financeiras existentes, o que pode ser apresentado como fator limitante na efetivação das políticas públicas, como será observado nos resultados deste artigo.

Em relação ao PNAE, Carvalho (2009) apresenta uma síntese do processo de aquisição de alimentos, partindo desde a elaboração do cardápio até a entrega, ou seja: planejamento dos cardápios com base na realização de testes de aceitabilidade; programação de aquisição dos gêneros que compõem os cardápios; elaboração do Edital de Compras conforme as necessidades dos cardápios a serem adotados; instauração do processo licitatório; realização propriamente dita da licitação, que compreende o rece-

bimento das amostras devidamente especificadas no edital, e de testes de rotulagem, laboratoriais organolépticos e de atendimento às orientações da vigilância sanitária, que estabelece que os produtos adquiridos para a clientela do PNAE devem ser previamente submetidos a um controle de qualidade. Por fim, após o processo licitatório, os gêneros aprovados são adquiridos por meio de contrato público, nota de empenho ou ordem de serviço que detalham as obrigações e condições de pagamento, em obediência ao cronograma de atendimento e de entrega elaborado pela equipe técnica.

Em relação ao processo de fiscalização, é imprescindível a participação da sociedade nos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE. Este órgão de controle social foi criado para acompanhar as políticas relacionadas ao PNAE que deve, sumariamente, monitorar a utilização dos recursos, prezar pela qualidade dos produtos adquiridos e comunicar irregularidades encontradas durante o processo. Em sua formação, encontram-se membros do Estado, discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil (MACHADO; GOLDENBERG, 2015).

PROCESSO METODOLÓGICO

De característica descritiva e abordagem qualitativa, a operacionalização deste trabalho se deu com base na ferramenta metodológica da Análise Documental, aplicada a 108 Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União publicados entre os anos de 2009 e 2016 (Sorteios 30 ao 40). O período foi escolhido por 1) ser neste que a Lei 11.947 que doutrina o PNAE foi promulgada, atualizando a antiga legislação, e 2) pela metodologia de sorteio da CGU que foi alterada após o sorteio de número 40, deixando de ser por meio da Loteria Federal, passando a adotar uma matriz de vulnerabilidade.

Foram selecionados municípios dos Estados do Acre (3 municípios); Amapá (2); Amazonas (6); Alagoas (13); Ceará (36) e Bahia (48). As Regiões Norte e Nordeste foram selecionadas pela carência de estudos científicos que analisam estas regiões, o que foi observado com base no levantamento bibliográfico para elaboração deste artigo.

Formulada no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio de uma medida provisória, foi em 2003 que a CGU foi constituída (Lei 10.683/2003) como uma agência anticorrupção, que responde ao presidente da República no incremento da transparência da gestão e fiscalização dos recursos públicos (CGU, 2015). Recentemente a CGU foi transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) com a publicação da Lei nº 13.341/2016, que absorveu todas as funções da antiga Controladoria.

Entre as ações da CGU, o Programa de Fiscalização de Entes Federativos tem o objetivo de combater a corrupção e a má administração nos programas federais executados nos municípios brasileiros. O sorteio dos municípios é realizado pelo *Software* estatístico R; neste, são selecionados em média 60 municípios por evento para que seja realizada a fiscalização. São colhidas informações sobre os programas que utilizam recursos federais com o intuito de constatar, por exemplo, situações como corrupção, má execução do programa, gestão ineficiente de recursos e, nos casos em que se faz presente, o controle social sobre a política.

De acordo com o Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno,⁴

o Relatório de Auditoria/Fiscalização consiste em um documento formal e técnico por intermédio do qual a CGU comunica os critérios e normas que orientaram os trabalhos realizados, bem como os resultados obtidos e as medidas que devem ser adotadas para solucionar as situações indesejáveis encontradas (CGU, 2017).

Para a elaboração dos relatórios, os auditores da CGU vão até o município sorteado, onde permanecem em média por cinco dias procedendo à análise de todos os documentos pertinentes ao controle dos programas fiscalizados, como processos de compra, notas fiscais, extratos bancários, além de realizarem entrevistas com funcionários, conselheiros e com a comunidade e registros fotográficos para confirmar as constatações encontradas. A escolha desse relatório de fiscalização como fonte de pesquisa deu-se tanto pela abrangência de informações disponíveis nos documentos quanto pela extensão em relação aos aspectos geográficos, possibilitando verificar a instituição do PNAE em âmbito nacional. Além disso, os relatórios apresentam informações às quais o pesquisador, ao investigar um determinado município, não teria fácil acesso.

A análise documental para verificar os problemas no processo de compras governamentais foi norteadas pelas normas existentes para licitação e aquisição de alimentos do PNAE. Em um primeiro momento, foi registrada a constatação encontrada pela CGU, em seguida, a partir das constatações elencadas, foram criados agrupamentos, tais como: Modelos de Licitação e Prazos de Compras; Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital; Execução do Processo e Acompanhamento. Tais agrupamentos foram criados de forma a permitir averiguar quais as distorções mais comuns no processo de compras.

RESULTADOS

A partir dos relatórios, com o tratamento dos dados, foi possível construir três agrupamentos de ocorrências relacionadas ao processo de compras governamentais do PNAE, como apresentado na Figura 1.

⁴ Documento criado pela CGU para auxiliar os seus servidores na elaboração dos relatórios.

Figura 1 – Grupos de Ocorrências Identificadas no Processo de Compras de Alimentos

<p>Modelos de Licitação e Prazos de Compra</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Aquisição por meio de termo aditivo sem licitação •Fracionamento das despesas para realização de compras •Compra com modalidade de licitação inadequada •Demora para iniciar o processo de licitação •Aquisição de merenda fora do período letivo •Dispensa de licitação para aquisição de mercadorias •Aditamento imotivado de contrato
<p>Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Montagem de processo licitatório com problemas ou irregular •Problemas com a publicação/publicidade do processo •Exigência excessiva de critérios para qualificar a empresa •Ausência de cotação para formar o preço médio •Editais apresentavam a possibilidade de prorrogação de contratos •Direcionamento de processos/simulação de licitação
<p>Execução do Processo e Acompanhamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Ausência de ata com o processo de pregão •Sobrepço na compra de produtos •Inexistência de acompanhamento e fiscalização do contrato •Pagamento divergente com o que consta no contrato •Superfaturamento na aquisição •Compras realizadas com empresas não localizadas •Empresa licitante com atuação em ramo não pertinente ou de fachada •Aquisição de produtos com fornecedor diverso do adjudicado •Falha no processo de pagamento •Entrega de merenda divergente do que a estipulada no edital •Proposta menos vantajosa vence licitação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União.

Observa-se pela Figura 1 que os agrupamentos construídos abarcam desde o início do certame para aquisição de alimentos até a fase final, relacionada à liquidação das despesas e pagamento do contrato à empresa vencedora do processo, conforme apresentado por Bandeira de Mello (2000) ao descrever o processo de compras governamentais.

O primeiro aspecto a ser analisado relaciona-se à legislação brasileira, à Lei 8.666 de 1993 mais especificamente, que, como apresentado anteriormente, por descrever a universalidade da aplicação das normas existentes, consequentemente desconsidera os contextos locais e as desigualdades regionais. Este fato está associado principalmente ao modelo federativo brasileiro ao considerar todos os municípios de forma igualitária (SOUZA, 2004), à forma de arrecadação municipal e à pouca responsabilidade decisória com os recursos destinados a políticas universais, como o PNAE, o que prejudica principalmente as pequenas cidades que acabam passando por maiores dificuldades, como no Nordeste,

onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto *vis-à-vis* as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico. No que se refere às transferências estaduais, via ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), os municípios de pequeno porte também são penalizados, vis-

to que essas transferências são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município. Tais limitações são parcialmente compensadas pelas transferências federais via o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (SOUZA, 2004, p. 26).

Cabe destacar que tal situação tende a ocorrer em boa parcela dos municípios brasileiros. Como apresentado pelo IBGE (2017), boa parte das cidades, aproximadamente 65% do total, contam com menos de 20.000 habitantes, com 2/3 destes sendo formados por municípios com menos de 10.000 habitantes (40% do total).

A título de exemplo, para ilustrar as fragilidades a que muitos municípios são expostos e, em consequência, como elas dificultam a correta instalação de uma política pública, cita-se a ocorrência apresentada pela CGU na cidade de Urucurituba (AM), sorteada no ano de 2011, na qual a Controladoria descreve “Ausência de correlação entre os saques realizados na conta do PNAE com as notas fiscais emitidas e não apresentação de cópia dos cheques para comprovação das retiradas dos recursos da conta do programa da merenda escolar no período de julho de 2009 a agosto de 2011”. O pagamento de um contrato, de acordo com o parágrafo 1º do Artigo 1º do Decreto 7.507/2011, estipula que

a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados (Nota FNDE: “a mudança foi a proibição da utilização dos cheques e, ainda, a obrigatoriedade de todos os pagamentos feitos pelos entes federados serem creditados diretamente aos fornecedores dos bens ou serviços prestados)” (BRASIL, 2011).

Apesar de na época da constatação ainda ser permitido o uso de cheques, em muitos casos a prefeitura realizava o saque para pagamento de seus fornecedores pelo fato de o município não possuir instituição bancária, como mostra a resposta do prefeito à CGU:

A inexistência de instituição bancária na sede do município, aliada ao fato de a agência bancária mais próxima situar-se no município de Itacoatiara, distante mais de 200 km em linha reta de Urucurituba, importando numa viagem de barco de cerca de duas horas, impôs ao defendente o pagamento de credores em espécie, como forma de minimizar os custos com transporte. O comércio local, maior credor da prefeitura, é bastante singelo e os comerciantes não estão familiarizados com as transações financeiras através de banco (CGU – SORTEIO 34, 2017).

Como regularizado pela Resolução 28 de 2013, e anteriormente a esta, pelo Decreto nº 7.507/2011, a movimentação dos recursos financeiros realizar-se-á exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores. Nestes termos, cabe destacar a análise da Controladoria Geral da União após a manifestação da prefeitura apresentando a possibilidade de haver corrupção:

Mediante análise da manifestação apresentada pelo gestor percebe-se que os motivos informados não justificam os saques e pagamentos em espécie realizados aos fornecedores, nem explicam a ausência de correspondência entre os saques realizados na conta do PNAE e os valores das notas fiscais utilizadas para comprovar os gastos efetuados. A administração pública tem que se pautar pela transparência e legalidade de seus atos, portanto, as despesas com recursos federais do PNAE devem ser realizadas em conformidade com a legislação vigente. Conforme pode-se depreender da leitura final da manifestação do gestor, este alega que a partir de setembro de 2011 passaria a depositar os valores referentes aos serviços prestados nas contas específicas das empresas. Se o gestor passaria então a executar este procedimento a partir do fato evidenciado não se identificou fato superveniente

que o impedisse de realizar desta forma anteriormente. Cumpre destacar que em virtude da metodologia de pagamentos em espécie aos fornecedores e prestadores de serviço por parte do gestor municipal, não há possibilidade de se comprovar a efetiva utilização dos recursos federais do PNAE no objeto do programa no período em exame (CGU – SORTEIO 34, 2017).

Cabe destacar que o Decreto 7507/2011 estipula a possibilidade de se realizar pagamentos em espécie. Este normatiza que o valor unitário de cada pagamento deve corresponder a no máximo 1% de R\$ 80.000,00 da modalidade convite, além da obrigatoriedade de controle efetivo e transparente deste. Apesar da possibilidade desta movimentação, foi constatado pela CGU em Urucurituba a inconsistência nos valores do controle municipal, no entanto não apontou a existência de apropriação indevida dos recursos e a necessidade de devolução destes aos cofres públicos. Neste caso, infere-se sobre as limitações estruturais e administrativas que interferem na instituição do Programa em municípios mais isolados e sem oferta de determinados serviços, o que na maioria das vezes não é considerado como justificativa pelos auditores da CGU.

Observa-se neste caso os problemas relacionados a tratar como iguais municípios de características tão diferentes, tanto em termos de disponibilidade de estrutura de serviços como também de transporte, em um Estado no qual as vias fluviais são as principais formas de comunicação e acesso a esses serviços. Ainda que a legislação busque a transparência pública das movimentações financeiras com recursos federais, deve-se considerar situações como esta e a necessidade de criação de novos mecanismos de controle.

Em relação ao processo compras, entre os 108 Relatórios de Fiscalização utilizados como *corpus* de análise, em 69 foram constatados problemas relacionados a esta fase. Ao todo, 53 municípios apresentaram mais de uma ocorrência e por esse motivo foram encontrados pelos investigadores da CGU 148 pontos deficientes relacionados à aquisição de alimentos. A Tabela 1 apresenta as cidades com o maior número de incidências no processo de compra e a caracterização destes, destacando a população, o IDH e o PIB *per capita* para traçar uma síntese do perfil das cidades.

Tabela 1 – Caracterização dos Municípios com Maior Número de Ocorrências e Caracterização

UF	Município	N. de Ocor.	Pop.	IDH	PIB Municipal Per Capita	Repasso FNDE
AL	Campestre	4	6.598	0,559	R\$ 4.871,18	R\$ 91.560,00
AL	Flexeiras	6	12.325	0,527	R\$ 5.242,26	R\$ 335.620,00
AL	Olho D'Água das Flores	8	20.364	0,565	R\$ 4.701,58	R\$ 349.480,00
AM	Tabatinga	8	52.272	0,616	R\$ 4.511,97	R\$ 1.224.212,00
BA	Curaçá	5	32.168	0,581	R\$ 3.611,35	R\$ 869.980,00
BA	Maracás	5	24.613	0,607	R\$ 3.070,90	R\$ 474.480,00
BA	Wagner	4	8.983	0,587	R\$ 4.484,67	R\$ 177.740,00
CE	Arneiroz	5	7.650	0,618	R\$ 4.028,95	R\$ 152.316,00
CE	Hidrolândia	4	19.325	0,597	R\$ 4.035,46	R\$ 484.440,00
ALAGOAS			3.120.494	0,631	R\$ 5.706,00	
AMAZONAS			3.483.985	0,674	R\$ 7.184,00	
BAHIA			14.016.906	0,660	R\$ 7.310,00	
CEARÁ			8.452.381	0,682	R\$ 5.959,00	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no FNDE, IBGE e Atlas do Desenvolvimento Humano.

Há de se destacar que a maior parcela de incidências encontradas nestes municípios refere-se a problemas na montagem do processo, o que pode indicar o despreparo administrativo da gestão local; o fracionamento de despesas e o favorecimento de empresas, o que, em muitos casos, representa ações que ferem princípios constitucionais e provocam prejuízos ao erário.

Observa-se pelos dados que os municípios analisados possuem IDH e PIB *per capita* abaixo das médias estaduais. Destaca-se que juntos, os dois municípios com maior número de incidências (Tabatinga – AM e Olho D’Água das Flores – AL) receberam do FNDE 1,57 milhão de reais para aquisição de alimentos o que, em tese, poderia contribuir com a dinâmica econômica local, como apresentado por Carvalho (2009), quando afirma que um dos objetivos das compras governamentais é justamente o desenvolvimento local.

Modelos de Licitação e Prazos de Compra

Neste grupo de ocorrências, como apresentado na Figura 1, estão incluídas as ocorrências que surgem quando, no geral, os municípios utilizam mecanismos errados para aquisição de alimentos ou adotam medidas que não tendem a beneficiar os públicos prioritários do programa, sejam os estudantes ou as empresas e pessoas físicas que forneceriam os serviços. Com a menor frequência de ocorrências entre as demais categorias (31 constatações), este grupo compreende os problemas que afetam diretamente o público-alvo do programa. Isto decorre pelo fato de a licitação, por exemplo, restringir a concorrência com o direcionamento do processo ou deixar de fornecer alimentos aos estudantes ao não efetuar a aquisição no período correto. Nessa categoria, as ocorrências mais frequentes foram o Fracionamento de Despesa e a Dispensa de Licitação para Aquisição de Mercadorias, como apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Número de Ocorrências Referentes aos Modelos de Licitação e Prazos de Compra



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

De acordo com o artigo 24 da Lei 8.666, a Dispensa de Licitação pode ser adotada para a aquisição de bens e serviços em situação de emergência e não para qualquer bem ou em qualquer prazo. Alguns dos casos em que pode haver a dispensa de licitação são por motivo de licitação frustrada por fraude ou abuso de poder econômico; intervenção no domínio econômico e contratação de pequeno valor. Foi observado, no entanto, com base nos relatórios da CGU, que alguns municípios se aproveitam dessa brecha normativa para aquisição de produtos, como no caso encontrado pela Controla-

doria no Município de Itapagé, no Ceará, que deixou de convocar os demais classificados de um certame para realizar um processo de compra emergencial, o que gerou um prejuízo aos cofres públicos de mais de R\$ 20.000,00.

Em relação ao fracionamento de despesa, este se caracteriza quando a despesa para aquisição de um determinado bem ou serviço é parcelada em compras menores para que seja utilizada uma modalidade de licitação com maior flexibilidade que a recomendada pela legislação ou para efetuar contratação direta. O município deve se planejar observando o princípio da anualidade do orçamento, pois o agente público não pode justificar o fracionamento da despesa no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano.

Em dois casos, ambos na Bahia no ano de 2011, um no sorteio 34 e outro no 35, foram verificadas ocorrências sobre o fracionamento de despesas. No primeiro, em Morro do Chapéu (sorteio 35), o município fracionou suas despesas sem justificativa prévia para realizar o certame por carta-convite, uma modalidade mais restrita e de menor publicidade. Já em Canápolis, o poder Executivo alegou que a contratação fracionada foi por seu caráter emergencial após eleições municipais conturbadas e para promover desenvolvimento local pois, de acordo com o gestor da cidade, o município é o mais pobre da Bahia e, desta forma, poderia beneficiar mais fornecedores.

Essas duas constatações apontam para fatos relevantes sobre o processo licitatório. Primeiro, a possibilidade de desvios das normas devido a pouca fiscalização do processo. Observa-se que se não houvesse a investigação da CGU, o fato poderia não ser conhecido, o que indica a necessidade de mecanismos de controle, fiscalização e gerenciamento mais eficazes. Por outro lado, se confirmado o fracionamento das despesas para fortalecimento de empresas locais (o que não foi apontado pela CGU), observa-se que este pode ser positivo por permitir uma maior participação do comércio local.

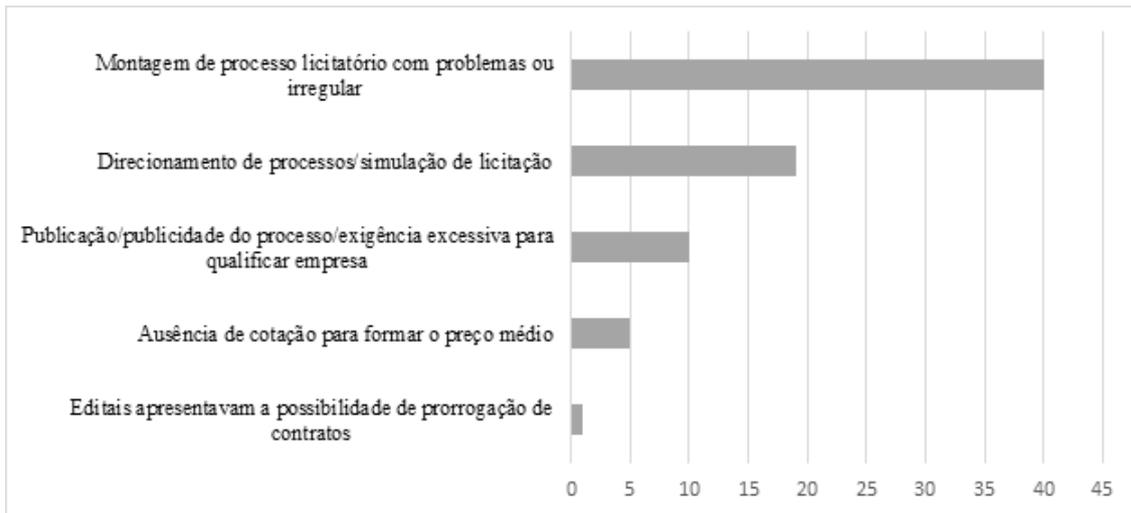
Ressalta-se, no entanto, que além das falhas procedimentais no processo de aquisição de alimentos, também foram encontrados pela Controladoria Geral da União fatos que podem indicar ações de impropriedade administrativa, a corrupção. De forma geral, a corrupção pode ser definida como uma tentativa de maximização de lucro, fruto da vontade inerente ao ser humano, político ou não, de aumentar sua renda pessoal por meio de ações ilícitas para se alcançar tal objetivo (CHEUNG, 1996). Nesse mesmo viés, Mény e Souza (2001) definiram esse desvio moral em termos da troca de dinheiro por meio de decisões políticas, quando há aqueles que estão dispostos a oferecer uma alta quantia de dinheiro em troca de um favor ou serviço (atores privados), enquanto outros se dispõem a aceitar esse dinheiro usufruindo de sua posição privilegiada (agentes públicos).

A corrupção, portanto, se desenvolve onde a ética pública se degrada, em razão da falta de regras específicas ou de formas apropriadas de regulamentação para a garantia de justiça (MÉNY, 1992). A ocorrência de corrupção com os recursos públicos, além de infringir os aspectos normativos e éticos, afeta diretamente o desenvolvimento local pelo fato de que a compra pública será feita para beneficiar grupos específicos e o público-alvo do programa, que terá na mesa quantidade e qualidade inferior de alimentos devido à existência de sobrepreço.

Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital

Foi neste grupo de ocorrências que a CGU encontrou o maior número constatações relacionadas ao processo de compras governamentais, totalizando 75, a mais frequente a “Montagem de Processo Licitatório com Problemas ou Irregular”, como apresenta a Figura 3.

Figura 3 – Número de Ocorrências Referentes à Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

Uma das etapas do processo licitatório que demanda maior atenção dos órgãos executores refere-se à montagem do edital, que deve conter todas as especificações do processo concorrencial e a sua publicidade nos meios de comunicação exigidos normativamente. Em muitos casos, os erros encontrados nos editais são formais, como o caso de Flexeiras (AL), ao não exigir no edital algumas das obrigações normativas, como laudos técnicos e sanitários dos produtos. Erros semelhantes foram verificados em Santana (AP), Urucurituba (AM) e Maracás (BA), por não observarem tal exigência da Lei 8.666 que orienta o processo licitatório, constituindo essa uma Resolução do FNDE.

Inferese que grande parte das ocorrências apontadas pela CGU sobre essa constatação segue uma mesma direção, a existência de um emaranhado de exigências normativas elaboradas pela CGU que buscam complementar possíveis lacunas da Lei 8.666 de 1993, diretrizes estas que são desconhecidas pelos gestores, os quais reconheceram essa ocorrência como uma falha formal, ou não acataram a exigência do FNDE como uma obrigação, posto que ela não pode se sobrepor à Lei 8.666. Destaca-se como exemplo a Manifestação da Unidade Examinada no Município de Maracás:

(...) Além disso, a exigência de amostras é fruto de atividade normativa do FNDE por meio de Resolução. Entretanto, como se sabe, a Constituição Federal determina que compete privativamente à União editar normas gerais sobre licitações e contratações feitas pela Administração Pública, de modo que não pode a Resolução do FNDE inovar a respeito da matéria criando exigência que a Lei nº 8.666/93 não elenca (CGU, SORTEIO 38, 2017).

O segundo item mais frequente, “Direcionamento de Processo e Simulação de Licitação”, com 19 casos, apresenta condutas de má gestão, antiéticas e descaso com os procedimentos formais. Nestas ocorrências podem ser evidenciados casos em que os

responsáveis municipais direcionavam o edital de modo a beneficiar empresas específicas ou então reaproveitam editais antigos para elaboração de novos. Em Salitre (CE), por exemplo, a Controladoria constatou que o município estava simulando processos licitatórios aproveitando informações de certames antigos. Além disso, a tomada de preços para dar formas ao edital foi realizada nesse município em uma empresa que foi a vencedora do processo e as outras duas, que não foram encontradas pela CGU (empresas sem registros de empregados e nos seus endereços havia apenas uma placa na fachada), eram controladas por um mesmo contador.

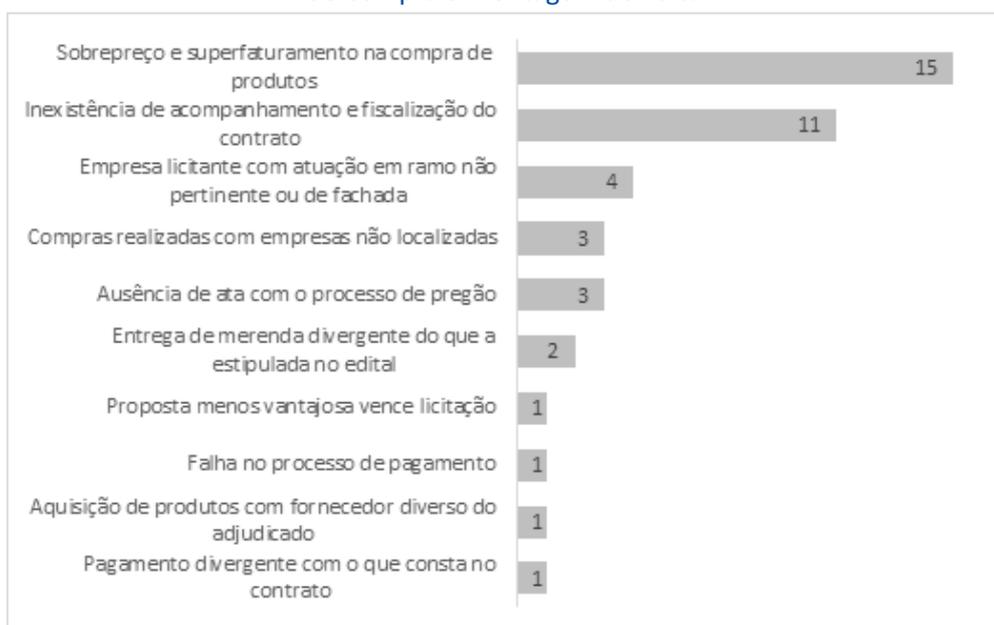
Em Nazaré (BA), a Controladoria constatou direcionamento de processo para beneficiar as empresas de um único grupo familiar. As licitações realizadas pelo método do convite, pregão e tomada de preços, tinham como principais concorrentes empresas em que os membros principais da sociedade eram parentes de primeiro ou segundo graus. A aquisição de produtos deste grupo, de acordo com a CGU, resultou no montante de 1,07 milhão de reais. O município se manifestou alegando que pelos princípios que regem as licitações, não há impedimentos para que as empresas, desde que não tenham os mesmos sócios, participem dos processos. A CGU observou que os processos, na modalidade convite, foram feitos pela Comissão de Licitação que conhecia o grau de proximidade das empresas e quando foi por tomada de preços, teve sua publicidade restrita, limitando a concorrência no certame.

Assim, como apresentado no município de Nazaré, na Bahia, os problemas relacionados à publicação e publicidade dos editais representam obstáculos significativos ao processo pelo fato de que limitam a concorrência da licitação a poucas empresas. Em Campestre (AL), a CGU observou em um processo de 370 mil reais, pouca publicidade do edital, limitando-se apenas a alguns meios de comunicação.

Execução do Processo e Acompanhamento

Com um total de 42 ocorrências, como apresenta a Figura 4, as mais frequentes retratam o “Sobrepreço na Compra de Produtos” e a “Inexistência de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato”, com 15 e 11 constatações respectivamente.

Figura 4 – Número de Ocorrências Referentes à Abertura do Processo de Compra e Montagem do Edital



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU

O superfaturamento e o sobrepreço representam conduta ilegal em busca de benefícios próprios. Em 15 municípios analisados essa constatação foi encontrada. Em Antônio Cardoso (BA), por exemplo, a CGU identificou que em um processo por dispensa de licitação foram adquiridos produtos a aproximadamente 7 mil reais acima do valor de mercado. Em Nova Ibia (BA), foi fechado contrato com uma empresa no valor de 140 mil reais acima do estimado no orçamento do processo. Em Croatá (CE), a CGU constatou um prejuízo de 7 mil reais apenas em um dos processos pela existência de sobrepreço. Prejuízo maior foi encontrado em Hidrolândia (CE), onde, em apenas produtos comprados, houve uma diferença de 46 mil reais.

Após os contratos serem firmados, a comissão responsável pelo processo licitatório deve acompanhar a sua execução no intuito de controlar prováveis desvios, como em Jucás (CE), em que produtos diferentes dos contratados eram entregues, e em Santana do Mundaú (AL), onde divergências nas notas fiscais foram encontradas pela CGU. Observa-se assim que, apesar do processo licitatório buscar a compra pelo melhor preço, a execução do processo depende também de acompanhamento, tendo em vista que nesta etapa há espaços para que ocorram desvios.

Com base nos resultados apresentados neste artigo, observa-se que as compras públicas realizadas pelos entes municipais ainda passam por limitações, sejam estas administrativas ou morais. Nesse sentido, ao refletir sobre os objetivos das compras públicas em relação ao desenvolvimento local, da forma descrita por Carvalho (2009) e Soares *et al.* (2012), é possível inferir que este não tem sido alcançado, principalmente pelos municípios com maiores vulnerabilidades sociais. Desse modo, os estímulos citados por Favareto (2004) para promoção da população local deixam de existir, seja por falhas de gestão ou por desvios de moralidade. Há de se ressaltar que o PNAE representa apenas um dos inúmeros programas governamentais.

CONCLUSÕES

As compras governamentais representam, além de um meio para o governo atingir seus objetivos, uma forma de promover o desenvolvimento local, no entanto, como foi constatado neste trabalho, há fatores limitantes ao processo que tangenciam as normas operacionais das licitações e a sua execução nos municípios brasileiros.

Em relação à legislação, destaca-se a existência de muitas diretrizes que cerceiam as compras governamentais. Há normas gerais (Lei 8.666) e normas específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (resoluções para aquisição de gêneros alimentícios) que provocam distorções no processo, gerando erros principalmente ligados à elaboração dos editais e assim percorrem por todo trâmite. Além disso, há o fato de todos os municípios serem fiscalizados sob as mesmas leis, apesar de suas particularidades, carências e limitações, como foi apresentado em um dos casos em que o poder Executivo alegou o fracionamento de despesas com a boa intenção de promover as empresas de uma região de extrema pobreza.

Sobre a execução das compras, há inúmeras lacunas dentro dos processos de licitação que permitem a ocorrência de desvios, como o direcionamento do processo, a exigência excessiva de critérios para caracterizar as empresas participantes, a publicação em poucos meios de comunicação, restringindo o público-alvo, e a falta de acompanhamento e controle dos contratos firmados.

Outro fato que cabe ser destacado relaciona-se à corrupção. Diferente de estudos que analisam a corrupção em âmbito nacional, este trabalho apontou problemas em âmbito municipal. Mesmo que não tenham sido citados de forma direta, muitos aspectos apontam para a busca pelo enriquecimento ilícito por meio das verbas públicas. Observou-se muitos casos com problemas ligados à montagem do processo licitatório, divulgação e sobrepreço. Embora estes possam ser considerados erros formais diante do nível burocrático existente para compra, estes fatos possibilitam também a ocorrência da corrupção, posto que se abre espaço para que grupos de pessoas que atuam por interesses individuais tenham vantagens indevidas.

A partir do que foi apresentado neste trabalho conclui-se que o processo de compras governamentais para aquisição de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresenta falhas significativas que limitam a eficiência do Programa, além de prejudicar o desenvolvimento local devido aos problemas encontrados. Um dos relatórios citados neste estudo destaca que a quantia de 1,07 milhão de reais foi alocada para compras de um mesmo grupo familiar, o que nos faz questionar quantos agricultores familiares não foram beneficiados pelas compras governamentais do Programa.

Observou-se também que municípios com índices inferiores às médias estaduais de PIB e IDH apresentaram mais de uma constatação em relação às compras, reforçando a necessidade de que meios para o controle dos gastos públicos sejam criados de forma plural, mas com a transparência normativamente exigida, notadamente em municípios menores e com maiores índices de pobreza.

Como limitação científica deste trabalho, destaca-se a necessidade de se aprofundar o estudo sobre o perfil municipal, indicando a necessidade de realização de pesquisas que abordem as características da gestão local e da máquina administrativa para instituição das políticas, de modo a realizar comparações entre os resultados encontrados neste estudo e o perfil dos instauradores do PNAE.

REFERÊNCIAS

- BASSAN, D. S. Alguns aspectos teóricos do desenvolvimento com o olhar na região do Vale do Paranhana. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, BA, v. 16, n. 29, p. 39-47, jun. 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. *Compras governamentais*, 2018. Disponível em: http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-informativo-comprasnet-dados-gerais-jan-a-mar-_v2.pdf.
- BRASIL. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.
- BRASIL. *Lei 10.520 de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm.
- BRASIL. *Lei 11.947 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm.

- BRASIL. *Decreto 7.507 de 27 de junho de 2011*. Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência das leis citadas. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7507.htm.
- BRASIL. *Lei complementar 147 de 07 de agosto de 2014*. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.
- BRASIL. *Decreto Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. 2000
- CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e Políticas Públicas*, (32), p. 115-148. 2009.
- CGU. Controladoria Geral da União. Relatórios de Fiscalização Municipal. 2017. Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>.
- CGU. Controladoria Geral da União. 2015. *Página Inicial*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- CHEUNG, S. N. S. A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption. *Contemporary Economic Policy*, v. 14, n. 3, p. 1-5, 1996.
- FARIA, E. F. de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.
- FAVARETO, A. *Economia solidária – o que estamos fazendo?* In: Curso de Formação de Formadores. São Paulo: ADS, 2004.
- FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [on-line], v. 21, n. 62, p. 27-44, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000300002>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- IBGE. *IBGE Cidades*. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. “Controle Social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisitando o marco regulatório. *Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais*, v. 3, n. 2, p. 76-94, 25 fev. 2015.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MÉNY, Y. *La Corruption de la République*. Paris: Fayard, 1992.
- MÉNY, Y.; SOUZA, L. de. Corruption: Political and public aspects. In: SMELSER, N.; BALTES, P. B. (eds.). *International encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Exeter: Elsevier. 2001. p. 2.824-2.830.
- MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(2), p. 35-43, 2009.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, 15 (43), 83-100, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142001000300009&lng=en&nrm=iso.
- SOARES, L. L.; MAGALHÃES, A. M.; PEREIRA, A. A. A.; MÜLLER, C. J. (.). Compras públicas de alimentos para a merenda escolar: um estudo de caso sobre a vinculação do edital ao julgamento objetivo. *FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão*, 15(1), p. 5-20, jan./abr. 2012.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm#Fund725-6>
- TURPIN, M. E. *A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares*. CONGRESSO SOBRE, 47., 2009. Porto Alegre, RS, 2009.
- VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Campo Grande, MS, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.