

Tribunal de Contas da União

Dados Materiais:

Decisão 310/93 - Plenário - Ata 30/93

Processo nº TC 001.317/93-8

Interessados: Tribunal de Contas da União e Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar no País - CPI da Fome.

Unidades: FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN

FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA - LBA

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

Vinculação: Ministério da Educação e do Desporto - MEC; Ministério da Saúde - MS; Ministério do Bem-Estar Social - MBES; Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária - MARA, respectivamente.

Relator: Ministro Fernando Gonçalves

Representante do Ministério Público: não atuou

Assunto:

Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/FAE; Programa de Suplementação Alimentar - PSA/INAN; Programa de Apoio Nutricional - PAN/LBA; Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT/MTb

Ementa:

Auditoria Operacional realizada na FAE, INAN, LBA e CONAB. CPI da Fome. Análise detalhada dos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal. Determinações.

Data DOU:

11/08/1993

Declaração de Voto:

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Louve-se, de início, o Relatório e Voto apresentados a este Plenário pelo Relator, Ministro FERNANDO GONÇALVES, conseqüente das decisões plenárias de 10/12/91 e de 01/04/92. S. Ex<sup>a</sup> extraiu do trabalho da Equipe de Auditoria os elementos necessários a uma ampla e clara visão do desempenho dos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal.

2. De realçar, também, a boa qualidade do Relatório de Auditoria produzido pelos Analistas deste Tribunal, elogiável tanto pela forma quanto pelo conteúdo. Sem dúvida, este é mais um trabalho que por si só atesta o acerto da forma de recrutamento do pessoal técnico especializado desta Casa, com qualificações técnicas fundamentais para o desempenho de Auditorias de natureza Operacional, que constituem poder-dever deste Colegiado erigido em nível constitucional desde 1988.

3. Ao examinarmos o articulado da Equipe de Auditoria - decorrente das Deliberações Plenárias supracitadas - verifica-se a preocupação em demonstrar que as situações enfrentadas pelos Programas de Governo são subjacentes às questões macroeconômicas e sociais. Elas existem em função de outros problemas maiores, os quais demandam soluções de porte também muito mais abrangentes.

4. Feitos esses registros, destacamos, a seguir, alguns pontos que consideramos mais relevantes, porquanto servem de subsídios a eventuais tomadas de decisões alternativas, ou para a melhoria dos sistemas já em funcionamento na gestão e execução dos Programas auditados.

5. Dentre os aspectos positivos sobressaem os bons resultados obtidos com a descentralização, em nível municipal, da merenda escolar em alguns Estados, dentre eles São Paulo e Paraná. Eliminou-se com isso o elemento intermediário (CONAB) que compra os gêneros e refatura às Instituições que os distribui à comunidade, daí resultando o encarecimento dos gêneros alimentícios.

6. Em São Paulo, o Governo criou, em 1983, o "Programa de Municipalização da Merenda Escolar". Com o recebimento dos recursos diretamente do Estado, os Municípios adquirem em sua própria região produtos básicos mais ricos em nutrientes e compatíveis com os hábitos alimentares regionais, diminuindo e até eliminando o consumo de produtos formulados, de custo mais elevado. Essa substituição se reveste da máxima relevância, à

medida em que pesquisas idôneas indicam alto índice de rejeição dos produtos formulados, não só em função do paladar, mas também da aceitação biológica (diarréias e vômitos).

7. Em Curitiba/PR iniciou-se em 1976 o "Programa de Creches", cuja proposta é o atendimento à criança de até 6 anos, no período de 1989 a 1992. A comunidade contribui com o Programa de acordo com a renda de cada família. Em Apucarana/PR funcionou no período de 1986 a 1992 o "Projeto Agrícola" para produção de hortigranjeiros destinados à merenda, dentro do Programa de Municipalização da Merenda Escolar, desenvolvidos pela FAE. A comunidade também participava com a adoção de produtos do gênero.

8. Dos aspectos negativos verificados nos Programas, é de se

salientar, entre outros:

- . ausência de uma política que considere como prioridade os programas alimentares.
- . contingenciamento dos recursos orçamentários.
- . descontinuidade e atraso na liberação dos recursos.
- . desperdício na compra e distribuição de alimentos.
- . malversação dos recursos públicos em decorrência de fraudes e irregularidades nas licitações para compra de alimentos.
- . cartelização de setores da indústria de alimentos tais como a de formulados e de leite em pó que cobravam preços extorsivos.
- . utilização da CONAB como agente de compras que revende @ FAE sem licitação, cobrando, inclusive, taxa de administração. e
- . uso eleitoral dos programas."

9. As propostas do Sr. Relator visam melhorar em nível gerencial e operacional os Programas auditados. Ao acolher o parecer do Grupo Auditor, sua S.Ex<sup>a</sup> propõe ao Plenário conclusões de dupla natureza: determinações e recomendações aos órgãos executores e supervisores dos Programas objeto da presente auditoria, e audiência prévia dos agentes responsáveis, no sentido de oferecerem justificativas quanto à prática de impropriedades consideradas graves.

Além disso, sugere, em alguns casos, a organização de tomadas de contas especiais diante da omissão na prestação de contas, e de prejuízos causados aos cofres públicos.

10. Igualmente, requer justificações e esclarecimentos mediante diligências, e a inclusão da FAE, bem como do INAN, da LBA e da CONAB no Plano de Auditorias relativo ao 2º Semestre de 1994.

11. É de se registrar que a audiência, neste caso, fundamenta-se no art. 188-111 do Regimento Interno deste TCU e que, na hipótese de não ser elidido o motivo da impugnação, será aplicada a multa prevista no inciso III do art. 214 do mesmo Regimento (cf. § 2º do art. 188 do R.I.).

12. Efetivamente, os Programas assistenciais devem ser administrados e executados dentro do princípio da universalidade previsto no art. 194, § único, inciso I, da Constituição Federal. A eles devem ser destinados recursos suficientes, evitando-se distorções, desvios, privilégios e clientelismos que prejudiquem a eficiência e reduzam a eficácia dos Programas Governamentais.

13. É preciso, pois, encurtarem-se os caminhos e o tempo percorridos pelas verbas públicas até chegarem ao objetivo final. É necessário otimizar os controles, sem o que não serão alcançadas as metas desejadas. Com isso, conseguir-se-ia melhorar os mecanismos de atendimento aos menores carentes, até que uma política mais abrangente e efetiva propicie a tão esperada melhoria do nível de vida de toda a sociedade. Isso por certo refletirá positivamente no atual e preocupante quadro de carência da maioria das crianças do Brasil.

14. Nesse sentido é animador constatar que, com a recente instalação do CONSEA, as medidas práticas e objetivas no sentido de combater, realmente, as terríveis carências nesse campo, já começaram a ser adotadas. Com o decidido apoio do Senhor Presidente da República, personalidades de renome e prestígio nacionais, como Dom Mauro Morelli, Dom Hélder Câmara e o sociólogo Betinho, as boas intenções já se transformaram em ações concretas, visando a eliminação de nossa realidade os danos da miséria e da fome.

Com essas considerações, acompanho a decisão proposta pelo Senhor Ministro-Relator.

Sala das Sessões, em 21 de julho de 1993.

LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA

Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,

Srs. Ministros,

Sr. Procurador-Geral

O ilustre Relator no início de seu Relatório afirma que o primeiro programa de suplementação alimentar foi instituído em 1940.

Nesse instante o Brasil tinha uma população de 41 milhões de habitantes. Depois desta data, até o presente momento, foram criados mais de seis programas todos ligados a chamada suplementação alimentar. Os servidores deste Tribunal que integraram a Auditoria Operacional minudentemente analisam em profundidade todos eles, numa demonstração do alto grau da competência de que são detentores os funcionários da Corte e por isso merecendo os meus encômios.

Passaram-se 53 anos e a população brasileira elevou-se para 150 milhões de habitantes.

Pergunta-se: o quadro alimentar brasileiro da chamada classe carente melhorou? Pelo contrário, a essa classe juntou-se grande parte da classe média.

Mas a situação não se agravou somente nesse aspecto. O ensino público perdeu a sua qualidade, a saúde degradou-se, o desemprego elevou-se, os salários foram aviltados e a distribuição de renda entre a classe rica e as demais aumentou o seu fosso.

Não é admissível depois de 5 décadas o país se apresente mais pobre, a sua população mais desassistida e o desemprego estarrecedor, tudo isso, em consequência, atinge profundamente a eugenia da raça.

Com tantos programas com finalidades afins torna-se difícil a sua fiscalização, quer quanto à correta distribuição dos recursos, a sua aquisição e a sua distribuição, fato que está bem registrado no Relatório da Auditoria.

Recentemente, o atual Governo lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria para tentar assistir aos 32 milhões de brasileiros que se encontram nessa situação.

Está ele sendo coordenado por Betinho, que pelo seu espírito de humanista, de cidadão, tem sacrificado a própria saúde em favor daqueles que a estão perdendo. Felizmente, neste país, há homens do padrão moral e da integridade intelectual de Betinho, que ainda servem de exemplo e honram a humanidade.

Creio, Sr. Presidente, que todos esses programas deveriam se fundir em um só pois ter-se-ia um resultado otimizado, uma aplicação mais racional e uma distribuição mais humana, atingindo a economicidade e operacionalidade de que fala a Constituição Federal.

Por todas essas razões apresento sugestão ao ilustre Relator no sentido de encaminhar ao Sr. Presidente da República cópia do Relatório/Voto e Decisão a fim de que Sua Excelência determine estudos no sentido de unificar todos os programas que visem atender crianças e adultos carentes.

Voto com o Relator.

PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA

Página DOU:

11542

Data da Sessão:

21/07/1993

Fala dos Integrantes da Sessão:

TC 001.317/93-8

Fala do Ministro BENTO JOSÉ BUGARIN

Sr. Presidente, o Ministro Fernando Gonçalves com o entusiasmo e o vigor que sempre coloca em todos os seus trabalhos e pronunciamentos neste Tribunal, traz à consideração da Corte um tema da maior importância e também da maior gravidade, gravidade que S. Ex<sup>a</sup> acentua com palavras candentes ao mostrar o drama da fome e da miséria que envergonham e são motivo de indignação para todo o povo brasileiro. S. Ex<sup>a</sup> ressalta também, com muita propriedade, a extraordinária e crescente dívida social que a nação brasileira tem para com o seu povo, que a própria sociedade assume dia-a-dia em relação à vasta camada da população que vive em níveis realmente inaceitáveis do ponto de vista da condição humana. E o eminente Relator coloca com muito acerto, a meu ver, a razão fundamental de tudo isso, que é o que ele chama de "iniqüidade na distribuição da renda

nacional". Eu acho que esse é o ponto essencial. Sr. Presidente, sou muito descrente desses programas assistenciais, paternalistas, pois se dependesse de programas a situação da nossa sociedade seria excelente, nós já estaríamos há muito tempo no primeiro mundo. programas não faltam, projetos bons, com objetivos nobres, diretrizes governamentais louváveis, reuniões de comissões, de grupos de trabalho, tudo isso vemos acontecer constantemente, mas o que falta realmente é uma mudança radical na distribuição da renda nacional, uma reforma estrutural, a qual depende de decisões políticas, que o Brasil infelizmente vem tendo dificuldades em adotar.

O trabalho do Ministro Fernando Gonçalves tem um valor extraordinário como análise específica da ação governamental, já que é evidente que o Tribunal não tem poderes para interferir na formulação da política econômica do país. S. Ex<sup>a</sup> traz elementos muito valiosos que poderão ser utilizados pelo governo, com o fim de reformular e melhorar os planos de assistência aos estudantes, de assistência aos trabalhadores, de assistência às populações carentes, de assistência as crianças, as gestantes, às mães que estão em fase de amamentação, etc. Tudo isso pode ser melhorado, visando a alcançar os resultados esperados. Afirma o Relator que o custo dos alimentos formulados, cuja validade como opção alimentar é contestada pelo mesmo quanto à eficiência do ponto de vista nutricional, é duas vezes maior do que o dos alimentos "in natura", os quais contêm uma maior porcentagem de nutrientes. É preciso que haja também, a par da reformulação geral desses programas, a adoção de uma política de melhores soluções do ponto de vista nutricional, assim como sob o aspecto administrativo. Convém lembrar que uma das causas da inoperância, da falência de muitos dos programas governamentais brasileiros é exatamente a ineficiência, a incapacidade operacional. O trabalho apresentado pelo Ministro Fernando Gonçalves detecta muitas dessas falhas podendo servir de subsídio valiosíssimo para ação governamental nessa área.

Certamente esses programas assistenciais podem amenizar a calamitosa situação da fome e da pobreza, mas evidentemente não representam a solução ideal. Não adianta o Brasil canalizar cada vez mais recursos para a assistência social; o que tem que ser resolvido é o problema social em si, estruturalmente.

Certa vez, neste Plenário, lembrou o Ministro Marcos Vilaça a toada nordestina de Luis Gonzaga, quando afirma que: "a esmola, Seu Doutor envergonha o cidadão". Não adianta o governo fazer planos de ação social, dar esmolas para o povo, criar frentes de trabalho para alimentar os nordestinos assolados pela seca. Todos os anos se repete esse mesmo problema. Ao invés de alimentar as crianças nas escolas, seria muito mais objetivo, muito mais efetivo, dar emprego aos pais dessas crianças, estabelecer salários dignos para que eles possam alimentar os seus filhos. Infelizmente parece que as preocupações governamentais se cifram sobretudo na assistência social, na concessão de benefícios, de

favores, de ajuda, o que é apenas conjuntural e evidentemente apenas paliativo, não indo ao fundo da questão.

Acredito, Sr. Presidente, Sr. Relator, que esses programas precisam ser realmente melhorados e aperfeiçoados, evitando-se a ineficiência na sua administração e o conseqüente desperdício, porque se esses recursos já são insuficientes para a grandiosidade do problema, é mister que, pelo menos, sejam aplicados com economicidade, com eficiência e com eficácia.

Concluindo, Sr. Presidente, ao dar meu integral apoio ao Voto do Ministro Fernando Gonçalves e à Decisão que propõe a este Egrégio Plenário, eu quero me referir à afirmação de S. Ex<sup>a</sup> quanto às ações efetivas a serem levadas a cabo pelo Governo e pela sociedade em conjunto, num esforço comum, gerando o que o Relator chamou de "onda de solidariedade", de caráter racional, tendente a promover não apenas o desenvolvimento econômico no sentido tecnológico ou industrial, mas sobretudo, o desenvolvimento humano, a melhoria social das condições de vida do homem brasileiro, com a diminuição dos gritantes desníveis de renda, de capacidade econômica e de bem estar social entre as várias camadas que compõem a população do nosso país.

Encerro estas breves considerações com os meus parabéns pelo excelente trabalho com que o Ministro Fernando Gonçalves mais uma vez brindou este Egrégio Plenário e enriqueceu o acervo de realizações deste Tribunal.

BENTO JOSÉ BUGARIN

Relatório do Ministro Relator:

GRUPO II; CLASSE V; TC 001.317/93-8

Relatório de Auditoria Operacional

Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal:

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/FAE

Programa de Suplementação Alimentar - PSA/INAN

Programa de Apoio Nutricional - PAN/LBA

Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT/MTb

Período de realização: 12.02 a 30/06/93

Em exame a Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal realizada no período de 12/02/93 a 30/06/93, em cumprimento às Decisões 424/91 e 144/92 nos processos TC 019.973/91-8 e TC 000.134/92-9, ambos por mim relatados. No primeiro, foram apuradas irregularidades, comprovadas nos trabalhos auditoriais, nas Concorrências 01 e 02/91 promovidas pela FAE para a compra de alimentos formulados, que culminaram na anulação das mesmas e dos respectivos contratos por esta Corte e na determinação de se realizar uma Auditoria Operacional nos programas governamentais de alimentação. No segundo processo, atendeu-se a solicitação da CPI da Fome de incluir nos objetivos desta auditoria a verificação também de eventuais desvios ou malversação dos recursos públicos alocados aos referidos programas.

O enfoque dado nesta Auditoria Operacional, embora consubstanciado na Resolução nº 256/91, é novo e sintoniza-se com a preocupação desta Corte de emprestar maior eficácia aos resultados das auditorias operacionais por ela determinadas. Exemplo dessa preocupação foi o requerimento do Ministro Luciano Brandão na Sessão de 19/05/93 para que "fossem avaliados os resultados ou conseqüências da atuação fiscalizadora do TCU relativamente aos relatórios de auditorias operacionais apreciados no exercício de 1991".

Os trabalhos aqui relatados produziram um documento extenso e minucioso. O resultado foi algo mais do que uma auditoria operacional, no sentido de que esta seria voltada para uma avaliação da eficiência, eficácia e economicidade da gestão dos programas federais de suplementação alimentar. Examinaram-se desvios, irregularidades, malversação de dinheiro público. Talvez fosse mais apropriado designá-la uma "Auditoria Integrada", haja vista a integração entre o exame da legalidade com o exame dos três E's nos procedimentos adotados pelas entidades responsáveis pela execução dos programas.

Descobriu-se uma imensa teia de irregularidades - muitas delas já apreciadas pelo Tribunal de Contas da União em diversos processos isolados. Esta Auditoria Operacional permitiu o encaixe de diversas peças de um quebra-cabeças que se encontravam espalhadas. Identificou-se a natureza da ligação entre a FAE e a CONAB, extremamente danosa ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. Foram examinadas as aquisições de produtos formulados, injustificáveis do ponto de vista econômico pelos seus altos preços, impostos por um cartel que tinha no Governo seu maior cliente. Investigaram-se as compras de leite em pó, reserva de mercado do oligopólio das indústrias produtoras nacionais, e de outros alimentos industrializados, sempre a preços elevados em prejuízo das populações beneficiárias. Descobriu-se a relação obscura entre dirigentes de entidades governamentais oriundos das fornecedoras de produtos alimentícios para os programas beneficiando com

suas ações as empresas a que eram vinculados. Revelou-se o desvio de alimentos dos programas para uso eleitoral e sua conexão com a interferência política na nomeação de pessoas para cargos de direção nos programas, como foi o caso ocorrido no Amapá.

Adotando o Relatório da Equipe como meu próprio Relatório, para fins de decisão e publicação, destaco, no entanto, os principais fatos analisados nesta Auditoria Operacional.

## HISTÓRICO DOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

No Brasil, os programas governamentais de suplementação alimentar remontam a 1940 com a criação do Programa de Alimentação de Trabalhadores, a cargo do Serviço de Alimentação da Previdência Social. O Programa da merenda escolar foi criado em 1954 e distribuía alimentos doados pela ONU e pela Commodity Credit Corporation dos EUA. Com o tempo, essas ações governamentais foram-se consolidando e aumentou a alocação de recursos, especialmente no Governo Sarney.

Nos últimos três anos inverteu-se a situação. O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNLCC foi extinto. O PSA e o PAN foram desativados e praticamente só restou o Programa Nacional de Alimentação Escolar, em penúria jamais vista.

## O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE/FAE

O PNAE é o maior programa de suplementação alimentar do País. Tem como meta fornecer 15% das necessidades nutricionais diárias a 30.600.250 (trinta milhões, seiscentos mil e duzentos e cinqüenta) alunos da pré-escola e 1º grau de rede pública e filantrópica de ensino. O custo médio por refeição é estimado em treze centavos de dólar, exigindo 796 milhões de dólares para atender os 200 dias do ano letivo. Cada refeição deveria conter 350 calorias e 9 gramas de proteínas, utilizando-se em média 80 gramas de alimentos. Para esse atendimento são necessárias 490.000 toneladas de gêneros alimentícios por ano. Em seu melhor ano - 1986 - o PNAE despendeu 497 milhões de dólares na distribuição de 342.420 toneladas de alimentos.

O quadro de abandono dos programas sociais nos últimos três anos fez com que, em 1992, fossem aplicados no PNAE apenas 147 milhões de dólares para a compra de 91903 toneladas de alimentos. Serviu-se merenda em apenas 35 dos 200 dias letivos.

A história recente do PNAE mostra que a compra e a distribuição dos alimentos foram sempre focos de irregularidades e desvios. As possíveis vantagens que poderiam ser obtidas com a centralização das compras - agilidade e ganhos de escala na compra de grandes quantidades - foram anuladas pela ação dos cartéis e pela utilização de agentes de

compras que tiveram como conseqüência a sangria dos recursos alocados ao Programa.

A municipalização da merenda escolar recentemente implementada pelo Governo Itamar Franco é fruto da experiência levada a efeito pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro a partir de 1983 e pela própria FAE no período de 1986 a 1988 com diversos Municípios e da falência do modelo centralizado de gestão adotado por aquela Fundação. Administrar um programa com ramificações em todas as cidades do País a partir de Brasília mostrou-se inviável, embora, os trabalhos desta auditoria mostrem que também há problemas graves na gestão estadual e municipal do PNAE.

Os principais problemas detectados pela equipe de auditoria no PNAE podem ser resumidos em sete grandes grupos:

- 1- desvios e fraudes na distribuição de alimentos
2. uso eleitoral do programa
3. deterioração de alimentos
4. ação do cartel dos fabricantes de alimentos formulados
5. reserva de mercado do leite em pó para os produtores nacionais
6. procedimentos irregulares na aquisição de alimentos
7. utilização da CONAB como agente de compras.

Quanto aos desvios e fraudes na distribuição de alimentos do PNAE, destacam-se as seguintes irregularidades:

- a. No Amapá, entre 1988 e 1990, desviaram-se alimentos destinados à merenda escolar para inúmeras entidades e eventos mediante falsificação de documentos, tendo como responsáveis apontados nos inquéritos promovidos pela FAE e pelo Governo Estadual e no processo instaurado no TCU TC nº 025.027/91-3, os Srs. Bento Góis de Almeida e Antônio Pelaes dos Santos, respectivamente Secretário Estadual de Educação e Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar. Foi instaurado também inquérito policial pela Superintendência Estadual da Polícia Federal sob o nº 025/90, encaminhado ao Supremo Tribunal Federal em 02/08/90.

b. No Acre, entre 1988 e 1991, o Sr. Fernando Antônio da Gama Filho, Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar desviou alimentos da merenda escolar e utilizou-se do cargo que ocupava para proveito pessoal, cometendo inúmeras outras irregularidades, segundo apurado pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar constituída pela FAE.

c. No Mato Grosso, toneladas de alimentos desapareceram ou se deterioraram em razão de descaso e negligência na administração estadual do Programa. As investigações levadas a efeito divergiram quanto à indicação dos responsáveis. Por esta razão, a 6ª IGCE na instrução da tomada de contas especial instaurada no TCU sob o nº 000.440/93-0 propôs a extinção do processo e a determinação ao Governo do Estado para que este promovesse a devolução dos recursos ou a reposição de alimentos ao programa.

d. Em Tauá-CE, a Comissão Parlamentar de Inquérito constituída pela Câmara Municipal apontou o desvio de recursos repassados pela FAE ao Município para o programa da merenda escolar. O processo foi convertido em tomada de contas especial pela FAE em 14/01/93.

e. Em Alagoas, há sete processos instaurados pela FAE tratando de irregularidades e desvios de alimentos do programa.

Com relação ao uso eleitoral do Programa, verificou-se que:

a. No Piauí, durante o primeiro turno da eleição para o Governo do Estado em 1990, foram desviados 423.433 kg de alimentos do Programa para distribuição com fins eleitorais, cujo ressarcimento foi negado pelo Governador, Sr. Alberto Tavares Silva. Foi instaurado processo de tomada de contas especial que se encontra no TCU sob o nº TC 000.645/91-5.

b. Em Bom Jesus da Lapa-BA, populares invadiram e saquearam o depósito onde estavam armazenados os gêneros da merenda escolar. Segundo a Diretoria Regional de Educação, os fatos teriam ocorrido por provocação do candidato a Prefeito, Sr. Arthur Maia, durante a campanha eleitoral.

No que se refere à deterioração de alimentos, centenas de toneladas de gêneros foram inutilizados nos Estados de Pernambuco, Bahia, Paraná, São Paulo e Ceará.

Quanto ao cartel dos fabricantes de alimentos formulados, verificou-se que apesar de os planos governamentais recomendarem o uso de alimentos básicos nos programas de suplementação alimentar, de modo que se respeitassem os hábitos alimentares da população e se incentivasse a produção local de gêneros alimentícios, foram largamente

utilizados os produtos formulados bem mais caros e rejeitados pelos alunos, sempre adquiridos de um pequeno número de empresas, que agiam de forma articulada em cada uma das compras realizadas pela FAE. Apenas entre 1990 e 1991, 236 milhões de dólares foram desperdiçados na aquisição desses produtos em detrimento dos gêneros básicos, tais como arroz, feijão, macarrão etc.

As aquisições de alimentos formulados realizadas pela FAE apresentaram diversas irregularidades, a saber:

a. Concorrências 001 e 002/89 - utilizavam o sistema de "Ata de Registro de Preços", modalidade inexistente de licitação, apreciada neste Tribunal no processo TC 012.980/90-0.

b. Concorrências 001 e 002/91 - anuladas pelo TCU em Sessão de 10/12/91, em virtude de irregularidades, tais como antecipação de pagamento a fornecedores, inexistência de recursos próprios para a despesa, novos contratos firmados com reajuste de preços sem prévia licitação, restrição à ampla participação de fornecedores etc. Os responsáveis pelas irregularidades apontadas no processo administrativo disciplinar instaurado pelo MEC até hoje não foram punidos, apesar de o Ministro da Educação, à época, Prof. José Goldemberg, ter assinado as minutas dos Decretos de demissão de três servidores, que foram encaminhadas, em 15/04/92, ao Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente da República.

c. Concorrências 001 e 002/92 - apresentavam cláusulas restritivas em seus editais, superfaturamento de preços da ordem de até 90% e indícios de conluio entre os participantes.

d. Compra com dispensa indevida de licitação - realizada em 23/11/92, sob o argumento de se atender, emergencialmente, as escolas do Nordeste, contrariando parecer da área técnica. Os alimentos chegaram quando as aulas já se haviam encerrado.

Identificou-se também a existência de uma "reserva de mercado" para os produtores nacionais de leite em pó. As compras eram restritas às cooperativas e indústrias produtoras nacionais, que cobravam preços abusivos, contrariando o princípio da ampla participação nas licitações e cerceamento ao livre exercício da atividade de comerciante. Apenas no período de 1990 a 1992, foram pagos, pelo menos, 59,9 milhões dólares a mais por conta desse privilégio.

As compras de alimentos industrializados (almôndega, charque bovina, sardinha em conserva etc) eram realizadas, também, com restrições à ampla participação, permitindo o conluio entre fornecedores

A utilização da CONAB como agente de compras revelou-se outra das grandes sangrias de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Sob o pretexto de que a FAE não teria recursos humanos, materiais e experiência para realizar grandes compras de alimentos e de que a CONAB disporia de uma melhor estrutura para fazê-las, perpetrou-se uma das maiores distorções no PNAE. Os recursos a ele destinados foram em boa parte absorvidos pela CONAB.

Em primeiro lugar, os recursos repassados pela FAE à CONAB para que esta promovesse as compras de alimentos básicos e industrializados eram aplicados no mercado financeiro sob o título de "atualização monetária" enquanto se processavam as aquisições. O rendimento desta aplicação era apropriado pela CONAB, restando ao PNAE apenas o principal deste montante. No período de julho/91 a abril/93, a CONAB ganhou 45,8 milhões de dólares com essa manobra irregular, auferindo uma receita mensal média de mais de 2 milhões de dólares.

Em segundo lugar, os produtos adquiridos pela CONAB eram refaturados à FAE, gerando dupla incidência de encargos sociais (FINSOCIAL e PIS/PASEP) onerando desnecessariamente as mercadorias em 3,3%. O refaturamento à FAE representa, também, uma fonte adicional de recursos para a CONAB às custas do PNAE. Isto porque ao comprar os alimentos de fornecedores ela paga ICMS de 7% (em geral) e ao efetuar a venda à FAE, esta paga 17% como consumidor final. Como a FAE paga o ICMS na data da fatura e a CONAB só recolhe o imposto às Fazendas Estaduais num prazo de 10 a 40 dias, o rendimento da diferença, aplicada no mercado financeiro, é por ela apropriada.

Além disso, o exame dos processos das compras de alimentos realizadas revelou inúmeras irregularidades nos procedimentos adotados pela CONAB, desde a utilização indevida de um "Regulamento Simplificado" em desacordo com o Decreto-lei 2300/86, não identificação da modalidade de licitação e prazos exíguos de publicação do edital, até a formalização inadequada dos processos, dos editais e dos contratos, dentre outras.

#### O PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA/INAN

O PSA, implantado em 1975, tinha como objetivo, prestar assistência alimentar gratuita ao grupo biologicamente mais vulnerável - gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses, das famílias com renda mensal inferior a dois salários mínimos. Chegou a atender 9,3 milhões de pessoas entre 1987/88 e a adquirir 250 mil toneladas de alimentos em 1986.

Era, sem dúvida, o Programa mais importante na área alimentar e nutricional do País, pois destinado ao grupo mais necessitado da população. Hoje, encontra-se desativado e o

Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, responsável por sua execução, esvaziado.

Novamente, foram identificadas graves irregularidades na gestão do PSA, tais como:

#### 1- Uso Eleitoral do Programa

a. Em Manaus, segundo Relatório do INAN e denúncia do Senador Amazonino Mendes, foram distribuídas 61 toneladas de leite em pó, destinadas ao PSA, na campanha eleitoral de 1992.

b. Em Barbacena-MG, foi denunciado o desvio, entre 1991 e 1992, de 223 toneladas de alimentos para fins eleitorais.

#### 2. Deterioração de Alimentos

a. Em Pernambuco-1990, estragaram-se 7 toneladas de alimentos.

b. Em Xanxerê-SC, foram inutilizadas, em 1992, 5,5 toneladas de alimentos considerados impróprios para o consumo humano.

#### 3. Compras Irregulares

a. Em 1988, o INAN realizou a Concorrência nº 002/88 destinada à aquisição de alimentos formulados mediante prévio registro de preços, na qual foram vencedoras as empresas Nutrimental, Pratika e Nutrícia.

Por apresentar diversas irregularidades, a licitação foi revogada.

Em 1990, o novo Presidente do INAN, Sr. Marcos de Carvalho Candau, anteriormente Diretor da Nutrícia, reabilitou a Concorrência e firmou contratos com as três empresas. Posteriormente, em 1991, com base na mesma licitação, já expirada, firmou novos contratos com as mesmas empresas, desta feita anulados pelo Tribunal de Contas da União em 08/10/91.

b. Entre 1990 e 1991, o INAN utilizou a Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB e a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, como agentes de compra de produtos para o PSA. As aquisições eram realizadas sem o devido processo licitatório e previam o pagamento de "taxa de administração" àquelas empresas, de forma irregular e onerando desnecessariamente o Programa.

Em 16/10/91, o TCU determinou que não mais se prorrogasse o contrato com a SAB.

c. Em agosto de 1990, o Sr. Marcos de Carvalho Candau determinou, sem qualquer justificativa, a aquisição de 1545 toneladas de afiambrado. O fiambre, de conteúdo proteico inferior ao da carne bovina "in natura" e preço 2,3 vezes superior, também não fazia parte da pauta de alimentos do PSA.

d. Em 1991, a SAB, contratada pelo INAN, forneceu arroz e feijão com classificação inferior à pactuada, conforme denúncia da Secretaria de Agricultura do Estado do Paraná. Foi instaurado processo de tomada de contas especial da SAB para ressarcimento de Cr\$ 86 bilhões que se encontra no TCU sob o número TC 020.568/92-4.

#### O PROGRAMA DE APOIO NUTRICIONAL - PAN/LBA

O PAN tinha como objetivo melhorar as condições de vida da população de baixa renda, principalmente do grupo de maior risco - gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 36 meses, com a distribuição de alimentos integrada à prestação de ações básicas de saúde a cargo da LBA.

O Programa atendia a clientela cadastrada nas Unidades de Apoio Comunitário, distribuindo alimentos formulados e "in natura", e crianças com alto grau de desnutrição nos Centros de Atenção aos Desnutridos, que distribuíam, além desses alimentos, leite em pó desnatado enriquecido com vitaminas A e D. Chegou a atender 2 milhões de pessoas anualmente, entre 1988 e 1989.

O PAN foi desativado no segundo semestre de 1991. Enquanto existiu, foi vítima de desvios e irregularidades relatados em diversos processos neste Tribunal. A distribuição de cestas básicas tornou-se um dos instrumentos prediletos de campanhas eleitorais em todo o Brasil.

Apenas as compras irregulares de cestas básicas realizadas pelas Superintendências Estaduais no final de 1990 e início de 1991 envolveram 2 bilhões de cruzeiros (12,7 milhões de dólares).

Nos Estados de Goiás e do Maranhão, deterioraram-se 53,5 toneladas de alimentos formulados, causando um prejuízo de 4,3 bilhões de cruzeiros entre março e maio/90.

No Estado do Amapá, a LBA não comprovou a entrega, pelos fornecedores, das cestas adquiridas e distribuiu alimentos a pessoas não cadastradas no Programa.

As Superintendências da LBA no Distrito Federal e Mato Grosso do Sul adquiriram cestas básicas com dispensa indevida de licitação.

No Estado do Tocantins, a LBA pagou indevidamente 43.239 kg de feijão e não foi encontrada a documentação que comprovasse a distribuição de 3.830 kg de leite em pó.

Em Roraima, a LBA efetuou pagamento a fornecedores de Cr\$ 24.100.000,00, (vinte e quatro milhões e cem mil cruzeiros) que não entregaram os alimentos.

A Concorrência LBA nº 001/89 realizada pela Direção Nacional, para o fornecimento de 4.858 toneladas de leite em pó, envolvendo recursos de NCz\$ 131.837.760,00 (cento e trinta e um milhões, oitocentos e trinta e sete mil, setecentos e sessenta cruzados novos) apresentou irregularidades que iam desde superfaturamento de preços e indícios de cartelização dos fornecedores, até reajustes retroativos indevidos de 183% nos preços.

Realizaram-se despesas referentes a prestação de serviços da Universidade de São Paulo, Universidade de Viçosa-MG, SERPRO e DATAPREV, entre 1990 e 1991 sem sequer a formalização de contrato.

Os trabalhos da Auditoria, na LBA, constataram:

- 1- a inexistência de controles adequados que garantam o fornecimento de informações confiáveis;
2. a ocorrência de atrasos na programação de compras e distribuição dos gêneros;
3. a distribuição indevida de alimentos, inclusive em campanhas eleitorais;
4. a ocorrência de freqüentes irregularidades nas aquisições;
5. a insuficiência de recursos alocados ao Programa.

Por fim, o PAN foi o Programa que apresentou o maior custo unitário de alimentos dentre os programas de suplementação alimentar do Governo Federal.

#### O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT/MTb

O PAT foi instituído em 1976 e tem como objetivos assegurar mais saúde para os trabalhadores, maior produtividade, menor número de acidentes no trabalho e menor índice

de absenteísmo e rotatividade nas empresas.

Utiliza o mecanismo do incentivo fiscal, mediante o qual as empresas podem deduzir as despesas efetuadas com a alimentação de seus empregados para fins de Imposto de Renda ou do IPI.

O Programa hoje beneficia 7,5 milhões de trabalhadores e a isenção fiscal monta a 115 milhões de dólares, ou o equivalente a 1,63% do Imposto de Renda arrecadado das pessoas jurídicas em 1992.

Hoje, o maior desafio do PAT é estender seus benefícios à grande massa de trabalhadores rurais e das pequenas empresas.

## O PLANO DE COMBATE À FOME E À MISÉRIA

Neste ano, o Governo Itamar Franco instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA com a finalidade de propor e opinar sobre ações voltadas para o combate à fome e à miséria. As ações do Governo nesta área deveriam ter por objetivos:

1- Enfrentar as causas que contribuem para que mais de uma quinta parte da população brasileira - cerca de 32 milhões de indigentes - sobreviva em condições indignas, que não lhe permitem ultrapassar o limiar da fome e da miséria.

2. Deflagrar um movimento nacional que possibilite a imediata adoção de providências indispensáveis para a erradicação da fome e da miséria.

Chegou-se à conclusão de que não é mais possível aceitar a disseminação da miséria em nosso território. É preciso um esforço coletivo de toda a Nação para apagar do mapa do País essa imensa chaga que é, ao mesmo tempo, motivo de indignação e vergonha.

Governo e Sociedade devem, juntos, agir em parceria e em comunhão para, no menor prazo possível, atenuar a iniquidade na distribuição da renda nacional.

Voto do Ministro Relator:

Constrangedora e até mesmo penosa é, fora de dúvida, a abordagem de tema desta gravidade social e de dimensão que nos nivela aos países mais pobres do mundo

É, de fato, dolorosa a missão de retratar, na medida mesmo das nossas atribuições como Corte de Contas, a fome, a desnutrição e a morte por inanição

Sentimos todos um misto de co-responsabilidade, de convivência, de auto-revolta e vergonha face aos níveis estupefacentes de pobreza da grande massa e à injustiça social que estão em derredor e que progridem de forma avassaladora

É dever cívico, no entanto, encararmos de vez a questão e não escamoteá-la com palavras e promoções nem sempre objetivas

A nossa consciência cristã e a nossa sincera solidariedade devem ter o condão sagrado de mobilizar a sociedade brasileira como um todo, formando a "onda de solidariedade", que a ninguém dispensará

Será um posicionamento racional e não delírio emocional coletivo

Será uma tomada de posição sem vedetismos ou personalismos Não ficaremos de costas para o Brasil, indiferentes à cada dia mais caudalosa marcha dos desvalidos

Os frios números estatísticos não mentem Apenas um dado já nos desperta para a realidade Diz a CEPAL que o contingente de pobres do país cresceu de 64,7 milhões em 1989 para 69,8 milhões em 1990, ou seja, evoluiu quase 10% em um ano somente Cada um de nós pode visualizar, então, que o futuro próximo de modo algum aponta para o atingimento do sonhado primeiro mundo Não com essa massa de deserdados em quantidade superior à população residente na França ou na Inglaterra

Imbuído do espírito cívico que ora perpassa a Nação como um todo, sinto-me como cidadão pronto para participar da corrente da solidariedade

Enquanto membro deste Tribunal de Contas da União é para mim motivo de orgulho já, neste momento, apresentar à sociedade esta auditoria operacional nos programas governamentais de suplementação alimentar, na qualidade de seu relator Seu conteúdo em tudo se afina ao desejo social de transformação Aspira a Nação a que o tecido virulento ceda ao benfazejo sopro da cura É hora, tempo e lugar!

Considero que a auditoria operacional, cujos resultados ora se examinam, tem um grande mérito: é um produto final

É trazido à apreciação um retrato acabado que é por demais importante para nortear ações governamentais vindouras Com este trabalho, creio esgotar-se o ciclo denunciatório e investigatório

Já existe um copioso relatório elaborado pela CPI que analisou as causas da fome e a iminente ameaça à segurança alimentar no país. Neste Tribunal, tramitam isoladamente inúmeros processos versando sobre irregularidades nos programas alimentares.

A realização desta auditoria veio juntar as peças esparsas, possibilitando-nos a visão do todo que faltava.

Os trabalhos foram desenvolvidos de forma ampla. Buscou-se ouvir todos os interessados na questão: parlamentares, industriais, educadores, administradores, associações e outras entidades. Entretanto, não se descuidou aqui da dimensão humana. Avaliar os programas de suplementação alimentar sob a ótica fria dos números, detectar as irregularidades e considerá-las do ponto de vista estritamente legal, esquecendo o impacto desses dados e informações sobre a situação dos pobres deste país não seria ético.

Com as conclusões advindas dessa abordagem sistêmica, quando o olho perscrutador do TCU avaliou, em perspectiva isenta e necessária acuidade, a situação presente e ao longo do tempo dos programas de suplementação alimentar do governo, tem-se um diagnóstico cabal.

A partir disso, novas investigações, devassas e CPI's tornam-se, por ora, supérfluas, sob pena de se repisar os elementos já detectados pela auditoria do Tribunal de Contas da União.

Impõe-se, isto sim, imprimir-se diretrizes governamentais renovadoras e saneadoras.

Mais que tudo creio ser imperativo dar um basta aos esquemas, acordos prévios, loteamentos, conluíus e quaisquer outras formas escandalosas que aviltam os auspiciosos fins dos programas para beneficiar seletivo e restrito grupo em prejuízo dos milhões de verdadeiros destinatários - aqueles brasileiros biologicamente mais vulneráveis - crianças, gestantes e mães que amamentam.

Ressalta a auditoria que os produtos formulados, de larga utilização nos programas alimentares, especialmente na merenda escolar, "são, no mínimo, duas vezes mais caros que os alimentos básicos para um mesmo conteúdo nutricional", revelando a falta de economicidade na aplicação do já escasso dinheiro público alocado aos programas.

Ademais, são os produtos formulados incompatíveis com os hábitos alimentares da população brasileira, influenciando negativamente na adesão dos beneficiários aos programas. Diz ainda a equipe:

"A rejeição a esse tipo de alimento não é de simples preferência. Chega a ser biológica. Escandalosa é a submissão dos órgãos do governo à indústria dos formulados, como se viu no episódio do "Teste de Aceitabilidade de Produtos Formulados", realizado pelo INAN em 1988, utilizando cobaias humanas, crianças de baixa renda de 6 a 18 meses, para testar novas fórmulas de misturas lácteas, que provocaram vômitos e diarreias."

Como vimos, a imposição de produtos formulados nos programas alimentares remete a um histórico favorecimento de intocado grupo de fabricantes que, ano após ano, impõe suas cartas em licitações viciadas sob o beneplácito da administração pública que raras vezes defendeu os verdadeiros objetivos dos preciosos recursos do Erário.

Ao contrário, algumas vezes chamou pessoas ligadas àquelas empresas para gerirem órgãos responsáveis por programas alimentares.

Avulta também o fato extravagante, deveras, de se adquirirem para consumo das crianças leite em pó desnatado enriquecido com vitaminas, quando se trata de alimento inadequado à população infantil. Tal leite não mantém uma proporcionalidade entre os nutrientes e a quantidade de energia, violando, em Nutrição, a Lei da Harmonia que reza: "as quantidades de nutrientes devem ser proporcionais entre si, para que haja melhor aproveitamento, evitando-se excesso ou falta de nutrientes".

Constata a equipe:

"Há, neste caso, negligência dos administradores desses programas. Como o preço do leite desnatado é praticamente o mesmo do integral e os gestores não tem feito uma exigência explícita do mesmo, a indústria retira os subprodutos, colocando-os no mercado convencional e a sobra, no caso o leite em pó desnatado, no mercado institucional. Isso quando não importam o produto. Tivessem esses gestores compromisso com a população beneficiária por certo exigiriam a inclusão nos programas de leite em pó integral."

Na verdade, o que ocorre reporta, novamente, a um restrito número de fornecedores que se locupleta.

Por outro lado, do seio da própria administração pública advêm ônus adicionais aos programas de suplementação alimentar. É o caso da CONAB em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme sobejamente detalhado nos autos. De um lado, pela prática de refaturamento à FAE, auferem ganhos financeiros em função dos prazos de recolhimento da diferença de ICMS. De outro, ao aplicar no mercado financeiro recursos da merenda escolar repassados pela FAE, apropria-se da remuneração. O montante de 45,8

milhões de dólares, desde julho de 1991 a abril de 1993, significa que 24,21% do total transferido vão para os cofres da CONAB, ou seja, não são utilizados na aquisição de merenda

Sem dúvida, o presente relatório da auditoria operacional nos programas governamentais de suplementação alimentar, por seu conteúdo, traz a lume fatos que ensejam medidas corretivas. Mais ainda, vislumbram-se até mesmo crimes configurados, exigindo a interveniência do Ministério Público Federal

O resultado da auditoria chega num momento crucial. De um lado, os desmandos, quando não explícitos e notórias ineficiência e ineficácia sob a fachada louvável de programas sociais. De outro lado, a constatação inequívoca da necessidade de promover urgentes ações para combater a vergonha brasileira - a fome e a miséria. O Presidente da República e o cidadão consciente sabem disso. A atenção da Sociedade, toda sua expectativa e interesse se voltam para saber que definições e rumos serão delineados para, de imediato, reverter o quadro de mazelas.

De fato, torna-se insuportável verificar, no dia a dia, a que ponto as políticas sociais do país jamais foram eficazes para debelar a desmesurada dívida social que se avoluma a níveis por demais insatisfatórios.

Até o tamanho da pobreza no Brasil é gigantesco. Dentro de nossas fronteiras, estão 44% dos pobres da América Latina e o quantitativo daqueles que vivem na indigência (32 milhões) equivale à população da vizinha Argentina (33 milhões) ou da Etiópia (30 milhões) ou, ainda, quatro vezes e meia a população da faminta Somália (7,5 milhões).

Por isso, a dimensão requerida aos programas de suplementação alimentar também é portentosa: 30 milhões de alunos no Programa Nacional de Alimentação Escolar, 10 milhões de beneficiários no Programa de Suplementação Alimentar do INAN, 7,6 milhões de crianças no Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes e por aí vai.

Taciturnamente gigantesca também é a crise brasileira. O governo americano destina 32,7 bilhões de dólares anualmente a seus programas alimentares. O governo brasileiro conseguiu aplicar, no máximo, 1,2 bilhão de dólares, no ano de 1987. Descontadas todas as distorções de que tomamos conhecimento, o que de fato alcançou o público-alvo representa ainda menos.

Recursos financeiros governamentais escassos, contudo, é obstáculo que pode ser ultrapassado quando se deseja de fato transformar a realidade. Para isso, impõe-se, primeiramente, a mudança de rumos. Eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e

moralidade são pressupostos básicos na condução dos programas Depois, é imperativo o delineamento de novas políticas, não por deleite intelectual ou para amarelecer no papel, mas para serem capazes de viabilizar resultados que fortaleçam nossa crença no futuro do país

O primeiro desafio, creio, é enfrentar uma contradição basilar Existe no país um potencial produtivo capaz de realizar a extinção da fome

Até porque, como bem pondera a equipe, a partir de dados do IPEA, "a fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja) A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira Dispõe-se de 3280 calorias e de 87 gramas de proteínas per capita/dia para uma recomendação de 2242 calorias e 53 gramas de proteínas (FAO) O problema alimentar é uma questão de renda para comprar os gêneros "

Contrastando com a vocação inerente ao Brasil - ser um dos celeiros mundiais de alimentos - é deprimente verificar que o desperdício agrava a fome no país Ele ocorre tanto na colheita, no transporte, na armazenagem e na comercialização, como no próprio desperdício do solo pelas queimadas O quadro está bem espelhado na edição do último dia 19/07/93 do Jornal do Brasil, sintetizando-se a questão nas palavras de uma nutricionista da USP que diz ser uma tonelada de comida tratada como lixo no armazém do Ceagesp, o maior entreposto de hortifrutigranjeiros e pescados do mundo, suficiente para alimentar cerca de um milhão de pessoas por dia

Como as mudanças não se concretizam sob toques de magia, penso que a mobilização dos cidadãos aliada aos homens públicos respeitáveis promoverá a quebra da inércia em prol de ações efetivas, tanto governamentais quanto da sociedade civil

Inquieta-me que, se continuamos indiferentes, a longo prazo, o país culminará no desenvolvimento de uma sub-raça de homúnculos Hoje já temos as crianças "gabiru" que não se restringem ao Nordeste mas aparecem também no Rio Grande do Sul e São Paulo

Enquanto isso, como conclui o jornalista Gilberto Dimenstein, referindo-se aos desmandos nos programas de distribuição de alimentos: "só o extremo da degradação, do tipo Somália, poderia produzir bandos desviando alimentos de gente desvalida Como se vê, gente roubando de barriga cheia" (Folha de São Paulo, 31/03/93)

Por tudo isso, complacência é tudo que não se pode ter com os aproveitadores

Com base nos fatos e cabais elementos contidos nos autos, que resumidamente expus à apreciação deste Tribunal, é que apresento um elenco de propostas, cuja aprovação e implementação, creio, fará descortinar-se um novo cenário na condução dos programas governamentais de suplementação alimentar, moralizando-os, eliminando nichos de locupletamento, corrigindo distorções, sobretudo para que o objetivo precípua de atender à parcela mais desamparada da sociedade e biologicamente mais vulnerável seja, de fato, o foco da ação do Poder Público. A partir disso, a meu ver, restaura-se a dignidade no trato dos dinheiros públicos que são exatamente isso - públicos - e não dinheiros de ninguém para serem alvo da arremetida de inescrupulosos

Haveremos de chegar ao dia, e dele sinto que nos aproximamos, em que a Sociedade como um todo terá consciência da gravidade e da importância dos problemas que enfocamos. Não serão mais os desfiles de moda, que exibem o fausto, que irão subsidiar, como esmola, nos grandes e iluminados salões, a fome e a miséria dos que ficaram lá fora e ao relento

Será pela ação da cidadania consciente e piedosa, que se entenderá que somente com ações comunitárias e com o desenvolvimento haveremos de retirar nossa gente desta penúria

Confiante em que assim se fará a transformação deste país, reproduzo as palavras inspiradas do bispo de Caxias e Presidente do Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA, Dom Mauro Morelli:

"Não será mais atribuído a Deus aquilo que é responsabilidade da própria humanidade. Não mais a esperança terá fundamentos falsos e traiçoeiros

O sol não se põe na terra em que mulheres e homens descobrem e assumem a grandeza e as limitações de sua própria humanidade. A própria natureza respira cheia de vida na terra dos filhos e das filhas da liberdade "

Materializando essa transcendente aspiração, temos o exemplo vivo do magnífico brasileiro Herbert de Souza que, de forma hercúlea, em contraste à debilidade de sua condição de saúde, hoje lidera e une o País em torno da ação pela cidadania em prol dos milhões que sofrem o flagelo da fome

Para finalizar, valho-me da sabedoria do Santo Papa João XXIII que, na Encíclica "Pacem in Terris", lapidou esta sentença:

" os respectivos atos da autoridade civil não só devem ser formalmente corretos, mas também de conteúdo tal que de fato representem o bem comum, ou a ele possam encaminhar

Essa realização do bem comum constitui a própria razão de ser dos poderes públicos "

Em conclusão, Voto por que este Tribunal, acolhendo os pareceres, adote a Decisão que ora submeto ao Plenário RELATÓRIO AUDITORIA OPERACIONAL NOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR DO GOVERNO FEDERAL ENTIDADES E VINCULAÇÃO NO TCU FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE/MEC - 6ª IGCE INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN/MS - 4ª IGCE FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA - LBA/MAS - 7ª IGCE COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB/MARA - 8ª IGCE

#### OBJETIVOS

Avaliar os programas de suplementação alimentar do Governo Federal nas fases de planejamento, aquisição e distribuição dos alimentos analisando, além dos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia, os relativos à legalidade dos procedimentos adotados

EQUIPE DE AUDITORIA Sergio Freitas de Almeida - Coordenador Mat 2715-4 SAUDI Carlos Cesar Modena Mat 2678-6 SAUDI José Aparecido Nunes Pires Mat 0150-3 4ª IGCE Francisco Souza Lopes Mat 2623-9 6ª IGCE Francisco Seixas Santos Mat 2403-1 7ª IGCE Renato Mistura Mat 2577-1 8ª IGCE (participantes nos levantamentos realizados nos Estados) Mário Aparecido de Carvalho Rodrigues Mat 665-3 IRCE-SP Sandra Rosane Clausen Sigwalt Mat 2641-7 IRCE-PR Helmuth Müller Mat 2691-3 IRCE-BA Emmanuel Nazareno Souza Vasconcelos Mat 433-2 IRCE-CE Zildo Mário de Farias Mat 1067-7 IRCE-PE José Maria da Silva Saldanha Mat 811-7 IRCE-PA Cícero Santos Costa Júnior Mat 2637-9 IRCE-PA Eliana Maria Campos Mat 434-3 IRCE-PA

PERÍODO DOS TRABALHOS Período de Realização: 12/02/93 a 30/06/93 Período A b r a n g i d o : 9 0 a 9 3

ATO DE DESIGNAÇÃO Portaria Conjunta nº 02/93 SAUDI/4ª IGCE/6ª IGCE/7ª IGCE/8ª IGCE

TITULARES DAS ENTIDADES FAE Agostinho Celso C Giusti - Presidente de 25/04/89 a

21/03/90 Adolpho Schuller Netto - " de 21/03/90 a 10/09/91 Francisco Xavier Balieiro Jr - " de 10/09/91 a 24/08/92 Marlúcio S Soares Palmeira - " de 24/08/92 a 28/10/92 Rubens Vianello (interino) - " de 28/10/92 a 25/11/92 Iveraldo Lucena da Costa - " a partir de 25/11/92 INAN Eduardo de Mello Kertesz - Presidente de 12/02/86 a 26/03/90 Marcos de Carvalho Candau - " de 30/03/90 a 27/09/91 Nilson Martorelli - Secretário de Programas Básicos

de 07/05/90 a 07/07/92 Luiz Cordoni Júnior - Presidente de 01/07/92 a 19/11/92 Josenilda de A C Brant - " a partir de 19/11/92 LBA Irapoan Cavalcante de Lyra - Presidente de 01/01/89 a 16/03/90 Rosane Malta Collor de Mello - " de 16/03/90 a 02/09/91 Paulo Sotero Pires Costa - " de 02/09/91 a 04/11/92 Leonor Barreto Franco - " a partir de 04/11/92 CONAB João Mauro Boschero - Presidente de 09/05/90 a 10/01/92 Paulo Roberto Cunha - " de 10/01/92 a 20/07/92 Gilberto Daud - " de 20/07/92 a 12/11/92 Célio Brovino Porto - " de 12/11/92 a 15/01/93 Wilson Brandi Romão - " a partir de 15/01/93

---

S U M Á R I O - I N T R O D U Ç Ã O PARTE I AS ORIGENS DOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR NO BRASIL 10 OS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR APÓS O II PRONAN 11 SITUAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 15 - CONSUMO ALIMENTAR 15 - PERFIL DE CRESCIMENTO FÍSICO DA POPULAÇÃO 16 - DESNUTRIÇÃO DE CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS 16 - MORTALIDADE INFANTIL 16 - BAIXO PESO AO NASCER - BPN 18 - ALGUNS INDICADORES SOCIAIS 18 PARTE II O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE OBJETIVOS E METAS 22 EVOLUÇÃO DO PNAE 23 OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE 26 OS DESVIOS 27 - AMAPÁ - 1988 A 1990 27 - ACRE - 1988 A 1991 30 - MATO GROSSO - 1989 32 - CEARÁ - 1989 33 - ALAGOAS - 1990 a 1992 33 USO ELEITORAL DO PROGRAMA 34 - PIAUÍ - 1990 34 - BOM JESUS DA LAPA - BA - 1992 35 - NORDESTINA - BA - 1992 35 A DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS 36 - PERNAMBUCO - 1988 36 - SIMÕES FILHO - BA - 1992 37 - ANTONIO CARDOSO - BA - 1991 37 - PARANÁ - 1987 38 - SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - SP - 1992 39 - MARACANAÚ - CE - 1993 39 O CARTEL DOS FABRICANTES DE ALIMENTOS FORMULADOS 40 A OPÇÃO PELOS PRODUTOS FORMULADOS NA MERENDA ESCOLAR 44 - O SURGIMENTO DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS FORMULADOS 44 - AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS ALIMENTOS FORMULADOS 45 AS COMPRAS DE FORMULADOS PARA O PNAE 49 AS LICITAÇÕES IRREGULARES 50 - AS COMPRAS COM A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 50 - AS CONCORRÊNCIAS 01 E 02/91 52 - AS CONCORRÊNCIAS 01 E 02/92 55 A AQUISIÇÃO DE FORMULADOS PARA O NORDESTE COM DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO EM 1992 59 O CARTEL DOS PRODUTORES NACIONAIS DE LEITE EM PÓ 63 O USO DO LEITE EM PÓ DESNATADO EM PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO 67 - O PREJUÍZO NAS COMPRAS DE LEITE EM PÓ PARA O PNAE 68 A PARTICIPAÇÃO DA CONAB COMO

AGENTE DE COMPRAS PARA O PNAE 69 - A CONAB COMO AGENTE DE COMPRAS  
69 - OS CONVÊNIOS FAE-CONAB 72 - O REFATURAMENTO DOS PRODUTOS À FAE  
75 - A APLICAÇÃO NO MERCADO FINANCEIRO DOS RECURSOS DO PNAE 79 -  
IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO 85 - O CARTEL DA  
INDÚSTRIA DE ALIMENTOS NA CONAB 92 - PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS DA  
CONAB NA DIREÇÃO DA FAE/DAAN 95 - CONCLUSÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA  
CONAB NO PNAE 96 A DESCENTRALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR 96 - A CONAB  
NA DESCENTRALIZAÇÃO DO PNAE 98 PARTE III O PROGRAMA DE  
SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA/INAN OBJETIVOS E METAS 102 EVOLUÇÃO DO  
PROGRAMA 102 OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA 105 O USO ELEITORAL DO  
PSA 106 - MANAUS - AM - 1992 106 - BARBACENA - MG - 1992 107 A  
DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS 107 - PERNAMBUCO - PE - 1990 107 - SANTA  
CATARINA - 1991 108 AS LICITAÇÕES IRREGULARES 108 - A CONCORRÊNCIA  
002/88 108 AS COMPRAS SEM LICITAÇÃO 109 A AQUISIÇÃO DE AFIAMBRADO 111  
PAGAMENTO A MAIOR NA AQUISIÇÃO DE ARROZ E FEIJÃO 113 PARTE IV  
PROGRAMA DE APOIO NUTRICIONAL - PAN/LBA OBJETIVOS E METAS 115  
EVOLUÇÃO DO PROGRAMA 115 OPERACIONALIZAÇÃO DO PAN 117 - A  
UTILIZAÇÃO DE ALIMENTOS FORMULADOS 119 IRREGULARIDADES 121 - A  
DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS 121 AS LICITAÇÕES IRREGULARES 124 - A  
CONCORRÊNCIA 01/89 124 - A CONCORRÊNCIA 01/91 129 AS COMPRAS SEM  
LICITAÇÃO 130 - O REPASSE DE RECURSOS PARA AQUISIÇÃO DE CESTAS  
BÁSICAS 130 - A AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS 131 - PROCESSOS NO TCU 131 -  
OS PROCESSOS NA LBA 132 - DISTRIBUIÇÃO DAS CESTAS 134 - PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS IRREGULARES 135 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA 137 PARTE V O  
PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR 140 PARTE VI A OCUPAÇÃO DE  
CARGOS POR PESSOAS COM INTERESSES PARTICULARES O CASO MARCOS DE  
CARVALHO CANDAU 143 O CASO GILDA POLI DA ROCHA LOURES 144 O CASO  
FERNANDO ANTONIO DA GAMA FILHO 144 PARTE VII AS EXPERIÊNCIAS BEM-  
SUCEDIDAS NO BRASIL A MUNICIPALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO  
DE SÃO PAULO 146 - HISTÓRICO 146 - A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA 146 -  
RESULTADOS OBTIDOS 147 - OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE  
MUNICIPALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR 148 O IPREDE NO CEARÁ 149 O  
PROGRAMA DE CRECHES DE CURITIBA 150 A MERENDA ESCOLAR EM APUCARANA  
152 PARTE VIII A EXPERIÊNCIA MUNDIAL OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA  
ALIMENTAR NOS ESTADOS UNIDOS 154 - O PROGRAMA DE VALE-ALIMENTAÇÃO  
154 - O PROGRAMA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR 155 - O PROGRAMA DE  
DESJEJUM NAS ESCOLAS 156 - O PROGRAMA ESPECIAL DE SUPLEMENTAÇÃO  
ALIMENTAR PARA MULHERES, RECÉM-NASCIDOS E CRIANÇAS 157 - O PROGRAMA  
DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR AO MENOR E AO ADULTO 158 - OUTROS PROGRAMAS  
158 O ENCONTRO MUNDIAL DE CÚPULA PELA CRIANÇA 160 CORÉIA DO SUL: MAIS

EDUCAÇÃO POR DÓLAR 163 PARTE IX CONCLUSÕES 165 PARTE X PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 170 BIBLIOGRAFIA 180 APÊNDICE A - DEMONSTRATIVO DAS IRREGULARIDADES NAS CONCORRÊNCIAS FAE 001 E 002/92 181 APÊNDICE B - DEMONSTRATIVO DO PREJUÍZO CAUSADO PELO SUPERFATURAMENTO DOS PREÇOS DO LEITE EM PÓ ADQUIRIDO PARA O PNAE 189 APÊNDICE C - DEMONSTRATIVO DE IRREGULARIDADES NAS AQUISIÇÕES DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS PELA CONAB 198 APÊNDICE D - PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - QUADROS DEMONSTRATIVOS 203 APÊNDICE E - RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA SOBRE O PNAE 208 APÊNDICE F - RELAÇÃO DAS ENTIDADES E ÓRGÃOS VISITADOS 234

## APRESENTAÇÃO

A realização desta Auditoria Operacional foi determinada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em sua Decisão nº 424/91, de 10/12/91, acolhendo proposta do Relator, Ministro Fernando Gonçalves, no processo TC 019 973/91-8, relativo à apuração de irregularidades na aquisição de alimentos formulados para a merenda escolar, nos seguintes termos:

"V - determinar a realização de auditoria operacional nos programas sociais de suplementação alimentar, objetivando avaliar os procedimentos adotados para compra e distribuição de alimentos às populações carentes, pelas entidades envolvidas (INAN, LBA, FAE e CONAB), sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e também da legalidade, nos termos da Resolução 256/91"

Posteriormente, a Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar no País - "CPI da Fome", em seu relatório final, solicitou ao TCU a realização de auditoria operacional e financeira nos programas citados, tendo o Tribunal decidido em Sessão de 01/04/92, novamente acolhendo o Voto do Relator, Ministro Fernando Gonçalves:

"1) determinar a inclusão nos objetivos da aludida auditoria a verificação também de eventuais desvios ou malversação dos recursos públicos alocados aos referidos programas de suplementação alimentar às populações carentes "

Com essas determinações, foi elaborado o presente relatório

## PARTE I

# INTRODUÇÃO

## AS ORIGENS DOS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

O primeiro programa de suplementação alimentar foi criado em 1940 - Programa de Alimentação de Trabalhadores - a cargo do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, com o objetivo de fornecer refeições aos trabalhadores segurados pelos institutos de pensão e aposentadoria, através de restaurantes populares instalados nos principais centros urbanos e subsidiados pelo governo

Em 1954, foi implantado o Programa Nacional da Merenda Escolar restrito, na época, à distribuição de leite em pó, doado pela ONU, a algumas escolas da Bahia, Pernambuco, Pará e Espírito Santo No ano seguinte o programa passou a ser conduzido pela Companhia Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, do Ministério da Educação e Cultura Até o início de 1970, a ONU e a Commodity Credit Corporation - CCC, agência do governo norte-americano responsável pela política de estoques e preços mínimos agrícolas, mantiveram, praticamente sozinhas, o fornecimento de leite em pó, para a merenda escolar A partir de então, as doações internacionais foram diminuindo e o Governo Federal foi, gradativamente, alocando recursos do orçamento ao programa

A tendência do Programa foi substituir o leite em pó estrangeiro pelos alimentos industrializados formulados (sopas, mingaus, risotos, bebidas lácteas, etc) Algumas das razões apontadas para a adoção dessa alternativa eram de natureza estritamente operacional A merenda escolar sempre se caracterizara por uma enorme precariedade administrativa e, na impossibilidade de substituição do leite em pó estrangeiro pelo nacional, por razões de custo e indisponibilidade de oferta, a alternativa que implicava menor necessidade de mudanças era o uso de produtos formulados, devido às suas qualidades de: homogeneidade, regularidade de oferta, baixa perecibilidade, fácil transporte e armazenagem e simples utilização Além desse aspecto operacional, havia também razões comerciais Desde a década de 60, a merenda escolar havia-se transformado em um demandante importante de uma recém-constituída indústria nacional de alimentos formulados, cada vez mais influente na condução do programa (1)

Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e elaborado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, que teve como população-alvo, principalmente, o grupo materno-infantil e como diretriz básica, a educação alimentar Em 1976, foi aprovado o II PRONAN que propunha a ação do governo segundo três linhas básicas:

- Suplementação alimentar de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos; de escolares dos 7 aos 14 anos e dos trabalhadores de mais baixa renda;
- estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos, envolvendo medidas de incentivos ao pequeno produtor; e
- atividade de complementação e apoio, compreendendo a formação e capacitação de recursos humanos, realização de estudos e pesquisas e combate às carências nutricionais específicas

Os projetos deveriam ser desenvolvidos sem paralelismo ou superposição com outros projetos ou atividades. Foram previstos, para a execução do II PRONAN, US\$ 1,5 bilhão (a preços de 1976), para o quadriênio 1976-1979

Em 1975, o INAN dava início ao seu Programa de Nutrição em Saúde - PNS (a partir de 1985 denominado PSA). Seu objetivo era distribuir, gratuitamente, alimentos básicos, através de postos e centros de saúde, à população materno-infantil de baixa renda, clientela prioritária da rede pública de saúde.

No ano seguinte, o Ministério do Trabalho lançava o Programa de Alimentação dos Trabalhadores - PAT, que consistia na concessão de incentivo fiscal às empresas que fornecessem, direta ou indiretamente, refeições subsidiadas a seus empregados.

Em 1977, era a vez da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA com o Programa de Complementação Alimentar - PCA. O PCA visava atender a mesma clientela - alvo do PNS - gestantes, nutrizes e crianças de até três anos - por meio da distribuição gratuita, através da rede de unidades da LBA, de três produtos formulados, especialmente desenvolvidos para a LBA. O PCA não era, no entanto, a primeira iniciativa de suplementação alimentar da Legião, mas uma estratégia de expansão de uma atividade que existia desde 1940 - o Programa de Promoção Nutricional. A diferença fundamental entre os dois programas resume-se no tipo de alimento distribuído. O PPN fazia uso de leite em pó e o PCA de alimentos formulados. Para evitar a concorrência direta entre seus programas, os Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social fizeram um acordo pelo qual o PCA seria limitado à periferia dos grandes centros urbanos, especialmente em Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Com isto, os estados nordestinos, área prioritária do PNS, continuariam sendo atendidos, basicamente, pela rede de saúde.

Finalmente, em 1979, o INAN lançava o Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda - PROAB, destinado a subsidiar a comercialização de alimentos básicos em zonas urbanas caracterizadas pela residência de famílias pobres.

No âmbito do II PRONAN, os programas de suplementação alimentar eram vistos como modelos de intervenções emergenciais e transitórios, pois se entendia que a distribuição gratuita de alimentos, em si, não produzia qualquer mudança estrutural no mercado, apenas sancionava o "status quo". Dada, entretanto, a gravidade da situação nutricional, a suplementação alimentar tornava-se uma ação absolutamente prioritária, mas que deveria, no futuro, ser suprimida, à medida em que o próprio sistema econômico fosse capaz de garantir a subsistência, em níveis biologicamente adequados, da população de baixa renda. Nesse "período de transição", os programas oficiais fariam, prioritariamente, uso de alimentos "in natura" que integrassem os hábitos alimentares das famílias pobres.

Quando, em 1979, terminou seu período de vigência, o II PRONAN havia-se limitado a promover a expansão e a multiplicação dos programas oficiais de suplementação alimentar. Apenas o INAN havia tentado, sem sucesso, implementar programas de aquisição junto aos pequenos produtores rurais. A idéia de coordenação interinstitucional jamais foi viabilizada. Neste cenário, as tentativas do INAN de promover um III PRONAN redundaram em completo fracasso.

## OS PROGRAMAS DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR APÓS O II PRONAN

Diferentemente da tendência dos anos 70, de se multiplicar o número de programas, os anos 80 foram menos pródigos. Apenas um novo programa foi, em 1985/86, lançado, por decisão direta do Presidente da República José Sarney: o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNLCC.

Apesar de ser um programa que, nos mesmos moldes dos anteriores, associava um órgão público, a Secretaria Especial de Assunto Comunitários, a uma determinada clientela de interesse político do governo, as associações comunitárias, o PNLCC foi operacionalizado em bases diferentes da maioria dos demais programas. Ao invés de comprar e distribuir diretamente o leite, o programa distribuía tíquetes para troca em estabelecimentos comerciais, utilizando ao máximo os mecanismos do mercado, a exemplo do que já vinha fazendo o PAT, por meio de seus vales-refeição.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - PND-NR previa a adoção de medidas emergenciais na área social, explicitadas no Programa de Prioridades Sociais - PPS, de caráter prioritário, imediato e inadiável, embora entendidas, desde a sua concepção, como frágeis instrumentos para o combate à fome, à miséria e ao desemprego. Portanto, não substituíam as mudanças estruturais necessárias para a erradicação da indigência. Os programas na área de alimentação e nutrição deveriam, então, se dirigir:

- às camadas mais pobres, cuja renda não lhes permitisse

adquirir gêneros básicos aos preços de mercado;

- às crianças, gestantes e nutrizes (mães que amamentam);

- aos alunos da rede pública e filantrópica de ensino

Os programas prioritários seriam, então:

- Programa de Alimentação Popular - PAP;

- Programa de Suplementação Alimentar - PSA;

- Reforço Alimentar ao Programa de Creches;

- Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;

- Programa Nacional de Leite para as Crianças Carentes -

PNLCC

Em Agosto de 1987, o Programa de Ação Governamental (1987 - 1991) apontava medidas de caráter provisório que deveriam vigorar apenas até que os resultados das políticas de médio e longo prazos se fizessem sentir, em termos de maior geração e distribuição mais justa da renda e eliminação do desemprego e subemprego Para a área de alimentação e nutrição, os objetivos estabelecidos pelo PAG eram:

- assegurar a produção de alimentos em quantidade suficiente e qualidade satisfatória;

- promover a máxima estabilidade no fluxo da oferta dos alimentos;

- garantir o acesso a todas as pessoas que deles necessitassem

Para a realização desses objetivos o esforço do governo seria dirigido "para a busca de maior racionalização dos programas na área, reduzindo custos, evitando paralelismo e superposição de ações, generalizando assim, os benefícios resultantes da ação social" (2)

O governo afirmava que seriam implantadas medidas de combate à fome e à desnutrição, através da distribuição de alimentos, em caráter emergencial, para os grupos biologicamente mais vulneráveis. Neste sentido seriam diretrizes da ação governamental:

- garantir o fornecimento de uma cesta de alimentos essenciais para o grupo materno-infantil - gestantes, nutrizes e crianças de até quatro anos - de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos, associando esse fornecimento à prestação de serviços básicos de saúde;

- atender a totalidade dos estudantes da rede pública e filantrópica do primeiro grau, pré-escolar de quatro a seis anos, com merenda escolar durante todos os dias úteis do ano (inclusive nas férias escolares);

- intensificar a implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNLCC em todos os municípios brasileiros, fornecendo leite, diariamente, a menores de sete anos de idade pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos;

- promover a descentralização progressiva da execução dos programas de alimentação e garantir a participação da população no seu planejamento e controle

No segundo semestre de 1987, os programas definidos como prioritários foram: Programa de Suplementação Alimentar - PSA, Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes - PNLCC e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. O Programa de Alimentação Popular - PAP teve vida curta. Aprovado em maio de 1985, só entrou em operação em setembro e, em 1987, já estava desativado.

No governo Collor, o atendimento integrado à criança vinha sendo destacado como a grande prioridade social de sua administração. O compromisso de adotar um Plano de Ação para a Criança para a década de 90 foi assumido pelo Presidente no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança promovido pela ONU em 1990 e ratificado na Reunião de Cúpula dos governadores estaduais, em 1992.

Na prática, o que ocorreu foi uma dramática redução das despesas com os programas de suplementação alimentar do Governo Federal, como pode ser constatado no Quadro 01 abaixo.

**QUADRO 01 DESPESAS REALIZADAS NOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL**

(US\$ médios)

---

ANO DESPESAS REALIZADAS

---

1985 713,101,385 00

1986 1,139,855,947 00

1987 1,271,218,480 00

1988 1,207,527,852 00

1989 1,038,657,251 00

1990 1,137,263,588 00

1991 364,612,353 00

1992 230,000,000 00

---

Fonte: CPS - IPEA

Abrange PNAE, PSA, PROAB, PCA/PAN,PNLCC, PAP

O Programa de Apoio Nutricional - PAN e o de Distribuição de Leite - CAD da LBA, voltados para o atendimento de gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses, com a distribuição de leite para crianças desnutridas e um conjunto de alimentos formulados para os outros beneficiários, atenderam 1 milhão de beneficiários em 1990, correspondendo a uma redução de 45% no atendimento realizado em 1988. Em termos de volume de alimentos distribuídos, houve uma queda de 45525 para 11398 toneladas de leite em pó e produtos formulados. Em 1991, foram adquiridos apenas 2439 toneladas de leite em pó para o CAD e, em setembro, os programas foram paralizados sob o argumento de acabar com a superposição da ação governamental na área de alimentação materno-infantil e transferiu para o INAN a responsabilidade exclusiva de coordenar a execução dos programas de nutrição em saúde.

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes foi extinto em janeiro de 1991 e os recursos a ele alocados foram transferidos para os programas do INAN (PSA), FAE (PNAE) e LBA (PAN/CAD), num montante de CR\$ 38 103 497 634,00 A parcela da LBA foi transferida para o INAN, que adquiriu 2899 toneladas de leite em pó, enquanto a FAE comprou 1349 toneladas do mesmo produto (3)

Ainda em 1991, o Governo Federal criou um programa emergencial de atendimento à população carente do Nordeste atingida pela seca com a distribuição de alimentos dos estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM

Chegou-se, assim, em 1992, à seguinte situação: dos cinco programas de alimentação existentes ainda em 1990, apenas o PNAE não havia sido paralisado e isto em termos, pois, dos 200 dias letivos em que deveria ser servida a merenda escolar, foram atendidos apenas 32 dias

O Governo Itamar Franco, com base em proposta do Partido dos Trabalhadores e no trabalho do Sociólogo Herbert de Souza à frente da Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria em abril/93 e instalou o Conselho de Segurança Alimentar, órgão responsável pelo acompanhamento do Plano, presidido pelo Presidente da República Os objetivos básicos estabelecidos pelo Plano são:

"- Enfrentar as causas que contribuem para que mais de uma quinta parte da população brasileira - cerca de 32 milhões de indigentes - sobreviva em condições indignas, que não lhe permitem ultrapassar o limiar da fome e da miséria;

- Deflagrar um movimento nacional que possibilite a imediata adoção de providências para a erradicação da fome e da miséria "(4)

O plano prevê a adoção de ações imediatas de política econômica, social, de infra-estrutura, de ordenamento territorial e das funções clássicas de governo, de forma integrada visando à consecução de um ou mais dos seguintes objetivos:

- geração rápida de emprego e renda para os segmentos da população atingidos pela fome e pela miséria;

- melhoria do poder aquisitivo da população de baixa renda;

- criação de oportunidades para as atividades do pequeno produtor rural, inclusive através de medidas que facilitem o acesso à terra em áreas de conflito e em zonas onde se

concentre a pobreza rural;

- promoção da agricultura, da agroindústria e de melhorias na comercialização dos alimentos;

- redução do custo da cesta básica de alimentos da família brasileira;

- distribuição de alimentos a grupos específicos da população e aos mais necessitados;

- ampliação dos recursos destinados a ações de combate à fome e à miséria;

- mobilização da sociedade civil em torno da luta pela erradicação da fome e da miséria

Segundo o documento elaborado pelo IPEA "O Plano de Combate à Fome e à Miséria" não é um plano exclusivo do Governo. É a resposta do Governo Federal a um apelo da sociedade para o desenvolvimento de um movimento nacional do resgate de um compromisso que os segmentos mais favorecidos da população têm para com um enorme contingente de desassistidos. A responsabilidade pela sua execução é de todos. Da união de esforços é que poderá ser possível redimir a responsabilidade que recai sobre muitos ombros pela convivência complacente com tamanha iniquidade."

De fato, a percepção do Governo Itamar Fraco sobre a questão da fome e da miséria inova em relação aos planos e programas anteriormente elaborados ao propor a ação do governo integrada e em parceria com órgãos e entidades privadas, nacionais e internacionais, aliadas à conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, visando à união de esforços do governo e da sociedade.

## SITUAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Nove milhões de famílias - 32 milhões de brasileiros - sobrevivem na miséria absoluta. São indigentes em número equivalente à população total da Argentina ou maior que quatro Somalias. Brasileiros cuja renda mensal lhes garante, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais.

Apesar da concentração desse contingente no Nordeste e nas grandes cidades, a fome se dissemina por todo o território nacional.

## CONSUMO ALIMENTAR

No mais completo estudo feito nos últimos 30 anos sobre o consumo alimentar no Brasil, realizado pelo ENDEF/IBGE em 1974/75, constatou-se que o consumo médio diário de calorias em todas as classes sociais foi de 2132, sendo que a população com ganho mensal de até 0,25 SMPC - salário mínimo per capita - registrava um consumo de aproximadamente 1900 cal (5)

Depoimentos como o da Prof<sup>a</sup> Maria do Carmo S Freitas à CPI da Fome revelam um quadro desolador mas refletem as conseqüências da ausência de alimentos para uma parcela expressiva da população Segundo ela, dentre as diversas situações presenciadas no Município de Alto da Esperança-BA, no período de 1986 a 1991, inclui-se a fabricação de "biscoitos de barro" usados como lanche de algumas crianças; a morte de outra por envenenamento após comer restos de feira e o uso de cachaça na mamadeira de bebê para que este pudesse suportar a fome e dormir toda a noite (6)

Essa trágica situação é reconhecida, inclusive, pelo Governo Federal Exemplo disso é que na Exposição de Motivos Interministerial MEFP/MARA/MEC nº 234, aprovada em 22/09/92 pelo Exm<sup>o</sup> Sr Presidente da República, que definiu as medidas necessárias para permitir a utilização dos estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos para a merenda escolar, se destaca:

"Alia-se, a tudo isso, a significativa participação do Programa nas ações implementadas pelo Governo Federal, visando minimizar o flagelo nutricional que atinge a população brasileira, onde se detecta que apenas 1/3 do contingente populacional tem acesso a uma dieta alimentar adequada e o restante se encontra em situação de fome crônica "

## PERFIL DE CRESCIMENTO FÍSICO DA POPULAÇÃO

A antropometria é considerada uma das melhores ferramentas para o diagnóstico do estado nutricional O crescimento físico é um indicador preciso da saúde e nutrição de uma população

Segundo o Prof Carlos Monteiro, a avaliação do crescimento do ser humano nos primeiros anos de vida é um dos indicadores capazes de demonstrar o efetivo atendimento das necessidades básicas Estaturas muito baixas ocorrem apenas quando são extremas as condições de penúria

Analisando dados coletados na Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição, Monteiro concluiu que no Brasil, 15,9% das crianças menores de 5 anos apresentavam, em 1989, estaturas muito baixas, com a seguinte distribuição regional: Norte (23,9%), Nordeste (28,1%), Sul (9,4%), Sudeste (8,5%) e Centro-Oeste (8,6%)

Nesse estudo do Professor Monteiro, observa-se que os Estados do Pará (29,4%), Alagoas e Sergipe (31,6%), Maranhão e Piauí (33,8%) apresentam retardo de crescimento em crianças menores de 5 anos superior ao de ZIMBÁBUE (29%), no continente africano. Os Estados de Santa Catarina (4,9%) e São Paulo (5,6%) situam-se em posição muito próxima à de países desenvolvidos, como Japão (4,0%) ou Canadá (4,5%), e os Estados de Goiás, Rio de Janeiro e Minas Gerais (9,4% e 9,6%) equivalem ao índice encontrado no Chile (9,6%)

Para o Brasil como um todo, conforme Monteiro, a partir de uma renda familiar mensal de 1,5 Salário Mínimo Per Capita (SMPC), ou US\$ 75, o crescimento infantil seria equivalente ao observado em países desenvolvidos como Estados Unidos e Inglaterra

Segundo o mesmo autor, nas Regiões Norte e Nordeste, somente a partir da renda mensal equivalente a US\$ 100 per capita observa-se padrão normal de crescimento. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste do País, com metade dessa renda (US\$ 50 per capita) já se constata crescimento normal compatível com o atendimento das necessidades básicas

Em outra publicação do INAN/MS,(7) há informações que não podem ser ignoradas, sob pena de não se compreender as conseqüências da insuficiência alimentar nas populações de baixa renda:

- 20% dos brasileiros entre 20-25 anos têm uma altura que tecnicamente pode ser classificada como nanismo;
- a prevalência de homens excessivamente baixos, nas famílias com renda até 0,25 SMPC (36,80%), é 4 vezes superior à prevalência de nanismo nas famílias com renda igual ou superior a 2,2 SMPC (7,71%);
- a altura mediana do adulto jovem (22-25 anos), corresponde à de um menino americano de 15 anos, ainda em pleno crescimento;
- entre nascer no Nordeste ou no Sul, por exemplo, há uma diferença de 12 anos a menos na esperança de vida e 50% a mais de chances de ser classificado como nanico;
- os jovens do Nordeste e Norte, de domicílios com até 0,5 SMPC, são 13 cm mais baixos que os americanos, e os do Sul, de domicílios com a mesma renda, 7 cm menores

**DESNUTRIÇÃO EM CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS**

A ausência de alimentos para crianças interfere de forma decisiva no desenvolvimento físico e mental, num período que abrange, além do período gestacional, os primeiros anos de vida

A análise da Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição - 1989, realizada por pesquisadores da USP,(8) apresentou as seguintes e importantes informações:

- 43,1% das crianças brasileiras menores de 5 anos viviam em condições de extrema pobreza;

- a desnutrição crônica nas regiões Norte e Nordeste é três vezes maior do que no restante do País;

- 2,16 milhões de crianças apresentavam desnutrição moderada ou severa São essencialmente os filhos das famílias que viviam em extrema pobreza (83,4%), distribuem-se igualmente em áreas urbanas e áreas rurais (51,7% e 48,3%) e viviam majoritariamente na região Nordeste (66,8%);

- a magnitude da desnutrição crônica no Norte e Nordeste do País (23,0% e 27,1%) assemelha-se à de países muito pobres como Nicarágua (21,8%) e São Tomé e Príncipe (26%);

- há uma distribuição extremamente desigual das riquezas Os 25% das crianças mais pobres do país sobrevivem com renda média 23 vezes inferior à renda de 25% das crianças mais ricas, ou que, enquanto este grupo fica com 72% da renda disponível do País, o grupo das crianças mais pobres fica com não mais do que 3,0%

## MORTALIDADE INFANTIL

O coeficiente de mortalidade infantil é definido como o número de óbitos em crianças menores de um ano para cada 1000 nascidas vivas

O Informe Epidemiológico do SUS,(9) conclui o seguinte:

- em 1979, a mortalidade infantil no Brasil era de 85 por 1000 nascidos vivos, decrescendo para 59, em 1989;

- verifica-se, no Brasil, uma polarização epidemiológica, com a existência simultânea de elevadas taxas de mortalidade por doenças crônicas degenerativas e elevadas taxas de prevalência de doenças infecciosas e parasitárias;

- a mortalidade proporcional em menores de 1 ano por doenças associadas à desnutrição (infecções intestinais, deficiências nutricionais e pneumonia) era, em 1988, de 32%

Mantido o percentual de 32% de mortalidade em menores de 1 ano por doenças direta ou indiretamente associadas à desnutrição e considerando o coeficiente de mortalidade infantil de 60 (Informe do PNUD/ONU-1992), para 1990, pode-se afirmar que, de cada 1000 crianças nascidas vivas no Brasil, 19 morrem de fome antes de completar 1 ano

Ressalte-se que cerca de 9% das internações hospitalares da rede pública e privada dos convênios SUS foram em 1991, decorrentes de doenças infecciosas e parasitárias, doenças que, como já vimos, podem estar associadas à desnutrição

Lembramos ainda que, de acordo com a EM nº 25/GM de 04/04/1988, do Ministro da Saúde ao Presidente da República, são gastos anualmente cerca de US\$ 380 milhões com os leitos hospitalares ocupados por crianças desnutridas

#### BAIXO PESO AO NASCER - BPN

O peso normal de uma criança ao nascer é de aproximadamente 3 kg. Crianças com baixo peso ao nascer (BPN = 2500g ou menos) têm menores probabilidades de sobreviver, e, se sobreviverem, têm menos condições de se desenvolver, física e mentalmente, do que crianças que nascem com peso normal

Entre as causas de ocorrência de crianças com BPN, a principal é a desnutrição materna antes e durante a gestação

Segundo o documento do IBGE/UNICEF/INAN:

- a incidência de BPN no Norte e Nordeste é de, respectivamente 12,2% e 12% - considerada de nível alto;

- a percentagem de crianças nascidas com BPN e mães sem instrução é de 13,6% e de mães com 8 ou mais anos de instrução é de 5,2%;

- das mulheres grávidas, 57,8% no Norte e Nordeste, e 24,9% no Centro-Sul, não tinham recebido atenção pré-natal

ALGUNS INDICADORES SOCIAIS DO BRASIL COMPARADOS COM OUTROS PAÍSES

Recente publicação das Nações Unidas examina as nações e as pessoas pobres em uma perspectiva mundial Cotejando indicadores sociais e econômicos, o estudo mostra o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 160 países (10)

O Quadro 02 abaixo mostra a posição do Brasil diante de outros países:

QUADRO 02

		I N D I C A D O R E S				S O C I A I S		PAÍS												
ESPERANÇA DE VIDA PNB ANOS MÉDIOS MORTALIDADE IDH		AO NASCER (ANO)		(US\$/pc)	ESCOLARIDADE	INFANTIL*	***													
1 9 6 0	1 9 9 0	1 9 8 9	1 9 9 0	1 9 9 0	1 9 9 0	1 9 9 1														
CANADÁ	71,0	77,0	19030	12,1	07**	1	JAPÃO	67,9	78,0	23810	10,7	05**	2	USA	69,9	75,9	20910	12,3	09**	6
CHILE	57,1	71,8	1770	7,5	20	36	COSTA RICA	61,6	74,9	1780	5,7	18	42	ARGENTINA	64,9	71,0	2160	8,7	31	43
BRASIL	57,7	65,6	2540	3,9	60	59	CUBA	63,8	75,4	-	7,6	11	61	PARAGUAI	63,8	67,1	1030	4,9	41	78
HONDURAS	46,5	64,9	900	3,9	63	101	LESOTHO	41,6	57,3	470	3,4	95	107	GUINÉ	33,6	43,5	430	0,8	140	160

Fonte: PNUD/ONU INFORME 1992

\*Em menores de 1 ano por mil nascidos vivos

\*\*Taxa de Mortalidade infantil extraído do "INFORME SOBRE O

DESARROLLO MUNDIAL", 1992 - BANCO MUNDIAL

\*\*\*Índice de Desenvolvimento Humano

Em que pese o Brasil ter aumentado a esperança de vida ao nascer de 54,7 anos para 65,6 anos, de 1960 a 1990, a longevidade da população brasileira atual é semelhante à da Argentina ou Japão em 1960 (64,9 e 67,9, respectivamente)

Países como Chile, Costa Rica e Argentina, tinham em 1989 um PNB per capita, em US\$, menor que o do Brasil; no entanto, em 1990, a esperança de vida ao nascer e os anos

médios de escolaridade desses países são superiores aos nossos

Os anos médios de escolaridade, em 1990, do Brasil (3,9) estão mais próximos dos de Lesotho (3,4), Honduras (3,9) e Paraguai (4,9) do que dos do Chile (7,5), Argentina (8,7) e Estados Unidos (12,3)

A mortalidade infantil (menores de 1 ano) do Brasil, de 60 por 1000, em 1990, é quase duas vezes superior à da Argentina (31) e mais de 5 vezes superior à de Cuba (11)

Outro dado preocupante do informe PNUD/ONU é que o Brasil tem um número de indigentes (32 milhões) equivalente à população total da Etiópia (30 milhões), da Argentina (32,3 milhões) ou quatro vezes e meia a população da Somália (7,5 milhões)

Os dados e informações apresentados representam, na verdade, um quadro social dramático e, o que é pior, não há, efetivamente, uma política que possa assegurar a todos os brasileiros, todos os dias, acesso aos alimentos básicos de que necessitam Este problema deveria figurar na agenda de prioridades do Governo Federal porque, afinal, como disse o pesquisador francês Louis Maire, na Conferência sobre a Fome, de 31/08/60:

"Só onde a fome foi definitivamente vencida se puderam verdadeiramente desenvolver a economia, as ciências, as artes, e só então o homem pôde avançar na sua senda de ser pensante "(11)

## PARTE II

### O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

#### OBJETIVOS E METAS

O PNAE tem como população-alvo as crianças matriculadas na pré-escola e no 1º grau dos estabelecimentos de ensino oficiais e filantrópicos e por objetivos:

- suplementar as necessidades nutricionais durante o período de permanência da criança na escola, oferecendo, no mínimo, 15% das necessidades diárias de proteínas e calorias;
- contribuir para a otimização da frequência às escolas;
- contribuir para a melhoria do desenvolvimento do aluno no processo ensino - aprendizagem

A rigor o PNAE é um programa de educação e não nutricional. Infelizmente, dadas as condições de pobreza de boa parte da população, muitas crianças têm na escola sua única refeição do dia. É o maior programa de suplementação alimentar do país, em volume de recursos e de população atendida.

O custo médio da refeição para a PNAE é estimado em US\$ 0,13 (treze centavos de dólar), isto é, pouco mais que o preço de um pãozinho de 50 gramas. Para assegurar a universalização do atendimento a todas as 30 600 250 de crianças nele inscritas em todos os dias do ano letivo, são necessários US\$ 795,6 milhões/ano. Como pode ser visto no Quadro 03 abaixo, as quantias nele empregadas nunca chegaram sequer perto dessa cifra. Observa-se, ainda, que o custo atual de US\$ 0,13 por refeição é inferior ao do passado e por duas razões: primeiro porque nos anos anteriores foram efetuadas compras a preços superiores aos hoje praticados, em termos reais, para todos os tipos de alimentos; segundo porque anteriormente havia uma forte concentração de compras de alimentos formulados, de custo superior ao dos alimentos básicos, fabricados por um pequeno grupo de empresas que forçavam, e ainda forçam, uma elevação artificial nos seus preços.

O PNAE tem como meta fornecer uma refeição diária, durante os 200 dias do ano letivo, aos 30 600 250 alunos do pré-escolar e do 1º grau da rede pública e filantrópica de ensino de modo a assegurar, a cada assistido, no mínimo, 15% de suas necessidades nutricionais diárias: 350 calorias e 9 gramas de proteína. Considerando que a refeição diária média utiliza 80 gramas de alimentos, para garantir esse atendimento são necessárias 489 604 toneladas de produtos alimentícios por ano. O Quadro 04 abaixo mostra que essa meta jamais foi alcançada.

#### QUADRO 03

DESPESAS REALIZADAS COM O PNAE Em US\$

---

ANO DESPESAS REALIZADAS

---

1985 383 605 000

1986 647 416 000

1987 497 213 000

1988 417 423 000

1989 331 325 000

1990 343 358 000

1991 281 750 000

1992 146 956 000

---

Fontes: IPEA/CPS

FAE: Relatórios 1987 - 1992

#### QUADRO 04

#### PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

#### ALUNOS ATENDIDOS E VOLUME DE ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS

---

ANO	ALUNOS ATENDIDOS	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (t)	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS PER CAPITA (kg)	DIAS ATENDIDOS
-----	------------------	----------------------------	--	----------------

ANO	ALUNOS ATENDIDOS	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS (t)	ALIMENTOS DISTRIBUÍDOS PER CAPITA (kg)	DIAS ATENDIDOS
-----	------------------	----------------------------	--	----------------

---

1978	14 071 000	136 591	9,7	125
------	------------	---------	-----	-----

1979	14 004 000	112 813	8,1	128
------	------------	---------	-----	-----

1980	15 050 000	103 495	6,9	132
------	------------	---------	-----	-----

1981 15 624 000 125 852 8,1 135  
1982 18 721 000 127 974 6,8 -  
1983 19 543 000 96 717 4,9 -  
1984 20 838 000 112 813 5,4 140  
1985 21 732 000 240 890 11,1 180  
1986 31 702 000 342 420 10,8 270  
1987 32 481 262 194 661 6,8 -  
1988 31 453 133 190 346 6,1 -  
1989 32 000 000 100 843 3,2 -  
1990 29 681 068 138 116 4,7 58  
1991 29 065 055 134 685 4,6 65  
1992 30 600 250 91 903 3,0 35

---

Fontes: FAE - Séries Históricas 1970 - 1984

FAE - Relatórios 1986 a 1992

Entre 1986 e 1989 está incluído o "Projeto Irmãozinho"

### EVOLUÇÃO DO PNAE

Ao longo de toda sua história, o número de beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar foi quase sempre crescente. No período de 1986 a 1988 chegou a incluir os irmãos dos escolares, na faixa de 4 a 6 anos, que se encontravam fora das escolas, no "Programa dos Irmãozinhos", que atendia, aproximadamente, 5 milhões de crianças. Mas não basta constatar o crescimento quantitativo dos beneficiários do PNAE, é preciso examinar essa expansão, comparando-a com a quantidade de alimentos distribuídos.

O Quadro 04 mostra que em apenas três anos, 1978, 1985 e 1986, houve uma razoável distribuição de alimentos per capita. Mesmo assim, em relação ao número de dias letivos, muito aquém da quantidade necessária de alimentos fixada como meta - 14,4 kg para 180 dias ou 16 kg para os 200 dias letivos por criança. Em outras palavras, o crescimento do número de beneficiários não foi acompanhado por um aumento no volume de alimentos distribuídos.

Quanto à distribuição regional dos beneficiários do PNAE, o Quadro 05 mostra que até 1984, a região Sudeste era a que possuía maior número de crianças atendidas. Em 1985, com o Governo Sarney, a situação se inverteu em favor das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Modificou-se novamente no Governo Collor, diminuindo a participação nordestina e aumentando a da região Sudeste.

#### QUADRO 05

#### DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS BENEFICIÁRIOS DO PNAE POR REGIÃO

---

Regiões %

ANO \_\_\_\_\_

NORTE NORDESTE CENTRO-OESTE SUDESTE SUL

---

1978 5 22 7 49 17

1979 5 26 8 43 18

1980 5 27 8 43 16

1981 6 30 8 39 17

1982 6 32 8 38 16

1983 6 34 9 35 16

1984 6 32 8 39 15

1985 10 42 9 22 17

1986 9 45 10 21 17

1987 7 44 11 21 17

1988 9 42 9 25 15

1989 12 42 8 24 24

1990 11 40 9 24 16

1991 9 32 7 38 14

1992 10 36 8 33 13

---

Fontes: Relatório sobre a Situação Social do País - 1987 -

UNICAMP - NEPP

Relatórios FAE - 1988 a 1992

QUADRO 06

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS FEDERAIS DO PNAE

US\$ 1 000

---

NORTE NORDESTE CENTRO-OESTE SUDESTE SUL

ANOS US\$ % US\$ % US\$ % US\$ % US\$ %

---

1975 2 507 4 10 333 16 5 102 8 36 857 58 8 937 14

1976 4 358 4 22 539 19 7 766 7 66 474 58 14 123 12

1977 4 872 4 21 687 16 8 128 6 81 905 60 19 649 14

1978 6 796 5 21 855 15 12 746 8 86 456 57 22 907 15

1979 7 710 5 25 360 18 11 266 8 77 763 55 19 942 14

1980 5 695 5 29 733 24 7 995 6 65 424 53 14 413 12

1981 7 039 6 32 259 27 8 961 7 56 860 47 15 906 13

1982 7 467 6 47 301 42 13 179 12 27 369 24 18 156 16

1983 9 991 8 54 554 45 11 727 10 29 951 24 15 563 13

1984 8 001 7 40 836 38 10 710 10 26 657 25 21 746 20

1985 17 286 9 92 592 48 18 653 10 32 033 17 30 770 16

1986 26 674 8 146 914 45 8 874 10 66 137 20 56 824 17

1987 24 406 9 134 098 48 25 375 9 57 519 20 40 482 14

1988 24 901 9 117 185 42 24 976 9 68 722 25 43 111 15

1989 27 240 12 96 249 42 19 182 8 53 561 24 31 934 14

1990 43 956 11 160 545 40 34 723 9 98 373 24 66 171 16

1991 25 488 9 88 692 32 20 231 7 107 734 38 39 254 14

1992 15 451 11 52 670 36 11 399 8 49 016 33 18 420 12

---

Fontes: Relatório sobre a Situação Social do País - 1987 -

UNICAMP - NEPP

Relatórios FAE 1988 - 1992

Comparando-se o Quadro 06 com o Quadro 05 observa-se que não há correspondência entre o número de beneficiários de uma região e o volume de recursos a ela destinados O Quadro 07 mostra, então, a distribuição dos recursos per capita Vê-se que, até 1981, os valores da Região Nordeste são os menores do País, indicando ampliação do atendimento, com menor quantidade de alimentos distribuídos A Região Sudeste apresenta os maiores valores per capita até 1981, quando a situação se inverte

QUADRO 07 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS FINANCEIROS DO PNAE PER CAPITA

		E m					U S \$														
REGIÕES ANO		-----																			
BRASIL																					
		NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE		SUDESTE		SUL													
		-----																			
		1975																			
5,79	4,35	6,81	6,70	4,40	5,74	1976	8,45	8,91	9,21	11,71	6,55	9,84	1977	7,77	7,39	9,11					
13,33	8,32	10,53	1978	10,45	7,14	13,16	12,50	9,29	10,70	1979	9,77	7,06	10,22	12,95	7,92						
10,15	1980	6,65	7,44	6,38	9,99	6,02	8,20	1981	7,57	6,91	6,60	9,39	6,07	7,74	1982	6,17	8,00				
8,22	3,87	6,22	6,05	1983	8,17	8,15	7,03	4,40	4,96	6,22	1984	6,55	6,10	6,43	3,29	6,93	5,19				
1985	8,20	10,20	9,51	6,53	8,37	8,80	1986	10,70	10,32	10,47	10,73	10,27	10,42	1987	11,59						
10,10	8,00	8,98	8,00	9,39	1988	9,76	9,50	9,19	11,70	9,56	9,96	1989	8,70	7,29	7,64	6,59					
6,34	7,13	1990	12,88	11,15	12,67	11,10	12,05	11,57	1991	9,67	9,69	9,76	9,63	9,80	9,68						
1	9	9	2	5	, 3	6	5	, 5	0	5	, 2	8	4	, 1	9	4	, 3	0	4	, 8	0

Fonte:

Relatório sobre a Situação Social do País 1987 - UNICAMP-NEPP

Relatórios FAE 1988 - 1992

A partir de 1990, com o Governo Collor, houve uma drástica redução nos recursos alocados ao PNAE conforme demonstrado no Quadro 03 As repercussões dessa decisão tiveram conseqüências nutricionais e na educação das crianças beneficiárias ainda não avaliadas,

mas, certamente, bastante graves; pois, se a merenda escolar é fator de atração e manutenção dos alunos nas escolas, para muitas é, também, a única alternativa de alimentação

O Governo Itamar Franco, em 1993, pretende reverter esse quadro de abandono dos programas sociais Entretanto os resultados do Plano de Combate à Fome e à Miséria só poderão ser avaliados a partir de 1994

## OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE

A execução do PNAE passa por quatro fases distintas: Consolidação Das Pautas de Compras

A pauta de gêneros alimentícios é elaborada a partir das propostas apresentadas pelas Coordenações Estaduais de Alimentação Escolar - PEAE, das Secretarias Estaduais de Educação As PEAEs indicam o número de alunos, os dias de atendimento, a infra-estrutura para a operacionalização da merenda e tudo que se refere à regionalização e aceitabilidade dos cardápios A partir da pauta proposta à FAE, a Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional-DAAN analisa os valores nutricionais, os custos, a disponibilidade orçamentária e aprova a pauta final para aquisição Aquisição dos Produtos

Com a pauta aprovada, a própria DAAN inicia o processo de aquisição dos alimentos de forma centralizada, para os produtos formulados, ou descentralizada, através da CONAB nos Estados, para os alimentos básicos Alguns Estados recebem os recursos repassados pela FAE e eles mesmos adquirem os produtos básicos

Segundo a FAE, a aquisição nos Estados tem por objetivos reduzir os custos finais dos produtos e adequar os cardápios aos hábitos alimentares de cada região No caso dos produtos formulados ou desidratados "face às características que envolvem esse grupo de alimentos por sua formulação específica, quase que exclusivamente utilizados na alimentação escolar e, pela localização de fornecedores na Região Centro-Sul do País, as aquisições são efetuadas diretamente pela FAE, por processo de concorrência pública " (12) Recebimento, Armazenagem e Distribuição dos Produtos pelo PEAE

Compete à Coordenação do Programa Estadual de Alimentação Escolar receber os produtos básicos e formulados adquiridos pelo PNAE, armazená-los e, após a aprovação dos mesmos pelo controle de qualidade, distribuí-los às escolas Controle de Qualidade

O Departamento de Controle de Qualidade - DCQ da FAE elabora os "Padrões de Identidade e Qualidade - PIQ", nos quais são definidas as características mínimas que o

alimento deve possuir para ser considerado apto para o consumo humano Os exames laboratoriais são realizados nas amostras dos produtos entregues nos armazéns por 25 laboratórios conveniados, um em cada Estado Com a emissão dos laudos correspondentes considerando os alimentos em condições apropriadas para o consumo humano, são liberados para distribuição às escolas

Os trabalhos auditoriais realizados constataram falhas graves em todas essas fases, que demonstraram ser esse sistema operacional inadequado à efetivação dos objetivos e metas fixadas pelo PNAE

## OS DESVIOS

### AMAPÁ 1988 a 1990

A Comissão de Tomada de Contas Especial constituída pela FAE para apurar irregularidades na execução do PNAE no período em que esteve à frente da Coordenação do Programa no Amapá o Sr Antônio Pelaes dos Santos, constatou inúmeros desvios e falhas na execução do PNAE (Anexo I, folhas 1/189)

O Sr Antônio Pelaes dos Santos, Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar no Amapá e o Sr Bento Góes de Almeida, Secretário Estadual de Educação foram indicados para os respectivos cargos pelo Deputado Federal Eraldo Trindade, conforme declaração dos mesmos em suas defesas encaminhadas ao TCU

Nas alegações do Sr Antônio Pelaes dos Santos consta:

"O peticionário, Antônio Pelaes dos Santos, jovem mancebo, por sua inocência, deixou-se seduzir pelo canto das sereias dos experientes políticos, tendo defendido a candidatura de Eraldo Trindade, acreditando piamente de que este estaria preocupado com a parte humilde da população, os descamisados

O nobre Deputado sentiu que Antônio Pelaes dos Santos poderia ser usado pela fleuma própria daqueles que às vésperas de se despedirem da adolescência, fez com que Antônio Pelaes fosse nomeado Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar "

Já o Sr Bento Góes de Almeida em suas alegações de defesa ao TCU declara que assumiu o cargo por indicação do Deputado Federal Eraldo Trindade em razão de sua exemplar atuação na vida pública

## Irregularidades Verificadas:

- Saídas irregulares de gêneros alimentícios do armazém do PEAE para fins que não se coadunavam com os propósitos e condições estabelecidas no convênio firmado entre a FAE e o Governo Estadual para execução do Programa, como segue:

### - Extra-Ecolares

Eram as saídas de gêneros para entidades e fins não previstos no convênio

Como entidades não credenciadas foram relacionadas creches, abrigos, entidades desportivas, asilos, associações de moradores, clubes e igrejas

Para fins indevidos destacaram-se encontros, festividades de comemoração da Páscoa, da criança, da pátria, do trabalho, seminários, debates; como alimentos para pessoas que trabalharam em reforma de escolas, como lanche em órgãos do governo, tais como a Secretaria da Agricultura, a própria Secretaria de Educação em seus vários departamentos, doação para pessoas desabrigadas, escoteiros, passeios, semana pedagógica, centros espirituais, cursilhos e até mesmo mutirão para melhoria de vila

### - Rancho dos Funcionários

Era a denominação dada às cotas de alimentos distribuídas aos funcionários do PEAE. Essas cotas eram distribuídas periodicamente e serviam também para cobrir despesas dos funcionários em viagem para distribuição da merenda escolar nas escolas em localidades mais distantes, uma vez que as "diárias demoravam a ser pagas". As cotas saíam em guias de remessa denominadas "Rancho dos Funcionários", "Assistência ao Educando", "Viagens", "Copa e Cozinha do PEAE". Entretanto, nos depoimentos prestados pelos funcionários, alguns afirmaram que muitas das cotas saíam em guias de remessa com nomes de escolas passíveis de receberem a merenda escolar. Tais guias eram assinadas pelos próprios funcionários do PEAE.

### - Guias Adulteradas

Eram as guias que, em seu conteúdo, apresentavam alterações. Em algumas, após datilografados os gêneros e encerradas com um traço diagonal, foram incluídos outros gêneros. Em outras, as quantidades dos gêneros foram alteradas para mais.

### - Escolas Fantasmas

Foram encontradas guias de remessa de alimentos para creches que não existiam ou que não funcionavam

- Saídas sem Comprovação

Eram as saídas do armazém sem que houvesse a emissão de guia de remessa correspondente

No inquérito apurou-se que o Sr Edésio Pereira da Silva utilizou gêneros alimentícios para o pagamento do conserto do carro do PEAE

Em vários depoimentos no processo constam declarações que comprovam a saída de gêneros alimentícios em carros oficiais, de aluguel ou particulares, que estacionavam à frente do armazém, eram carregados e seguiam caminhos ignorados

Em outros depoimentos confirmou-se a entrega de alimentos em casas particulares, inclusive na casa do Deputado Federal Eraldo Trindade e na casa do Secretário de Educação, Sr Bento Góis de Almeida

Segundo os autos, o Sr Antônio Pelaes e o Sr Paulo Afonso Vasconcelos, respectivamente, Coordenador e Almojarife do PEAE, entregaram, a título de empréstimo, 400 latas de óleo, através de uma cartela de empréstimo ao Sr José Ronildo Bezerra de Oliveira, dono da Casa das Aves, frigorífico em que ficavam armazenados os frangos do PEAE, sem registro da devolução

No armazém do PEAE havia dois refrigeradores com capacidade para 400 kg cada um. Duas vezes por semana eles eram abastecidos com frangos para atender a reposição de suprimento às escolas. Às sextas-feiras os refrigeradores eram abastecidos e, às segundas-feiras, amanheciam vazios. Os frangos eram retirados no final de semana para destinos que não eram as escolas. Segundo os Srs Paulo Afonso de Vasconcelos e João dos Santos Quaresma, eram destinados para fins políticos e proveitos pessoais.

- Foram ainda registradas diversas irregularidades, tais como:

- Verificou-se que um mesmo técnico do PEAE, num mesmo dia, assinava como recebedor em várias guias de remessa, sendo que os gêneros dessas guias eram entregues em localidades diferentes e distantes. Ocorre que essa pessoa não poderia estar num mesmo dia, em localidades distantes para entregar a merenda escolar. Observou-se que, em algumas guias, o técnico do PEAE que acompanhava a entrega dos alimentos à escola

assinava como recebedor; em outras, pessoa da própria escola é que assinava o recebimento, sem que se saiba porque se aceitavam os dois procedimentos

- Adulteração do número de alunos das escolas A escola rural Canal de Guimarães, conforme as guias de remessa nº 2580 e 3226, possuía 50 alunos Já na guia nº 3388, constavam 1409 alunos

- Por falta de local adequado no armazém do PEAE, os frangos eram estocados no próprio frigorífico que ganhara a licitação A saída desses frangos se dava segundo autorização do almoxarife, Sr Paulo Afonso Vasconcelos Tais autorizações ocorriam por simples bilhetes remetidos ao frigorífico, sem nenhum sistema de controle

- Segundo o depoimento de Antônio Pelaes dos Santos, o Sr Severino Marialves Filho, técnico do PEAE, fizera um acerto com o dono do Frigorífico Braga para aumentar o valor do frango, com a finalidade de diminuir a quantidade, a fim de satisfazê-lo, uma vez que o mesmo reclamava sobre a presença dos frangos em sua câmara refrigeradora Foi encontrada uma declaração dada pela Firma Braga Ltda de 03/08/88, recebendo a quantia de Cz\$ 4 116 000,00, referente à venda de 12000 kg de frango No entanto, na Nota Fiscal nº 002941 de 23/09/88 da COBAL, referente a essa aquisição, constava o valor de Cz\$ 6 365 840,02

- Em todo o inquérito, diversos depoimentos confirmaram a ascendência do Deputado Federal Eraldo Trindade sobre o Sr Antônio Pelaes dos Santos Essa ascendência se materializava através de bilhetes, que o Sr Antônio Pelaes declarou ter rasgado para não se comprometer e através de telefonemas Consta nos autos que os gêneros alimentícios foram utilizados pelo Sr Eraldo Trindade para fins políticos, para uso próprio, de seus parentes e correligionários e que o mesmo seria o mentor intelectual de parcela considerável do desvio da merenda escolar

Os prejuízos decorridos da má administração do Programa Estadual de Alimentação Escolar no Amapá montaram a Cr\$ 23 961 188,89, correspondentes a 267796 Kg de alimentos (dados de 09/11/90)

Como providências adotadas pela FAE, foi instaurado processo de tomada de contas especial, tendo como responsáveis os Srs Jorge Nova da Costa, ex-Governador do Amapá; Bento Góis de Almeida, ex-Secretário de Educação do Estado; Antonio Pelaes dos Santos, ex-Coordenador do PEAE/AP e Paulo Afonso de Vasconcelos (falecido), então Almoxarife do Programa O processo encontra-se no TCU em fase de diligência sob o nº TC 025 027/91-

O relatório foi também encaminhado à Polícia Federal para instauração de inquérito

Como forma de reparar o prejuízo causado ao Programa, o Governo do Estado do Amapá completou a restituição dos alimentos à FAE em 07/12/92, faltando o cumprimento de algumas formalidades relativas à documentação comprovante das entregas

ACRE - 1988 a 1991

O Diretor de Assistência ao Educando e Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar - PEAE, da Secretaria de Educação do Estado do Acre, Sr Fernando Antonio da Gama Filho, servidor inativo da FAE desde março/91, segundo o relatório da Comissão de Processo Administrativo e Disciplinar constituída pela FAE cometeu as seguintes irregularidades no período em que esteve à frente do Programa de Alimentação Escolar no Acre, de 1988 a 1991 (Anexo II, folhas 1/42):

- autorizou o desvio de alimentos destinados à merenda escolar para fins políticos;
- desviou 25420 kg de carne bovina fresca, adquiridos para atender ao Programa Estadual de Alimentação Escolar, recebidas pelo indiciado do frigorífico responsável pelo fornecimento do produto e não distribuída aos alunos beneficiários do Programa no Estado do Acre;
- autorizou, e permitiu que fosse autorizado por seus subordinados diretos, a distribuição de 18986 kg de merenda escolar para atender, com lanche, as Unidades da Secretaria de Educação do Estado do Acre;
- autorizou, e permitiu que fosse autorizado por seus subordinados diretos, a distribuição de merenda escolar para entidades não beneficiárias do Programa, tais como Associação de Moradores, Projeto Vista Alegre, Treinamento de Docentes, Lar dos Vicentinos, Encontro Pedagógico, Encontro de Professores, Treinamento de Professores, Programa Irmãozinho, Legião Escoteira do Acre, ASPAC, Curso de Professores da Zona Rural, Associação de Bairro, Curso de Teologia, Centro Espírita Deus, Amor e Caridade, FONTAC, Casa do Estudante Acreano, Escola Menino Jesus, Deficientes Áudio-Visuais, FUNBESA, Sociedade de Amparo à Família, Centro do Deficiente Auditivo, Instituto de Educação Lourenço Filho e SINTEAC;
- não orientou, nem deu conhecimento aos seus subordinados, das normas legais regulamentares e critérios para execução do PEAE, permitindo que os mesmos realizassem atendimentos irregulares com os produtos destinados à merenda escolar;

- superestimou a clientela estudantil do Acre, beneficiária do Programa, a fim de receber alimentos da FAE em quantidade superior à necessária;
- falseou a verdade, perante a Comissão, sobre os seguintes fatos:
  - aquisição de 25420 kg de carne bovina fresca para atendimento do PEAE/AC, em 1988, quando afirmou em seu depoimento desconhecer tal operação;
  - participação de sua filha na sociedade da firma MABRA - Comércio e Representações Ltda, afirmando que deu baixa nas cotas a ela pertencentes logo que assumiu a direção do DAE, em 1988, sendo que a sociedade só foi desfeita em 06/11/89;
  - desviou 6105 kg de biscoito, adquiridos da empresa MIRAGINA SA, que emitiu Nota Fiscal nº 5917 correspondente a 25105 kg do produto e só se registrou a entrada no armazém, de 19000 kg. Mais tarde, por pressão da Secretária de Educação do Acre, a referida empresa apesar de confirmar já ter entregue os 25105 kg através da Nota Fiscal nº 5917, atestada pelo Indiciado, realizou a reposição de mais 6105 kg de biscoito. Desta forma, permaneceu uma diferença a maior do mesmo quantitativo, sem esclarecimento quanto à sua destinação;
  - estabeleceu duas firmas particulares: MABRA Comércio e Representações Ltda, da qual era procurador, com todos os poderes para agir em seu nome; e FAMA Comércio e Representações Ltda, proprietário juntamente com sua esposa. Como Diretor de Assistência ao Educando e principal responsável pelo PNAE naquele Estado, o Indiciado, através das duas empresas, fornecia alimentos para o Programa, atestava as respectivas Notas Fiscais de Vendas, controlava a entrada dos produtos fornecidos no armazém do PEAE e, conseqüentemente, recebia o pagamento da CONAB relativo a essas vendas;
  - utilizou-se do cargo que ocupava para proveito pessoal quando, através da empresa FAMA Comércio e Representações Ltda, de sua propriedade, forneceu ao Programa Estadual de Alimentação Escolar do Acre, 27337 kg de alimentos e entregou somente 16312 kg, alegando que tal medida visava a corrigir diferenças de preços nas mercadorias, contrariando desta forma, as normas regulamentares de fornecimentos para compras descentralizadas CONAB/FAE, pelas quais não se admite reajuste de preços para produtos básicos;
  - utilizou-se de 12000 kg de biscoitos pertencentes ao Programa, sem a devida autorização da FAE, para atendimento da zona de conflito na localidade de Extrema, quando do desentendimento sobre a área territorial entre os Estados do Acre e Rondônia;

- permitiu que se perdessem 8000 kg de biscoitos no armazém do PEAE, que se tornaram impróprios para o consumo da clientela estudantil beneficiária do referido alimento;
- emitiu Guias de Remessa, destinando 14000 kg de biscoitos para o Município de Assis Brasil/AC, apenas com a finalidade de corrigir acertos de estoque referentes a atendimentos irregulares

Segundo o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, concluído em 27/10/92, também são responsáveis, indiretamente, pelas irregularidades praticadas pelo Sr Fernando Antonio da Gama Filho, o ex-Secretário de Educação Josué Fernandes de Sousa de 87 a 90, o ex-Representante da FAE no Estado e o ex-Governador do Estado Flaviano Melo, por saberem das irregularidades e não tomarem quaisquer providências

Na conclusão do mesmo Relatório, a Comissão entende como um absurdo, os fatos calamitosos cometidos pelo Sr Fernando frente ao PEAE/AC, quando era ele ao mesmo tempo diretor do DAE, proprietário de empresa fornecedora de alimentos para o Programa e membro da Comissão Mista de Compras, ou seja, de venda, atestava as notas fiscais, entregava a quantidade que bem desejasse e recebia o pagamento referente à quantidade do pedido de compra

Finalizando, a Comissão sugeriu ao Presidente da FAE, a adoção das seguintes medidas:

- encaminhar o processo à Procuradoria Jurídica da FAE;
- adotar as medidas cabíveis para executar a cassação da aposentadoria do servidor Fernando Antonio da Gama Filho, com base no artigo 134 combinado com o artigo 133, inciso IV da Lei 8112/90;
- acionar o Governo do Estado do Acre, para que o mesmo proceda ao ressarcimento de todo o prejuízo causado ao Programa no período em que o Sr Fernando Antonio da Gama Filho foi Diretor de Assistência ao Educando da Secretaria Estadual de Educação;
- encaminhar cópias do presente processo e seus anexos ao Tribunal de Contas da União, Departamento de Polícia Federal e Governo do Estado do Acre

MATO GROSSO - 1989

Durante visita de supervisão no período de 03 a 07/12/89 do Programa Estadual de Alimentação Escolar no Mato Grosso, a equipe da FAE detectou diversas irregularidades em

Cuiabá (Anexo II, folhas 43/93) Dentre elas, destacam-se:

- Armazenagem:

- péssimas condições de armazenagem;

- grande quantidade de embalagens danificadas com vazamento do conteúdo;

- infestação de ratos no depósito;

- falta de identificação dos lotes;

- empilhamento desordenado;

- grande quantidade de gêneros derramados;

- falta de limpeza e higienização periódica do local;

- vários produtos com prazos de validade a expirar em dezembro e janeiro, sem qualquer programação para distribuição e consumo;

- falta de segurança do prédio;

- péssimas instalações sanitárias;

- Controle

- inexistência de controle escritural; e

- ausência de papeletas de identificação dos lotes armazenados

As péssimas condições de armazenagem levaram à perda de 1100 kg de gêneros alimentícios Além disso, em levantamento realizado nos depósitos da merenda escolar em Corumbá/MT, constatou-se o desaparecimento de 12081 kg de alimentos Tudo conseqüência do descaso e negligência na administração do Programa no Estado

Foi instaurada Tomada de Contas Especial, que se encontra no TCU, sob nº TC 000 440/93-0 em fase de instrução Os diversos relatórios produzidos sobre os fatos divergiram quanto à indicação precisa dos responsáveis pelos prejuízos

Segundo o Ofício nº 082/Presidência da FAE, de 26/02/93, o Governo do Estado oficializou à FAE a pretensão de repor os produtos desviados em quantidade e espécie

#### CEARÁ - 1989

Em 07/07/89, a Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída pela Câmara Municipal de Tauá/CE para apurar possíveis irregularidades na administração do Prefeito Pedro Pedrosa de Castro Castelo, concluiu em seu relatório (Anexo II, folhas 94/104) que os recursos repassados pela FAE em 22/10/88 para o Programa da Merenda Escolar no Município haviam sido desviados, totalizando Cz\$ 4 210 371,00 em 30/11/88

No ofício de encaminhamento do Relatório, a CPI sugere o envio da peça à Polícia Federal e à Procuradoria Geral da República, além de autoridades municipais e estaduais

O processo foi convertido em Tomada de Contas Especial pela FAE em 14/01/93

#### ALAGOAS

Há na FAE sete processos tratando das seguintes irregularidades no PNAE no Estado de Alagoas (Anexo II, folhas 105/138):

- desvio de alimentos nos Municípios de Xingó, Mata Grande, Ibateguara, União dos Palmares, Branquinha e Murici Há escolas que nunca receberam qualquer quantidade de gêneros para a merenda escolar;
- redução do quantitativo de merenda destinada às escolas para pagamento do pessoal envolvido na distribuição dos alimentos (motoristas, ajudantes e outros);
- fornecimento de alimentos a creches da FEBEM, que não são beneficiários do Programa;
- instituições filantrópicas "fantasmas" cadastradas junto ao PEAE para atendimento com produtos do Programa;
- distribuição de alimentação escolar para instituição de idosos em razão do colégio para onde se destinaria a merenda estar fechado para reformas;
- venda de produtos da merenda escolar em estabelecimentos comerciais nos Municípios de Viçosa e Rio Largo Os alimentos foram vendidos a esses estabelecimentos pelo chefe do depósito da Merenda Escolar da 4ª Coordenadoria Regional de Ensino - CRE, filho do

Coordenador da CRE em Viçosa

Como providências, a Representação da FAE em Alagoas encaminhou todos os documentos relacionados ao Secretário Estadual de Educação e à Superintendência da Polícia Federal, para apuração dos fatos

## USO ELEITORAL DO PROGRAMA

PIAUÍ - 1990

No período que antecedeu o primeiro turno da eleição para o Governo do Estado do Piauí ocorreram diversos desvios de alimentos do Programa dos Irmãos dos Escolares - PAIE A Superintendência da Polícia Federal no Estado efetuou várias apreensões de alimentos que estavam sendo distribuídos com fins eleitorais Tudo isso relatado pela Comissão de Inquérito Administrativo designada pela FAE (Anexo II, folhas 139/167)

Houve também repasse irregular de gêneros alimentícios do PAIE para o "Programa Casa-Escola" do governo estadual cuja clientela era de 83334 crianças Entretanto, foi informado à FAE que o número era de 319078, recebendo, então, mais alimentos do que o necessário

A FAE constatou que o Sr Edson Tomás de Lima, Representante da Fundação no Estado e Diretor de Assistência ao Estudante na Secretaria de Educação, foi omitido em suas atribuições funcionais

Para a FAE: "Ficou mais do que provado que é de inteira responsabilidade do Governo do Estado do Piauí o repasse irregular de gêneros alimentícios para o 'Programa Casa-Escola', que representou um quantitativo três vezes maior do que o estabelecido pela FAE, para atender ao Programa dos Irmãos dos Escolares - PAIE" Foi então efetuado o levantamento físico-financeiro dos gêneros repassados a mais para cobrança ao governo estadual

O levantamento procedido quantificou 423433 Kg de alimentos num valor total de Cr\$ 378 472 044,31 (dez/90) cujo pagamento foi negado pelo Governador do Estado, Sr Alberto Tavares Silva

Foi instaurado processo de Tomada de Contas Especial que se encontra em andamento no Tribunal de Contas da União sob o nº TC 000 645/91-5

BOM JESUS DA LAPA - BA - 1992

Em 30 de dezembro de 1992, populares invadiram e saquearam o depósito onde estavam armazenados os gêneros da merenda escolar do Município, levando todos os alimentos, fogões, condicionadores de ar, sofás, mesas, estantes, quebrando todo o prédio e ateando fogo em toda a documentação existente (Anexo II, folhas 168/171)

Segundo o Ofício nº 02/93 da Diretoria Regional de Educação encaminhado à Secretaria Estadual de Educação os fatos foram decorrentes da campanha eleitoral para a Prefeitura, pois declara:

"As pessoas sensatas desta terra, que estarecidas assistiram impotentes os atos de vandalismo, esperam justiça e apuração rigorosa dos fatos, desde quando entendemos serem eles provocados pela imagem negativa que foi passada durante a campanha eleitoral pelo candidato a Prefeito ARTHUR MAIA, sobrinho do Sr Nilo Coelho, de que a Merenda retinha os gêneros do povo e não os distribuía à população carente, a invasão do prédio, em agosto, a filmagem dos gêneros no depósito e divulgada através da televisão e TELÃO, em todos os cantos da cidade, incitando o povo a odiar a Merenda Escolar e os seus responsáveis, provocaram a ira popular até gerar este acontecimento lamentável de agora"

NORDESTINA - BA - 1992

Em 17 de abril de 1992, o Prefeito do Município de Nordestina/BA, Sr João Soares Moura, distribuiu, indevidamente, a pessoas da cidade, 2311 kg de gêneros alimentícios do PNAE, com os seguintes produtos:

Arroz 500 kg

Açúcar 540 kg

Feijão 280 kg

Fubá 220 kg

Farinha de Mandioca 320 kg

Leite 121 kg

Sardinha 300 kg

Sal 30 kg

Total 2311 kg

O fato foi denunciado em carta do Dr João Emílio de Oliveira Souza ao Representante da FAE na Bahia (Anexo III, folhas 1/11)

Segundo o Chefe do Serviço Municipal de Alimentação Escolar - SEMAE, os alimentos foram distribuídos aos pobres da região na Sexta-Feira Santa Segundo o Relatório da Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia:

"Tentou-se um contato com o dirigente municipal, mas nos foi informado que o mesmo não estava em condições sóbrias que pudesse nos atender"

Consta nos autos que o Prefeito, Sr João Soares Moura, confirmou que distribuiu na Semana Santa os produtos destinados à merenda escolar porque fora informado de que os mesmos estavam com prazo de validade vencido Assumiu a responsabilidade pelo ocorrido e comprometeu-se por escrito, em 30/06/92, a repor os alimentos no prazo de 15 dias

## A DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS

### PERNAMBUCO - 1988

Em 1988 houve a deterioração de 24607 kg de charque produzidos pela BORDON e SOLA (Anexo III, folhas 12/26)

Foram adquiridos do Frigorífico SOLA SA, em 21/12/87, 109000 kg de charque produzidos no período de 15 a 20/01/88 e entregues em Recife entre 22 e 27/01/88 Houve atraso na entrega, prevista para 22/01/88 e efetivada em 27/01/88 A distribuição do produto pelo PEAE para os núcleos iniciou em 10/02/88 e terminou em 28/03/88 Dos núcleos para as escolas teve início em 25/02/88 e fim em 12/05/88, ultrapassando o prazo de validade do produto Além disso foi armazenado de forma inadequada nos Núcleos Regionais

O charque BORDON foi entregue diretamente nos Núcleos Regionais em março de 88, num total de 43170 kg Houve demora de até 39 dias na liberação pelo Controle de Qualidade

Como irregularidades, a Comissão de Inquérito designada pela FAE detectou:

- aquisição do charque SOLA no final do período escolar e com entrega prevista para as férias O prazo de validade do produto é de 90 dias;

- 18330 kg de charque BORDON foram recebidos no armazém da CIBRAZEM em Recife quando já apresentavam indícios de deterioração Deveriam ter sido devolvidos;

- armazenagem em condições inadequadas de empilhamento no armazém da CIBRAZEM e nos Núcleos Regionais

Em seu relatório, a Comissão de Inquérito apurou, entre outras, as seguintes responsabilidades:

- Da Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional - DAAN/FAE:

- pela aquisição de produto altamente perecível em final de ano, para entrega em janeiro seguinte, nas férias, sem que as escolas tenham condições de consumi-lo de imediato;

- pela emissão de parecer do Departamento de Controle de Qualidade em que se afirmava que o produto atendia às especificações estabelecidas pela FAE, podendo ser liberado, apesar dos laudos de análise informarem o contrário

- Da Secretaria de Estado da Educação de Pernambuco:

- pela utilização de armazéns sem condições para a estocagem de gêneros alimentícios;

- pela demora na tomada de providências, quando informada a respeito de fatos que exigiam urgência;

- pela demora de até 60 dias na distribuição do charque

- Do Laboratório de Experimentação e Análises de Alimentos:

- pela demora e falta de cuidados no recolhimento de amostras para análise

- Da CIBRAZEM:

- por empilhar inadequadamente o charque;

- pela demora na tomada de providências

Concluindo, a Comissão sugere o envio de cópia do relatório à Secretaria de Educação/PE; ao Laboratório de Experimentação e Análises de Alimentos, da UB; à CIBRAZEM; à

REFAE/PE; à CAGEP e ao Tribunal de Contas da União

Além disso, propõe acionar os frigoríficos BORDON e SOLA para indenização à FAE de 18287 kg de charque (5006 kg - BORDON e 13281 kg - SOLA)

SIMÕES FILHO - BA - 1992

Em 17/03/92, houve intoxicação alimentar de 37 crianças no Município de Simões Filho/BA provocada por ingestão da merenda escolar (Anexo III, folhas 27/43)

As refeições para os alunos do Município são preparadas numa Cantina Central que distribui os alimentos para 64 escolas, atendendo 18000 alunos Houve intoxicação de alunos em 20 unidades escolares

A Comissão de Inquérito instalada pelo Governo do Estado da Bahia e pela FAE concluiu que:

"I - Está absolutamente descartada a hipótese de ter sido a intoxicação alimentar em decorrência da perda de validade dos alimentos Os laudos técnicos emitidos pela Vigilância Sanitária do Estado e pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED) das amostras colhidas dos mesmos lotes de gêneros que foram posteriormente servidos na alimentação, atestam que não houve contaminação e deterioração da matéria-prima alimentar fornecida pela FAE/SEC/SAE/GERAA

II - Sustentada a integridade plena, e total salubridade dos alimentos, com base nos laudos referidos, deve-se apontar como condições que teriam propiciado a intoxicação, alimentos preparados com mais de um dia de antecedência sem armazenagem adequada, equipamentos mal higienizados, deficiência no cozimento e reaquecimento, fatos que, infelizmente, foram detectados na administração da Cantina Central de Simões Filho "

Finalizando os trabalhos, sugeriu que fossem adotadas providências para o treinamento e orientação das pessoas responsáveis pelo preparo da merenda escolar

ANTONIO CARDOSO - BA - 1991

Em 15/03/92, denúncia anônima informa que 4556 kg de alimentos destinados à merenda escolar estocados em dois depósitos utilizados pela Prefeitura Municipal de Antonio Cardoso/BA estavam com prazos de validade vencidos A Vigilância Sanitária determinou a incineração sem que fossem recolhidas amostras para reanálise laboratorial que confirmasse se os gêneros estavam de fato deteriorados (Anexo III, folhas 44/86)

A Comissão de Inquérito não conseguiu identificar os responsáveis pelo prejuízo. Entretanto, sugeriu à presidência da FAE adotar medidas junto à Secretaria de Estado de Educação da Bahia, solicitando o ressarcimento dos prejuízos causados ao PNAE naquele Estado. O parecer foi acatado pelo Presidente da FAE em despacho de 11/02/93.

#### PARANÁ - 1987

A FAE em 24/06/87 constituiu Comissão de Sindicância para apurar responsabilidades por perda de alimentos destinados à merenda escolar no Paraná (Anexo III, folhas 87/142).

Foram considerados impróprios para o consumo humano 207 433,4 kg de produtos formulados por terem seus prazos de validade vencidos e 16100 kg de charque, deteriorados. Os alimentos foram apreendidos pela Vigilância Sanitária.

A Comissão de Sindicância constituída pelo Governo do Estado do Paraná ao apurar as responsabilidades sobre o ocorrido concluiu:

"Em face dos fatos, documentos e depoimentos analisados no desenvolvimento dos seus trabalhos, a Comissão de Sindicância constatou que a responsabilidade pela inservibilidade dos produtos armazenados na COPASA-Pinhais, se deu por omissão do Departamento de Educação Alimentar que, sabedor da existência do estoque significativo liberado para o consumo, protelou sua remessa para o final do mês de fevereiro/87".

Como providências, os Secretários de Estado da Educação e da Agricultura, entenderam que foram responsáveis pela inservibilidade dos alimentos, por desídia, três funcionários da FUNDEPAR: Maria Ivonice B Mattos Ferreira - chefe do Departamento de Educação Alimentar; Hermes Prohmann da Costa - Chefe da Divisão Operacional e Regina Bochuniak - Chefe da Divisão Técnica demitindo-os por justa causa, nos termos do artigo 482, alínea "e", da Consolidação das Leis do Trabalho.

Paralelamente, com o objetivo de minimizar as perdas para o Programa, a nova chefe do Departamento de Educação Alimentar - Maria de Lourdes O Nascimento, tomou providências para verificar a possibilidade de aproveitamento de grande parte dos produtos em questão, os quais, apesar de apresentarem datas de validade vencidas, poderiam estar ainda em condições de consumo.

Foram realizadas análises laboratoriais e físicas nas amostras do produto recolhido pelas firmas NUTRIMENTAL e PROTISA, fabricantes da maioria dos gêneros, que concluíram pela liberação dos produtos para consumo, conclusão essa aprovada também pelo CEPPA,

órgão credenciado pela FAE para os exames do controle de qualidade Entretanto, encontraram resistências do Departamento de Saneamento e Vigilância Sanitária - DSVS, que discordavam do aproveitamento dos alimentos, os quais foram vendidos para servirem de ração para porcos

A FAE, em seu relatório, concluiu que, apesar de vencido o prazo de validade, os produtos desidratados ainda poderiam ser consumidos dentro de um certo período, fixado pelo laboratório que realizou nova análise nos mesmos

Em longo arrazoado, defende sua posição, contraposta ao entendimento do Departamento de Saneamento e Vigilância Sanitária

A decisão da DSVS/PR impediu o aproveitamento de, no mínimo, 60% dos produtos formulados

Independentemente da controvérsia suscitada pelo aproveitamento ou não dos alimentos apreendidos, a FAE concluiu que a responsabilidade pelo prejuízo foi do Governo do Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Educação por ser a mesma, por força do Termo de Convênio firmado entre a FAE e o Governo Estadual, responsável direto pela programação, recebimento, distribuição e consumo dos alimentos a nível central, regional e local, no âmbito do Estado do Paraná, tendo como órgão executor a Fundação Educacional do Estado do Paraná - FUNDEPAR

Por seu turno, o Governo Estadual entendeu que a responsabilidade seria da própria FAE e se negou a reparar o dano àquela Fundação

O processo de Tomada de Contas Especial se encontra no Tribunal de Contas da União, em fase de instrução

#### SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - SP

Em janeiro de 1992, o Setor Municipal de Merenda Escolar de São José do Rio Preto ao efetuar o recolhimento das sobras dos gêneros nas escolas, após o término do ano letivo de 1991, encontrou as seguintes quantidades de produtos com datas de validade vencidas:

Biscoito Doce 15,5 kg

Biscoito Salgado 937,0 kg

Leite em Pó 134,0 Kg

Macarrão Parafuso Vitaminado 903,0 Kg

Mistura Para Arroz Doce 648,0 Kg

Sopa Desidratada de Feijão com Macarrão 525,5 kg

Mistura Para Risoto 710,0 Kg

T o t a l 3 873,0 Kg

Segundo o relatório da Prefeitura o fato teria ocorrido porque o município recebera quantidades maiores do que as previstas sem nenhuma comunicação prévia do Departamento de Suprimento Escolar do Estado Houve falha, também, das escolas que não informaram o Setor Municipal dos excedentes para que pudesse redistribuí-los antes do vencimento (Anexo III, folhas 143/154)

Os alimentos foram então armazenados no depósito e ali permaneceram até novembro de 1992 sem que se chegasse a um acordo sobre o destino a ser dado aos produtos que, à época, estavam vencidos mas, aparentemente, ainda em condições de serem consumidos Só que não poderiam ser distribuídos sem Laudos Técnicos que atestassem o bom estado dos mesmos

#### MARACANAÚ - CE

Em 25/02/93, o armazém da CONAB em Maracanaú/CE guardava as seguintes quantidades de alimentos com prazos de validade vencidos (Anexo III, folhas 160/161):

_____	COM
VALIDADE VENCIDA PESO(kg)	VALIDADE ENTRADA NA UA
_____	Açúcar
Cristal - PMA/PEAE 1890 abr/92 nov/91	Açúcar Cristal - PNAE 13280 jan/93 set/91
Açúcar Cristal - PNAE 15000 fev/93 mar/92	Arroz beneficiado - PNAE 2830 jan/93 ago/92
Farinha de Mandioca - PNAE 1016 fev/93 ago/92	

T O T A L 3 4 0 1 6

-----  
Além desses, havia 56548 kg de feijão anão branco estragados que foram vendidos

## O CARTEL DOS FABRICANTES DE ALIMENTOS FORMULADOS

Ao longo dos anos, principalmente na década de 80, foi-se consolidando um segmento industrial especializado na produção de alimentos cujo grande cliente era o Governo, através de seus programas institucionais de suplementação alimentar. O maior desses programas era e ainda é o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Apesar de os formulados serem produtos que não fazem parte dos hábitos alimentares da população brasileira, foram largamente utilizados nesses programas, consumindo a maior parte dos recursos a eles alocados, contrariando as diretrizes do governo de fortalecer os pequenos e médios produtores agrícolas estabelecidos no II PRONAN DE 1976 e no Programa de Prioridades Sociais do Governo Sarney. Contrariava também a própria diretriz do PNAE de respeito aos hábitos alimentares da população, que deveria privilegiar o consumo de alimentos básicos, mais baratos e sem o problema da rejeição.

A ação dessas indústrias, coordenada pela Associação Brasileira da Indústria Nacional de Nutrição-ABIN, em conjunto com alguns dirigentes da FAE e dos outros órgãos responsáveis por programas institucionais de alimentação e nutrição, conseguiu desvirtuar essas diretrizes governamentais e ratear entre si os valores das compras de forma proporcional ao seu faturamento. Os mapas de adjudicação das licitações realizadas pela FAE desde 1989 resumidos nos Quadros 08 a 11 apresentam números que mostram de forma eloqüente fortes indícios de formação de cartel no setor de formulados.

### QUADRO 08

#### CONCORRÊNCIA 001/89

Aquisição de 06/06/89

(Percentuais de participação das empresas fornecedoras)

---

Nº DE ORDEM	EMPRESAS	VALOR	%
-------------	----------	-------	---

---

01	NUTRIMENTAL	27 278 244,00	25,20
----	-------------	---------------	-------

02 NUTRÍCIA	13 152 010,00	12,15
03 LIOTÉCNICA	12 827 269,00	11,85
04 PRÁTICA	11 041 194,00	10,20
05 BELPRATO	10 878 823,00	10,05
06 PROTISA	10 824 700,00	10,00
07 BHERING	8 659 760,00	8,00
08 OLVEBRA	8 443 266,00	7,80
09 PINK	2 273 187,00	2,10
10 SÃO BRAZ	1 623 705,00	1,50
11 CIA GOIANA LAT	714 430,00	0,66
12 ENERGE	432 988,00	0,40
13 CADORE	97 422,00	0,09
TOTAL	108 247 000,00	100,00

QUADRO 09

CONCORRÊNCIA 001/89 - FAE

Aquisição de 23/05/90

(Percentuais de participação das empresas fornecedoras)

Nº ORDEM EMPRESA VALOR %

---

01 NUTRIMENTAL S/A 37 167 448,68 25,17

02 NUTRÍCIA S/A 17 925 120,09 12,14

03 LIOTÉCNICA 17 482 805,33 11,84

04 PRÁTICA 15 044 749,29 10,19

05 S/A MATUSCELLO 18 824 439,35 10,04

06 PROTISA 14 764 546,20 10,00

07 BHERING 11 807 815,56 8,00

08 OLVEBRA 11 498 761,23 7,79

09 PINK 3 089 585,90 2,09

10 SÃO BRAZ 2 379 428,32 1,61

11 CIA GOIANA LATIC 1 078 898,30 0,73

12 ENERGE S/A 591 207,19 0,40

TOTAL 147 654 806,19 100%

---

QUADRO 10

CONCORRÊNCIA 002/91 - FAE

Aquisição de 08/05/91

(Percentuais de participação das empresas fornecedoras)

---

Nº ORDEM EMPRESA VALOR %

---

01 NUTRIMENTAL S/A 7 384 057 353,00 27,17

02 NUTRÍCIA S/A 4 172 182 922,00 15,35

03 LIOTÉCNICA 2 988 207 230,00 11,00

04 PRÁTICA 2 866 256 386,00 10,55

05 PROTISA 2 865 162 566,00 10,54

06 OLVEBRA 1 740 250 554,00 6,40

07 BELPRATO 1 727 753 679,00 6,36

08 PINK 1 187 718 929,00 4,37

09 BHERING 1 111 939 371,00 4,05

10 SÃO BRAZ 494 715 735,00 1,82

11 CIA GOIANA LATIC 283 413 075,00 1,04

12 CIPA 262 306 529,00 0,97

13 PROVISA 90 211 924,00 0,34

TOTAL 27 174 176 253,00 100%

---

QUADRO 11

CONCORRÊNCIA 002/91 - FAE

Aquisição de 22/08/91

(Percentuais de participação das empresas fornecedoras)

---

Nº ORDEM EMPRESA VALOR %

---

01 NUTRIMENTAL S/A 14 777 485 530,31 27,44

02 NUTRÍCIA S/A 8 109 309 854,39 15,06

03 LIOTÉCNICA 5 887 329 924,57 10,93

04 PROTISA 5 681 680 185,72 10,55

05 PRÁTICA 5 588 957 788,05 10,37

06 OLVEBRA 3 656 730 180,78 6,79

07 BELPRATO S/A 3 562 360 325,02 6,62

08 PINK 2 246 220 060,08 4,17

09 BHERING 2 229 466 122,83 4,14

10 SÃO BRAZ 1 079 133 663,55 2,00

11 CIA GOIANA LATIC 534 780 660,12 0,99

12 CIPA 596 575 322,45 0,92

TOTAL 53 850 029 617,85 100,0%

---

Os editais das concorrências realizadas no período apresentavam cláusulas que não permitiam que outras empresas interessadas participassem dos certames. Os fornecedores eram invariavelmente os mesmos e os percentuais adjudicados a cada um mantidos sempre na mesma proporção.

As irregularidades nestas compras de formulados foram apontadas em diversos processos no Tribunal de Contas da União. São exemplos:

- TC 013 026/89-5 - Inspeção Extraordinária realizada na FAE por solicitação do Deputado Federal Luiz Gushiken sobre as aquisições de produtos formulados para o PNAE. Relator-Ministro Carlos Átila.

- TC 012 980/90-0 - Consulta formulada pelo Ministro da Educação sobre o Sistema de Registro de Preços para compra de produtos formulados pela FAE. Relator-Ministro Homero dos Santos.

- TC 019 708/90-4 - Representação contra reabilitação da Concorrência nº 002/88 para compra de formulados pelo INAN. Relator-Ministro Carlos Átila.

- TC 019 973/91-8 - Irregularidades nas Concorrências nºs 001 e 002/91 realizadas pela FAE para compra de formulados para o PNAE. Relator-Ministro Fernando Gonçalves.

- TC 000 134/92-8 - CPI da Fome solicita ao TCU a realização de auditoria operacional e financeira e inspeções extraordinárias na LBA, FAE, INAN E CONAB. Relator-Ministro Fernando Gonçalves.

- TC 021 289/92-1 - Denúncia formulada pelo Deputado Federal Augusto Carvalho sobre erro no cálculo dos reajustes de preços de formulados comprados pela FAE nas Concorrências 001 e 002/92. Relator-Ministro Adhemar Ghisi.

A Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar - CPI da Fome, constituída em 1991, também teve oportunidade de constatar as irregularidades cometidas nas aquisições de alimentos formulados e destacou em seu Relatório:

"Do exame de todos os depoimentos e documentos apresentados a esta Comissão Parlamentar de Inquérito, deflui-se que a maioria dos procedimentos licitatórios mencionados, visando à aquisição de alimentos formulados pelas entidades questionadas - a Fundação Legião Brasileira de Assistência, a Fundação de Assistência ao Estudante e o

Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - infringem o basilar princípio da moralidade administrativa, quando não o próprio princípio maior da legalidade

Com efeito, verifica-se que as empresas participantes das licitações objetivando a aquisição de alimentos formulados para as referidas entidades são invariavelmente as mesmas, a ponto de serem mencionadas nos diversos depoimentos prestados como tradicionais. Ademais, os percentuais, mais ou menos uniformes, representativos das participações das mesmas nas diversas aquisições feitas (conforme Quadros 8 a 11), constituem veementes indícios da existência de cartelização no mercado de alimentos formulados, uma das modalidades de abuso do poder econômico, constitucionalmente vedado (art 173 § 4º) e reprimido nos termos da lei

Ainda a propósito, foi mencionada diversidade de preços para idêntica mercadoria, consoante proposta de uma mesma empresa em licitações distintas, realizadas em diferentes níveis de governo, sendo proposta de menor preço feita ao Município de São Paulo, efetivada em data posterior à proposta de maior preço, feita à Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, fato igualmente sugestivo da utilização de meios artificiosos na fixação de preços, através de conluio de concorrentes (cfr Diário Oficial do Município de São Paulo de 11/06/91 e 08/10/91 e Mapa de Adjudicação da FAE, homologado em 02/04/91, anexados aos autos do Inquérito)

Assim, ante tais indícios, a existência da prática do ilícito penal enunciado no artigo 335, "caput", 1ª parte, do diploma repressivo, quando da realização da Concorrência nº 002, de 1991, promovida pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, é de ser apurada, para a devida definição das responsabilidades

De igual forma, na Concorrência nº 002/88, promovida pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, apreciada, nos aspectos de sua competência, pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, no Processo 019 708/90-4, ao lado da comprovação de ilícitos administrativos vários, afloram indícios da prática de ilícitos penais, que devem ser comunicados ao Ministério Público

Por oportuno, é de se observar que os Deputados Federais CHICO VIGILANTE e LUIZ GUSHIKEN já ofereceram representações ao Senhor Procurador-Geral da República sobre atos administrativos praticados pelo Senhor MARCOS DE CARVALHO CANDAU durante sua gestão à frente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), protocolados no MPF/PGR sob os números 08100 002086/91-81 e 2616/90-92

Constatam-se, também, situações outras de ilegalidade, configuradoras de ilícitos administrativos vários, como pagamentos antecipados e processos licitatórios em desacordo

com as normas pertinentes, que já mereceram ou ainda estão a merecer as devidas providências saneadoras na esfera da Administração

Tais situações, particularmente no que diz respeito ao INAN e à FAE, mereceram a seguinte manifestação do representante do Ministério Público junto ao Egrégio Tribunal de Contas da União, ao apreciá-las em seu parecer prolatado no Processo TC 019 708/90-4, pertinente à Concorrência nº 002/88 - INAN:

'De certo modo, a assinatura dos contratos de 04/07/91, afrontou a veneranda Decisão de 27/03/91, gesto de um Administrador que acaba de ser afastado da Presidência do INAN, depois de favorecer, com tais atos, empresas cuja participação em fornecimento de alimentos para a merenda escolar (FAE) já vinha sendo objeto de ruidosos indícios de irregularidades "'

Sem dúvida, a consequência mais perversa da ação desse cartel foi o prejuízo irreparável às crianças beneficiárias do PNAE O Programa nunca conseguiu universalizar o atendimento, isto é, nunca forneceu os alimentos necessários durante todo o ano letivo Isto porque os recursos a ele alocados eram utilizados para compras maciças de produtos formulados ao invés de alimentos básicos, muito mais baratos

## A OPÇÃO PELOS PRODUTOS FORMULADOS NA MERENDA ESCOLAR

### O SURGIMENTO DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS FORMULADOS

Os alimentos formulados/desidratados foram introduzidos na merenda escolar entre 1965/1972, adquiridos de forma centralizada pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, e permanecem até hoje na composição das pautas de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Entretanto, o Governo Federal ao elaborar o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN em 1976 estabeleceu como uma de suas linhas básicas o "estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos" consagrados pelos hábitos alimentares das populações de baixa renda, envolvendo medidas de incentivo ao pequeno produtor: acesso de crédito, de modo a beneficiar pequenos proprietários, arrendatários e posseiros; acesso à tecnologia apropriada; comercialização da produção a preços remuneradores, eliminando-se a participação de intermediários; ampliação do mercado e redução nos preços finais de comercialização dos gêneros alimentícios

O PRONAN recomendava a distribuição de alimentos tradicionais, preferivelmente "in natura" ou com um grau de processamento não sofisticado, porque:

"1 - estão mais de acordo com os hábitos alimentares dos consumidores, têm bom valor nutricional e geralmente podem ser obtidos a preços mais reduzidos;

2 - apresentam, quando adequadamente combinados, composição de energia e proteínas compatíveis com os padrões nutricionais recomendados;

3 - possibilitam a substituição de produtos na ocorrência de eventuais irregularidades de mercado, com o aproveitamento de excedentes da produção agrícola;

4 - o processamento primário, quando indispensável, pode ser realizado ao nível de pequenas empresas agro-industriais locais"

O Programa rejeitou diretrizes de atuação "experimentais" caracterizadas pela implementação de "projetos-piloto" que muitas vezes se eternizam como experimentos de alto custo e generalização difícil. Nem por isso, sua estratégia deixava de apresentar dificuldades operacionais (que teriam sido conscientemente identificadas quando de sua formulação), relacionadas com a opção pelo fortalecimento do pequeno produtor agrícola. A racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos estava condicionada ao redirecionamento dos estímulos e incentivos de política agrícola, para que estes ficassem também ao alcance do produtor de baixa renda. Enquanto não fosse obtido tal redirecionamento, o PRONAN deveria canalizar o poder de compra de alimentos dos programas (PNAE, PNS, PCA e PROAB) de forma a garantir um mercado institucional para a comercialização, a preços justos, da produção regional de alimentos básicos.

De qualquer forma, havia um objetivo claro de Governo: estimular a produção agrícola a partir da compra direta dos pequenos e médios produtores, a preços melhores que aqueles oferecidos pelos intermediários e, paralelamente, suplementar a alimentação das populações urbanas de baixa renda, privilegiando o consumo dos alimentos básicos.

Paralelamente, a produção de alimentos formulados cresceu e se desenvolveu nas décadas de 70 e 80, num contexto, teoricamente, adverso, visto que se pretendia estimular a produção e o consumo de alimentos básicos. Pior, seu maior cliente era justamente o Governo - a maior parte dos produtos formulados era destinada aos programas institucionais de suplementação alimentar. O objetivo dessa indústria era produzir misturas de composição nutricional definida e fácil preparo para clientela específica.

Desde o início, os formulados apresentaram dois problemas fundamentais, ainda sem solução: o preço e a rejeição pelos consumidores

## AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS ALIMENTOS FORMULADOS

As vantagens aqui mencionadas são normalmente apresentadas pelos representantes das indústrias de formulados. Algumas delas têm fundamento, outras merecem reparos. As desvantagens foram identificadas em trabalhos de especialistas, relatórios de entidades responsáveis por programas de suplementação alimentar e resultados dos trabalhos desta auditoria.

### VANTAGENS

#### Menor Custo de Transporte e Armazenagem

Os produtos formulados ocupam menor volume que os básicos têm o custo do frete inferior ao dos produtos básicos. Ao se examinar os preços cotados pelos fornecedores em 1991 e 1992 para alimentos entregues nos diversos Estados da federação, observa-se que o acréscimo no preço final é de no máximo, 15% (quinze por cento); exceto Roraima, onde o frete pode encarecer o formulado em até 100% (cem por cento). Entretanto, como os formulados são produzidos na Região Centro-Sul do País e os básicos são adquiridos nos próprios Estados, isso, na verdade, torna-se um ônus e não uma vantagem, pois os básicos não têm seu custo acrescido do frete e os formulados têm, para quase todos os Estados. O caso de Roraima, é ainda mais grave, pois se observou que os preços aumentam de 60% (sessenta por cento) a 100% (cem por cento), só em razão do frete.

#### Menores Perdas no Armazenamento e Transporte

As embalagens dos formulados são mais resistentes a agressões de transportes. Como utilizam matérias-primas desidratadas, a deterioração provocada pela umidade excessiva fica reduzida e os prazos de validade são maiores. No entanto, se o Programa é razoavelmente administrado, os tempos de armazenagem e distribuição são menores. O que se deve evitar são as entregas no período de férias escolares; a demora nos exames de controle de qualidade; as compras em lotes muito grandes e as más condições sanitárias dos armazéns.

#### Facilidade de Preparação

Como os formulados já receberam tratamento industrial, seu preparo é mais simples exigindo, em muitos casos, apenas adição de água e aquecimento por curto período. São

indicados, portanto, para situações em que a infra-estrutura e os recursos humanos disponíveis não permitam o preparo de alimentos básicos. No caso da merenda escolar, só seriam recomendados para as escolas rurais, que não dispõem de merendeira e onde a refeição é preparada pela professora.

Interessante observar que a Associação Brasileira da Indústria Nacional de Nutrição - ABIN, em pesquisa por ela promovida, constatou que as escolas, de modo geral, são mal equipadas em suas cozinhas e que isso era extremamente danoso, sobretudo para o alimento formulado pois prejudicava a sua apresentação, aumentando a rejeição pelos alunos.

## DESVANTAGENS

### Custo Elevado

O custo médio do quilo de alimentos formulados em 1987/90/91/92 variou de US\$ 2,80 a US\$ 4,59 enquanto os básicos oscilaram entre US\$ 0,87 e US\$ 1,91.

Considerando-se que 1 kg de alimentos básicos contém 3673 calorias e 107 gramas de proteínas e 1 kg de produtos formulados contém 3924 calorias e 117 gramas de proteínas (valores obtidos a partir dos quantitativos dos seis principais alimentos básicos adquiridos pela FAE em set/out de 1989 e dos dez principais produtos formulados adquiridos em fev/90, ajustados pela média aritmética ponderada), pode-se determinar o Valor Calórico Total e a quantidade de proteínas adquiridas em 1990 e 1991 e o custo médio por caloria e por grama de proteína. Esses valores, apresentados nos Quadros 12 e 13, demonstram que os alimentos formulados, em relação ao seu valor nutricional, são de duas e três vezes mais caros que os produtos básicos.

## QUADRO 12

### QUANTIDADES DE CALORIAS E PROTEÍNAS ADQUIRIDAS PELA FAE

---

ANO	ALIMENTO	QUANTIDADE (kg)	CALORIAS	PROTEÍNAS (kg)
-----	----------	-----------------	----------	----------------

---

Básico	86	367	313	317	227	140	649	9	241	302	491
--------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---	-----	-----	-----

1990

Formulado 51 748 877 203 062 593 348 6 054 618 609

Básico 92 354 917 339 219 610 141 9 881 976 119

1991

Formulado 42 330 010 166 102 959 240 4 952 611 170

---

### QUADRO 13

CUSTO MÉDIO POR CALORIAS E POR PROTEÍNA

DOS ALIMENTOS BÁSICOS E FORMULADOS

Cr\$ CORRENTES

---

ANO TIPO DO ALIMENTO 1 CALORIA 1 GRAMA DE PROTEÍNA

---

BÁSICO 0,03 1,21

1990

FORMULADO 0,08 2,67

BÁSICO 0,13 4,71

1991

FORMULADO 0,40 13,49

---

## Rejeição pelos Alunos

Os alimentos formulados não fazem parte dos hábitos alimentares das famílias brasileiras. Praticamente são utilizados apenas em programas institucionais de suplementação alimentar.

A própria Associação Brasileira da Indústria Nacional de Nutrição - ABIN, em pesquisa por ela patrocinada junto às escolas, constatou a preferência das crianças pelos alimentos básicos, em todos os grupos entrevistados.

A rejeição aos alimentos formulados não é apenas uma questão de preferência por determinados alimentos. A pesquisa realizada, através do envio de questionários às escolas, prefeituras e governos estaduais nesta Auditoria Operacional, apresentou dados alarmantes: - 34% das escolas informaram a ocorrência de casos de diarreias e vômitos provocados pelo consumo de formulados e 84% das Secretarias Municipais de Educação informaram que os formulados são rejeitados por se mostrarem estranhos ao paladar dos escolares (20% freqüentemente e 64% raramente).

Resultados semelhantes foram obtidos pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN que, de modo irresponsável, realizou um "Teste de Aceitabilidade de Produtos Formulados" em 1988 entre crianças de 6 a 18 meses nas creches da Casa do Candango e do Centro Espírita Bezerra de Menezes, em Brasília. O objetivo era verificar a aceitabilidade de novos produtos fabricados pela NUTRIMENTAL, NUTRÍCIA e PRÁTICA. Os alimentos não foram aprovados porque provocaram diarreias e vômitos em até 48% (quarenta e oito por cento) das crianças.

A questão do uso dos alimentos formulados/desidratados na merenda escolar foi investigada pelo Tribunal de Contas da União no processo TC 013 026/89-5 por solicitação do Exm<sup>o</sup> Sr Deputado Federal Luiz Gushiken, que pedia o esclarecimento dos motivos da preferência dada pela FAE, na compra de alimentos para a merenda escolar, "a produtos formulados, em detrimento de produtos básicos, como arroz, feijão, carne, leite em pó, etc, sabidamente de menor custo".

Em seu voto, o Relator, Ministro Carlos Átila, entendeu que "Essa questão foi ampla e minuciosamente discutida em seus ângulos principais, tanto pelos analistas encarregados da auditoria, quanto pelos ex-dirigentes da FAE, ouvidos no processo". Entretanto, entendeu que a ponderação dos argumentos arrolados dos dois lados não oferecia base para conclusão taxativa. O Tribunal, então, acolhendo as conclusões do Relator, na sua Decisão

proferida na Sessão de 29/05/91, resolveu, entre outras providências:

"I - enviar cópias destes Relatório e Voto aos Senhores Ministros da Saúde, da Educação e à Senhora Ministra da Ação Social recomendando-lhes que designem ou se necessário contratem, com a urgência que o caso requer, uma equipe de pessoas escolhidas em razão de sua reconhecida qualificação técnica e desvinculação dos interesses comerciais e políticos em jogo, para apresentar estudo conclusivo de avaliação da composição do cardápio dos alimentos destinados à merenda escolar, notadamente no que se refere à inclusão dos produtos formulados, considerando-se para tanto, as necessidades calóricas das crianças, os riscos à saúde das mesmas, a regionalização dos cardápios, o controle dos padrões microbiológicos dos produtos, a dificuldade de transporte e armazenagem, a situação das escolas públicas e os custos dos alimentos, fazendo recomendações e sugestões sobre a melhor forma de organizarem-se as ações governamentais para atender, da maneira mais econômica, eficiente e eficaz, os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE "

Em cumprimento à Decisão do TCU, o Ministério da Saúde encaminhou o "Parecer Técnico sobre Relatório de Inspeção Extraordinária - FAE - TC 013 026/89-5" elaborado em 27/08/91 pelo Doutor em Saúde Pública e Professor da Escola Paulista de Medicina José Augusto A Carrazedo Taddei e pelo Doutor em Tecnologia de Alimentos e Professor da Universidade Federal de Viçosa José Carlos Gomes (Anexo III, folhas 155/159)

O parecer, entretanto, não apresenta conclusões suficientes nem uma avaliação detalhada da utilização dos produtos formulados na merenda escolar Os próprios autores ressaltam, com modéstia: "A elaboração de documento conclusivo que possa oferecer avaliação detalhada das ações desenvolvidas no PNAE pressupõe a realização de estudo, preferentemente com a colaboração dos planejadores e executores do programa, que possa apontar com segurança para falhas operacionais visando a correção das mesmas Um parecer emitido por dois profissionais com razoável nível de informação é capaz de identificar apenas falhas grosseiras da proposta e da execução do programa Este foi o nosso objetivo, esperamos tê-lo alcançado "

Sem risco de errar, pode-se afirmar que as questões fundamentais a serem observadas na decisão sobre utilização dos formulados na merenda escolar são: preço e rejeição pelos alunos Uma abordagem mais ampla consideraria também a política de desenvolvimento agrícola e da pecuária pretendida pelo governo, a exemplo do que foi feito no II PRONAN

Ficou demonstrado neste relatório que os produtos formulados são, no mínimo, duas vezes mais caros que os alimentos básicos para um mesmo conteúdo nutricional Sabendo-se que o PNAE nunca conseguiu cumprir a meta de oferecer as 80 gramas diárias de alimentos a

todos os alunos da rede pública e filantrópica de ensino em todos os dias do ano letivo sabendo-se que os recursos alocados ao programa sempre foram insuficientes e conhecendo-se a necessidade por que passam esses milhões de brasileiros que têm na merenda sua única refeição diária, a decisão de se pagar mais por um produto de valor questionável deveria ser mais cuidadosamente estudada, e realizada apenas se fosse absolutamente necessária. Os dirigentes da FAE parece não terem jamais compreendido o conteúdo social do programa da merenda escolar. Se o tivessem, procurariam usar da melhor maneira possível cada centavo sob sua responsabilidade.

A pesquisa realizada nesta auditoria constatou que em das escolas e dos Municípios havia casos de diarreias e vômitos causados pela ingestão de produtos formulados. A rejeição a esse tipo de alimento não é de simples preferência. Chega a ser biológica. Escandalosa é a submissão dos órgãos do governo à indústria dos formulados, como se viu no episódio do "Teste de Aceitabilidade de Produtos Formulados" realizado pelo INAN em 1988, utilizando cobaias humanas, crianças de baixa renda de 6 a 18 meses, para testar novas fórmulas de misturas lácteas, que provocaram vômitos e diarreias.

Além de tudo isso, o exame de todos os processos de compra de produtos formulados pela FAE desde 1989 revelou, em cada um deles, graves irregularidades. Sem exceção, não houve uma única compra de produtos formulados bem feita. De indícios de formação de cartel, superfaturamento, editais viciados, contratos irregulares a erros de cálculo no pagamento (a maior), tudo foi encontrado. A ação desse setor empresarial em conjunto com alguns ex-dirigentes da FAE foi extremamente nociva aos interesses públicos e causaram prejuízos não apenas ao erário, mas à população beneficiária do programa.

#### AS COMPRAS DE FORMULADOS PARA O PNAE

O objetivo do PNAE é fornecer, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos da pré-escola e 1º grau da rede pública e filantrópica de ensino.

Entre suas diretrizes está o respeito aos hábitos alimentares da região e da clientela. Sob este ponto de vista, deveriam ser oferecidos preferencialmente os alimentos básicos tais como arroz, feijão, farinha, óleos vegetais, massas, leite e carnes. Esses produtos apresentam ainda as vantagens de custos inferiores aos dos formulados e maior aceitabilidade entre escolares cujos hábitos alimentares já foram definidos a partir do nível familiar.

O PNAE, entretanto, tem adquirido alimentos básicos e formulados. Aliás, tem gasto mais com formulados do que com básicos. O Quadro 14 mostra a distribuição dos recursos do Programa na aquisição dos dois produtos. Não foi possível obter a discriminação dos gastos.

em 1988 e 1989

#### QUADRO 14

### COMPRA DE ALIMENTOS BÁSICOS E FORMULADOS PARA O PNAE

---

B Á S I C O S		F O R M U L A D O S		T O T A L		A N O
t o n	U S \$	t o n	U S \$	t o n	U S \$	
136 294	118,478,010	58 367	163,402,440	194 661	281,880,450	1987
1989	100 843	231,589,640	1990	86 367	164,966,760	1988
402,523,632	1991	92 355	113,744,175	42 330	163,265,551	1989
825	80,435,153	8 078	25,733,783	91 903	106,168,936	1990
						1991

---

Se a FAE tivesse adquirido somente alimentos básicos em 1990, teria gasto Cr\$ 18,5 bilhões ao invés de Cr\$ 27,3 bilhões, para a mesma quantidade de calorias e de proteínas

Em 1991, a FAE gastou na aquisição de alimentos básicos e formulados Cr\$ 113,4 bilhões. Se tivesse comprado apenas básicos, gastaria Cr\$ 69,8 bilhões.

Como agravante, esse desperdício de dinheiro público ocorreu em anos de escassez. O pouco que se tinha foi mal gasto. Em 1990, só houve merenda em 58 dias letivos e 65 em 1991.

Apenas nesses dois anos, o prejuízo com a compra de formulados foi de US\$ 235,841,355. Em termos de atendimento aos alunos, poder-se-ia fornecer a merenda por mais 30 dias em 1990 e 36 dias em 1991.

#### AS LICITAÇÕES IRREGULARES

#### AS COMPRAS COM A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em 1989, a FAE realizou duas concorrências públicas com o objetivo de selecionar fornecedores para aquisição de produtos formulados/desidratados - mediante prévio registro de preços - destinados ao PNAE.

Segundo esse sistema de compras, os fornecedores cotam os preços dos produtos que são registrados em Atas e os vencedores firmam contratos com a FAE válidos por doze meses e prorrogáveis por igual período. Os fornecimentos são feitos periodicamente, em quantidades aproximadas de 25 a 5000 toneladas por requisição, de qualquer dos produtos ofertados pela empresa, que tenham sido selecionados e registrados pela FAE. Os preços contratuais são reajustados pelo Índice de Preços por Atacado - gêneros alimentícios (IPA-GA) apurado pela Fundação Getúlio Vargas, de acordo com a fórmula prevista no Decreto Federal nº 94684/87. As "Atas de Registro de Preços" foram homologadas pelo Presidente da FAE em 04/08/89.

A Concorrência 001/89 tinha por objeto a seleção de fornecedores para a aquisição de produtos formulados/desidratados que ainda não tivessem sido testados pela FAE.

A primeira era destinada aos fornecedores "tradicionais" de produtos formulados e a segunda aberta, teoricamente, a quaisquer participantes.

Os editais das concorrências possuíam diversas cláusulas restritivas, dentre elas:

"Capacidade Técnica

Concorrência 001/89

4-3-1 Para demonstrar capacidade técnica, os concorrentes deverão comprovar, documentalmente:

a) bom desempenho anterior no fornecimento de no mínimo 5000 toneladas de produtos compatíveis com objeto da licitação nos últimos doze meses, comprovada a quantidade através de, no mínimo, três atestados emitidos por entidades notoriamente especializadas em assistência alimentar;

Concorrência 002/89

4-3-1- Para demonstrar capacidade técnica, os concorrentes deverão comprovar, documentalmente:

a) bom desempenho anterior no fornecimento de, no mínimo 5000 toneladas de produtos compatíveis com o objeto da licitação, nos últimos doze meses, comprovada a quantidade através de, três atestados emitidos por entidades notoriamente especializadas em assistência alimentar;"

A comprovação exigida, pelas quantidades e documentação a serem apresentadas à FAE, efetivamente limita o universo dos competidores àqueles "tradicionais" fornecedores de formulados para a merenda escolar. Isto porque o único grande comprador de produtos formulados é a própria FAE.

Tendo em vista as dúvidas suscitadas sobre a legalidade dos procedimentos adotados pela FAE para a aquisição de produtos formulados mediante "Ata de Registro de Preços", o Ministro da Educação, em 1990, formulou consulta ao TCU sobre a possibilidade de a FAE "valer-se das Atas obtidas nas Concorrências nºs 001 e 002/89 para aquisição de merenda escolar destinada a atender os meses de setembro e outubro próximos", tendo em vista que "as compras, objeto das Concorrências 001 e 002/89, vêm obedecendo ao sistema de registro de preços previsto no artigo 14, inciso II, do Decreto-lei nº 2300, de 21 de agosto de 1990, com a previsão de prorrogação até o final deste exercício, e, ainda, que "as compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar, processadas através do sistema de registro de preços foram precedidas de concorrências públicas e as atas respectivas ainda estão em vigor "

O Tribunal, no processo TC 012 980/90-0, relatado pelo Ministro Homero Santos, decidiu comunicar ao Ministro de Estado da Educação, para fins de supervisão ministerial que:

I - o sistema de registro de preços, tal como previsto no artigo 14, II e parágrafos 1º, 2º e 3º do Decreto - lei nº 2300/86, e alterações posteriores, tem natureza meramente informativa quanto aos preços praticados no mercado, devendo as compras serem precedidas necessariamente, de procedimento licitatório, ressalvados os casos previstos nos artigos 22 e 23 do mesmo diploma legal;

II - ante a legislação em vigor, tal sistema não é, portanto, instrumento adequado para a realização de compras pela Administração Pública, por não configurar modalidade ou tipo de licitação; e

III - quanto à utilização do sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública, dever-se-á aguardar sua regulamentação, ante o disposto no parágrafo 3º do artigo 14, do Decreto - lei nº 2300/86 "

As compras de produtos formulados realizadas em 1990, segundo o sistema de registro de preços, montaram a Cr\$ 16 167 170 504,61 (US\$ 275,556,872 00)

AS CONCORRÊNCIAS 001 E 002/91

Em março de 1991, a FAE realizou duas Concorrências Públicas para aquisição de produtos formulados/desidratados para o PNAE:

- Concorrência nº 001/91 Destinava-se ao fornecimento durante 12 meses de "Produtos Formulados Desidratados ainda não testados pela FAE" Foi realizada em 19/03/91 e homologada em 28/08/91, mas os respectivos contratos não foram assinados devido à existência de embargos jurídicos decorrentes de Mandado de Segurança impetrado pela Intermoinhos Nordeste SA e recursos administrativos interpostos por diversos concorrentes Posteriormente, em Decisão proferida no dia 10/12/91, o TCU determinou a anulação do procedimento licitatório

- Concorrência nº 002/91 Destinou-se ao fornecimento, durante 12 meses, de "Produtos Formulados Desidratados que já tinham sido testados e aprovados pela FAE" Foi realizada em 23/03/91 e homologada em 02/04/91, habilitando-se treze empresas Os respectivos contratos foram assinados em 08/05/91, com vigência por 12 meses, totalizando Cr\$ 27 174 891 920,00 (US\$ 115,993,220 00) - (Anexo IV, folhas 1/273)

#### Irregularidades Verificadas

- Inexistência de recursos próprios para a despesa, contrariando o artigo 13 e 31, do Decreto-lei nº 2300/86;

- Alteração de todos os contratos assinados em relação à minuta constante do Edital, através de inclusão de item na sua cláusula primeira, admitindo redução de preços em 5% (cinco por cento), mediante bonificação em mercadoria, por pagamento efetuado antecipadamente, contrariando também o artigo 33 do Decreto-lei nº 2300/86

- Antecipação dos pagamentos relativos a esses contratos, efetuada em maio e junho/91, no montante de Cr\$ 27 174 176 251,00 (US\$ 115,990,160 00), descumprindo o artigo 62 da Lei 4320/64, o artigo 38 do Decreto nº 93872/86, e a Decisão do TCU proferida em 29/05/91 no processo TC 013 026/89-5

- Ausência do certificado de controle de qualidade ou da nota fiscal devidamente atestada, como exigido na cláusula 5ª dos contratos, impossibilitando a regular liquidação da despesa nos termos do artigo 63 da Lei nº 4320/64 e do artigo 36 do Decreto nº 93872/86

- Descumprimento dos prazos de entrega acordados (24/06/91) por algumas empresas e não aplicação da penalidade cabível - multa de 0,5% por dia de atraso prevista nos contratos Segundo o Relatório de Auditoria da Ciset/MEC estavam pendentes de entrega 1 354 062

kg de produtos formulados que, segundo a Comissão de Tomada de Contas Especial constituída, resultaram em prejuízo ao erário no valor de Cr\$ 745 343 897,98 (US\$ 1,942,061 80) relativos à falta de entrega de produtos e Cr\$ 73 146 346,98 (US\$ 190,589 50) pela não aplicação de multas por atraso conforme apuração de 27/08/91 Tais fatos ocorreram no âmbito da Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional - DAAN, tendo como titular o Sr Carlos Eurico Xavier de Brito, com homologação do Presidente da FAE, Sr Adolpho Schuller Netto

- Não obstante a vigência de 12 meses dos contratos, outros foram assinados em 28/08/91, para novas quantidades, com os mesmos fornecedores e mesmo prazo de vigência, aumentando-se os preços unitários dos produtos em 35,81% sob o argumento, não fundamentado, de quebra do equilíbrio econômico-financeiro perfazendo um valor total contratado de Cr\$ 54 bilhões (US\$ 139,570,940 00), caracterizando duplicidade de atos jurídicos para o mesmo fato

No segundo contrato, foram identificadas diversas irregularidades Os preços dos produtos não estavam claramente definidos em seu texto, onde se lê na cláusula sexta - Preços:

"I - Os preços adotados neste Contrato são os constantes da Concorrência DAAN/FAE nº 002/91, homologada pelo Presidente da FAE em 02/04/91 "

Na realidade, os preços adotados nesses contratos eram 35,81% superiores aos homologados em 02/04/91 e só aparecem no anexo 1 dos referidos instrumentos legais Em nenhum lugar se fazia menção ao reajuste citado e certamente teria passado despercebido não fosse a constatação dos vícios pela GERAC/FAE no momento em que os processos para pagamento dos produtos entregues lá chegaram em 09/01/91 Como agravante, a Direção da FAE, mesmo após ter sido advertida por diversas áreas da Fundação sobre as impropriedades contidas nos processos, seguindo a política do fato consumado - sim, pois os contratos já haviam sido firmados, os produtos entregues e nada mais restaria a fazer senão pagar o que era "devido" - autorizou, em 30/10/91, o pagamento das empresas num total de Cr\$ 25 246 319 834,63 (US\$ 40,137,871 00) com a atenuante de que não concedeu os 35,81%, visto que o mesmo ainda estaria "sub-judice" (sic)

Destaque-se dos processos financeiros o despacho de 28/10/91 da Sr<sup>a</sup> Severina Gutierrez Carvalho - Técnica da GEOF/DAAN/FAE:

"Considerando que o contrato atual trata de fato consumado, tendo sido os produtos entregues e em processo de distribuição pelos Programas Estaduais de Alimentação Escolar - PEAE e consumo pelas escolas, entendemos, s m j , que seja dado prosseguimento visando à conclusão do processo e que em aquisições futuras serão observadas as regras

vigentes de contratação"

Eram dirigentes da FAE, na ocasião, os Srs Domingos Joaquim Veloso Neto - Diretor da DAAN e Francisco Xavier Balieiro Júnior - Presidente

Além de todas as irregularidades apontadas merece ser mencionado o fato de que as compras realizadas apresentaram superfaturamento dos preços dos formulados, o que pode ser constatado comparando-se os preços pagos pela FAE na Concorrência nº 002/91 e os pagos pela Prefeitura de São Paulo, conforme mostra o Diário Oficial do Município de 11/06/91 Exemplificando:

#### BEBIDA LÁCTEA SABOR CHOCOLATE

Preço/kg

---

FORNECEDOR PREF SAO PAULO FAE FAE

11/06/91 08/05/91 22/08/91

---

NUTRIMENTAL 991,00 1 594,00 2 164,81

OLVEBRA 524,00 1 562,00 2 121,35

---

#### BEBIDA LÁCTEA SABOR CAFÉ COM LEITE

Preço/kg

---

FORNECEDOR PREF SAO PAULO FAE FAE

11/06/91 08/05/91 22/08/91

---

NUTRÍCIA 856,60 2 002,00 2 121,35

---

Ainda reforçando as provas da existência de superfaturamento, o Relatório da Ciset/MEC observou que os preços ofertados na Concorrência nº 002/91 eram 2300% superiores aos pagos pela FAE em março/90, enquanto que o Índice de Preços por Atacado - Alimentação - FGV evoluiu 1 192,44% no mesmo período

A apuração de tais irregularidades foi objeto no Tribunal de Contas da União do processo TC 019 973/91-8, julgado em 10/12/91. A Decisão do Tribunal, acolhendo o Voto do Relator, Ministro Fernando Gonçalves, determinou, entre outras providências, a anulação das Concorrências nºs 001/91 e 002/91 e, em consequência, dos contratos delas decorrentes, em virtude das ilegalidades neles contidas

Lamentavelmente, o prejuízo ao erário não foi integralmente reparado. Os produtos haviam sido entregues em sua quase totalidade e o Presidente da FAE autorizou o pagamento das mercadorias deduzindo apenas o irregular reajuste de 35,81% nos preços

Com o objetivo de identificar e punir os responsáveis pelas irregularidades cometidas na FAE em relação às Concorrências 001/91 e 002/91, foi constituída pelo Ministério da Educação e do Desporto, em 19/01/91, Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (Anexo V, fls 1/119)

Em suas conclusões, o Relatório elaborado pela Comissão propõe que:

seja aplicada a pena de demissão aos Srs:

- Carlos Eurico Xavier de Castro - ex-Diretor da DAAN, lotado no INCRA;
- Caio César de Araújo - ex-Chefe do Departamento de Aquisição e Distribuição - DAD/FAE, lotado na CONAB;
- Severina Gutierrez Carvalho - FAE

seja aplicada a pena de suspensão por 90 (noventa) dias do Sr :

- Paulo Roberto Vasconcelos - ex-Presidente da Comissão de Licitação

seja aplicada a pena de suspensão por 30 (trinta) dias aos Srs :

- João Elias Cardoso;

- José Carlos Wanderley Dias de Freitas;

- Josemar Nepomuceno Lopes;

- Inácio Marcos Porto de Queiroz

seja aplicada a pena de advertência aos Sr :

- Moacir Luiz Ferreira;

- Edimar Antonio Bertoli;

- Cássia Augusta Amaral Buani

sejam encaminhados os autos complementares (após a peça de Instrução) à Superintendência Regional da Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, considerando o cabimento de ações cíveis e penais

O ex-Presidente da FAE, Sr Adolpho Schuller Netto não foi indiciado no processo conduzido pela Comissão por não ser servidor público federal, ficando a cargo do Ministério Público Federal e da Polícia Federal a instauração das ações cíveis e penais cabíveis à espécie

O Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar foi então submetido ao Ministério da Educação, à época o Prof José Goldemberg, que acatou todas as propostas de punição dos servidores ali mencionados, elaborando a Exposição de Motivos ao Exmº Sr Presidente da República nº 111/92 em 15/04/92 e as minutas dos Decretos de demissão dos servidores, que até hoje não foram assinados pelo Exmº Sr Presidente da República

#### AS CONCORRÊNCIAS 001 E 002/92

Em 1992, a FAE/DAAN promoveu duas Concorrências Públicas para a compra de produtos formulados/desidratados destinados à merenda escolar A Concorrência nº 001/92, realizada em 19/03/92, destinou-se à aquisição de misturas para bebidas lácteas nos sabores chocolate e café com leite A de nº 002/92 realizada em 23/03/92, para a compra de misturas

desidratadas para o preparo de sopas de três tipos: frango com massa e vegetais, carne bovina com massa e vegetais e de feijão com cereais e vegetais (Anexo VI, fls 1/221)

Após a abertura das propostas e homologação dos resultados, foram assinados os contratos com os fornecedores em agosto/92, nos termos dos Editais das concorrências, com a seguinte distribuição:

## QUADRO 15

### DISTRIBUIÇÃO DAS COMPRAS POR FORNECEDORES

Concorrências 01 e 02/92

Valores das Propostas em Março/92

		C		r		\$		1		0		0		0				
EMPRESAS		CONCORRÊNCIA		CONCORRÊNCIA		TOTAL		%										
		0		1		/		9		2		0		2				
ALISUL	708 903 - 708 903	1,90	BELPRATO	- 1 834 802	1 894 802	5,10	BHERING	4 156	071 - 4 156	071	11,21	ICAF	80 741 - 80 741	0,20	INDUVILLE	752 562 - 752 562	2,00	
INTERMOINHOS	270 381 - 270 381	0,70	INTERVISA	19 069 - 19 069	0,05	LIOTÉCNICA	90 617	9 017	320 9 107	938	24,45	NACIONAL	2 378 521 - 2 378 526	6,39	NUTRIL	1 466 094		
	273 989	1 740	084	4,67	OLVEBRA	7 497 271 - 7 497 271	20,13	PINK	2 457 249	1 030	287	3 487	536	9,36	PRATIKA	- 1 217 117	1 217 117	3,27
	3,56	SÃO BRAZ	2 611 021 - 2 611 021	7,01	TOTAL	23 813 189	13 433 518	37 246 707	100									

Em função da cláusula de reajuste de preços prevista no edital, os valores efetivamente pagos aos fornecedores somaram Cr\$ 106 421 841 534,68 para uma quantidade entregue de 7 478 278 kg de alimentos

Apesar de estas concorrências terem sido consideradas "modelos" pela FAE, pois eliminaram muitas das irregularidades cometidas em aquisições anteriores e por terem reduzido a pauta dos produtos formulados àqueles produtos de maior aceitabilidade (anteriormente as pautas de formulados chegavam a conter até 60 produtos diferentes, muitos dos quais rejeitados pelos alunos), ainda assim foram verificadas graves falhas,

apresentadas a seguir

## Irregularidades

### Restrições à Livre Concorrência nas Licitações

Os editais das concorrências continham cláusulas que privilegiavam os fornecedores habituais dos formulados ao PNAE pois incluíam na documentação exigida:

"6 1-7 atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por órgão(s) público(s) ou empresa(s) privada(s), que comprove(m) o fornecimento àquela(s) instituição(ões), em data(s) situada(s) nos dois anos anteriores à de abertura desta licitação, de produto(s) de sua fabricação, para consumo humano, igual(is) ou similar(es) aos do presente objetivo e sua(s) quantidade(s) "

Dada a natureza específica de tais produtos formulados, utilizados quase que exclusivamente em programas governamentais de suplementação alimentar, seria improvável que um participante novo pudesse apresentar atestados dessa natureza, mesmo que tivesse capacidade para produzi-los Além disso, sopas desidratadas e bebidas lácteas não são produtos que para sua fabricação exijam larga experiência prévia

Além disso, ao restringir a participação apenas a fabricantes, impede a participação de outros possíveis fornecedores, tais como os comerciantes O Tribunal de Contas da União tem, reiteradamente, determinado a eliminação de quaisquer óbices à ampla participação e livre competição, princípios básicos do Estatuto das Licitações No caso específico da Fundação de Assistência ao Estudante, é exemplo a Decisão proferida no processo TC 013 026/89-5, relatado pelo Ministro Carlos Átila, que determinou àquela Fundação, entre outras providências:

"III) determinar à FAE que:

c) quando da elaboração dos próximos editais de licitação para aquisição de produtos, reavalie os parâmetros definidos no subitem 4 3 1, alínea "a" de Edital de Concorrência nº 001/89, com vistas a sua redução, objetivando ampliar o universo da competição, ante o disposto no art 3º, § 1º, inciso I do Decreto-lei nº 2300/86, alterado pelos de nºs 2 348/87 e 2 360/87"

No âmbito do Poder Judiciário vale lembrar a decisão unânime do Tribunal Federal de Recursos a respeito da matéria, publicada no Diário da Justiça de 30/10/86, em que se destaca:

" Entretanto, é inaceitável exigir-se que o participante seja fabricante de material licitado, porque, além de violar o livre exercício da atividade de comerciante, implica limitar a concorrência, o que pode até prejudicar a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração "

Além dessa restrição, a quantidade adquirida a cada fornecedor estava limitada nos seguintes termos:

"6 1-7 2 a quantidade total dos fornecimentos comprovados de cada licitante, obtida pelo somatório das quantidades objeto dos seus atestados de capacidade técnica válidas, multiplicada por quatro, será considerada como o seu limite para efeito de adjudicação"

Conseqüentemente, um participante que estivesse produzindo os formulados há pouco tempo, ou que tivesse, recentemente, ampliado sua capacidade de produção, não poderia fornecer uma quantidade maior de alimentos, mesmos que tivesse todos os meios para fazê-lo

#### Superfaturamento de Preços

Os Quadros 01 a 05 do Apêndice A apresentam os preços pagos nas Concorrências 001 e 002/92 comparados com dois exemplos:

1- preços pagos pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 11/06/91;

2- preços pagos pela própria FAE na compra realizada em 23/11/92

Convertendo todos os preços a uma base única - dólar comercial do dia - observa-se que os preços praticados nesta aquisição são bastante superiores aos dos dois exemplos mencionados

A bebida láctea sabor chocolate foi adquirida por US\$ 2 54 (PI), 88% a mais do que o preço pago em novembro de 1992 pela mesma FAE - US\$ 1 35 (AL) A de sabor café com leite foi comprada pela FAE em março/92 por US\$ 3 23 (PR) e em novembro/92 por US\$ 1 64 (PE) A sopa de carne bovina em março/92 foi comprada por US\$ 3 56 (SE) e em novembro/92 por US\$ 2 12 e assim por diante

As aquisições feitas nas Concorrências 01 e 02/92 totalizaram um valor de Cr\$ 37 246 707 736,00 (data das propostas) equivalentes a US\$ 20,299,678 60 Caso se tivesse pago os valores médios obtidos em novembro/92, ter-se-ia evitado um prejuízo de US\$ 7,345,670 03,

conforme demonstrado nos Quadros 6 a 8 do Apêndice A

### Indícios de Prévio Acerto entre os Participantes

Duas são as evidências de conluio entre os fornecedores:

1- uniformidade entre os preços ofertados - ao contrário da licitação realizada pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 1991, como pode ser visto nos Quadros 14 e 15 do Apêndice A, os preços cotados pelas concorrentes apresentaram pequenas variações entre os fornecedores

2- distribuição geográfica das propostas inconsistente - no caso da sopa de carne, por exemplo, a LIOTÉCNICA, apresentou propostas para os Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Pará Não ofereceu para Sergipe (vencido pela NUTRIL) nem Piauí (vencido pela BELPRATO), apesar de seus preços serem inferiores ao das concorrentes A sopa de frango para os Estados do Espírito Santo e Rondônia foi adjudicada à BELPRATO, que, mesmo praticando preços superiores aos das outras concorrentes, ganhou diversos lotes graças à ausência de propostas de outros licitantes

Tais evidências, associadas ao superfaturamento e às cláusulas restritivas dos editais das concorrências são razões bastantes para concluir pela impropriedade e ilicitude dos procedimentos adotados

### Erro no Cálculo dos Reajustes de Preços

Os contratos firmados com os fornecedores, nos termos previstos nos Editais, previam reajuste de preços, a ser calculado da seguinte forma:

"Cláusula Décima Oitava - O valor de cada entrega (preço do dia da abertura da licitação) será reajustado até a data do seu efetivo pagamento

Parágrafo Primeiro - Não serão computados, também, para efeito de reajuste os períodos relativos a prazos não cumpridos pela CONTRATADA e àqueles necessários à reposição de produtos rejeitados, estes contados desde a data de emissão do primeiro laudo de recusa dos produtos até a daquele que consignou a aprovação do entregue em substituição

Parágrafo Segundo - Não serão computados, também para efeito de reajuste, os períodos correspondentes a eventuais prorrogações de prazo de entrega concedidos pela FAE por razões vinculadas à contratada

Parágrafo Terceiro - Até a data de cada entrega dos produtos recebidos pela FAE conforme Parágrafo Segundo da Cláusula Oitava, os respectivos valores serão reajustados de acordo com o IPA-GA da Fundação Getúlio Vargas (Índice de Preços por Atacado/Gêneros Alimentícios - coluna seis da Conjuntura Econômica) pro-rata-dia, acumulado, utilizando-se neste sentido o índice do mês anterior ao do período a que corresponde o reajuste

Parágrafo Quarto - Entre a data de cada entrega de que trata o parágrafo anterior e a do seu efetivo pagamento, os respectivos valores serão reajustados "

Como os produtos foram entregues entre agosto e setembro/92, os mesmos teriam que ser corrigidos na forma estabelecida no contrato Ocorre que houve erro nos cálculos do reajuste e foram pagos a oito empresas, Cr\$ 21 031 874 980,63 a mais

O erro foi objeto de denúncia formulada pelo Deputado Augusto Carvalho ao TCU, que a apreciou e julgou no processo TC 021 289/92-1 Ficou constatado que a falha foi decorrente do cálculo efetuado pelo Servidor Moacir Luiz Ferreira, Gerente de Aquisição e Distribuição que, ao aplicar o índice diário da TRD, por exemplo 1,06%, multiplicou o montante pelo valor 1,06 e não por 1,0106, o que correspondeu a 6% e não a 1,06% como deveria ser Esse erro no índice diário gerou valores até 90% superiores aos efetivamente devidos

A Comissão de Sindicância constituída pela FAE concluiu que:

"Não obstante a vultosa quantia envolvida no pagamento incorreto, não houve prejuízo para o erário, em razão da pronta ação da Administração da FAE, juntamente com as áreas envolvidas, o que resultou na devolução dos valores em curtíssimo prazo e devidamente corrigidos

Não houve prática de ato doloso ou desidioso por parte de nenhum servidor, uma vez que ficou amplamente comprovado que o volume de processos, bem como a vultosas quantias, bem assim a sistemática dos cálculos empregados requeriam maior tempo para a sua execução do que o realmente concedido além de sistema eletrônico de processamento que os tornassem mais confiáveis "

Essas foram também as conclusões da equipe do TCU encarregada de examinar o ocorrido no processo já mencionado

Refeitos os cálculos, foram cobradas e devolvidas pelos fornecedores beneficiados as quantias pagas a maior, devidamente corrigidas

Embora, ao final deste episódio, não tenha restado prejuízo ao Erário, ficou comprovada a falta de controles adequados da FAE em sua área financeira

## A AQUISIÇÃO DE FORMULADOS PARA O NORDESTE

### COM DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO EM 1992

Em 23/11/92, a FAE adquiriu Cr\$ 10 699 730 936,57 de produtos formulados para a merenda escolar dos Estados nordestinos, com dispensa de licitação (Anexo VII, fls 1/153)

O processo teve início em 06/11/92 quando o Presidente Interino da FAE, Sr Rubens Leite Vianello, também Secretário-Executivo do Ministério da Educação e Desporto - MEC, encaminhou Exposição de Motivos ao Exmº Sr Ministro Murílio Hingel propondo a aquisição de produtos formulados para atender a região Nordeste no valor de Cr\$ 44 429 074 205,25 A compra seria realizada com dispensa de licitação fundamentada no art 22, incisos III e IV, do Decreto-lei nº 2300/86, tendo em vista a seca naquela região

Pela proposta do Presidente Interino da FAE, os alimentos seriam adquiridos dos mesmos fabricantes vencedores das Concorrências 001 e 002/92, realizadas em março/92, aos mesmos preços, reajustados pelo índice oficial previsto nos contratos ali firmados (como já vimos, preços superfaturados)

Em seu longo arrazoado, a E M destaca:

"A aquisição e distribuição de alimentos para o imediato atendimento das necessidades do PNAE no Nordeste deixa de se constituir obrigação rotineira da FAE para, nas circunstâncias atuais, tornar-se necessidade imperiosa e urgente, condizente também com a política social compensatória do atual Governo

Configurada, portanto, a situação de emergência e consultadas as diversas alternativas possíveis de fazer chegar ao Nordeste, com a rapidez necessária, os alimentos essenciais à continuidade do Programa, propomos a Vossa Excelência que, além de serem repassados a todos os Estados da Federação Cr\$ 167 343 574 854,00 através de Convênios destinados à aquisição de produtos básicos, seja determinada a dispensa de processo licitatório para a aquisição de alimentos formulados, no valor de Cr\$ 44 429 074 205,25, com amparo no art 22, incisos III e IV, do Decreto-lei nº 2300/86, dada a condição destes últimos alimentos poderem ser fornecidos e entregues nos locais de consumo em 15 (quinze) dias após a compra, o que não ocorre com os básicos Por outro lado, o procedimento usual demandaria 60 (sessenta) dias, o que inviabilizaria o atendimento aos escolares neste final de ano

escolar "

O Sr Ministro da Educação e do Desporto deu o seu "De Acordo" em 18/11/92, ressalvando, entretanto, que fossem consultados, também os fornecedores não vencedores daquelas licitações

A distribuição dos recursos destinados a cada Estado foi feita proporcionalmente ao número de alunos beneficiários

A FAE entrou em contato com todos os 18 participantes das Concorrências 001 e 002/92, exceto a Provisa, por problemas administrativos solicitando-lhes propostas para o fornecimento de bebidas lácteas e sopas, que foram abertas em 23/11/92

Como não houve a liberação dos recursos previstos para a compra (Cr\$ 44 bilhões), foram homologadas propostas no valor total de Cr\$ 10,7 bilhões, rateando-se proporcionalmente os recursos disponíveis entre os vencedores Foram adquiridos 599 283 kg de formulados, destinados a uma população de 9 581 943 alunos Isto resultou em 62,5 gramas de alimentos per capita, o que, definitivamente, é nada ante o problema da fome agravado pela seca

Os valores contratados por empresa estão indicados no Quadro 16

#### QUADRO 16

#### VALORES CONTRATADOS POR EMPRESA

---

EMPRESA VALOR (Cr\$) %

---

BELPRATO 1 332 266 280,90 12,5

LIOTÉCNICA 1 406 056 492,87 13,1

NUTRIMENTAL 6 787 801 600,00 63,4

PINK 746 460 340,00 7,0

PROTISA 427 160,836,00 4,0

TOTAL 10 699 745 549,77 100,00

---

Os contratos com os fornecedores foram assinados em 18/12/92

As aulas já haviam encerrado e os alimentos começaram a ser entregues em janeiro/93

Irregularidades Verificadas Ausência de justificativa adequada para a dispensa de licitação

A justificativa apresentada para realizar a aquisição com dispensa de licitação era fundamentada no art 22, incisos III e IV, do Decreto-lei nº 2300/86, que dispõe, "in verbis":

"Art 22- É dispensável a licitação:

III - nos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública;

IV - nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;"

Em que pese o respeito ao drama vivido pelos nordestinos com a seca, merecedor da pronta ação do Poder Executivo, constatou-se que os procedimentos para a compra iniciaram-se já em época inoportuna, próxima do fim do ano letivo A Exposição de Motivos foi encaminhada ao Ministro da Educação e Desporto em 06/11/92 e teve o seu "De Acordo" em 18/11/92 As propostas foram apresentadas em 23 11 e os contratos assinados em 18/12/92, quando as aulas já se haviam encerrado Na E M o Presidente Interino da FAE alegava que com a compra direta os produtos poderiam ser entregues para consumo em 15 dias, o que não é verdade O atraso decorrido não era imprevisível e não ocorreu por força maior ou caso fortuito Ao contrário, já eram do conhecimento da direção da FAE, pois em 24/11/92, a Gerente de Programas da FAE, Srª Ana Beatriz P de Vasconcellos, no memorando DDP/GEPRO nº 4/92, encaminhado ao Diretor da DAAN, alertava:

" - não há evidências técnicas precisas que apontem para a necessidade de uma compra emergencial de produtos formulados "

"2- os prazos necessários à entrega dos produtos nos Estados e a realização das análises de qualidade, de não menos de 20 dias, já por si só inviabilizam o consumo destes produtos

ainda este ano "

Era evidente que os produtos não chegariam a tempo nas escolas, como de fato não chegaram. A direção da FAE sabia disso e mesmo assim decidiu comprá-los sob o pretexto da calamidade.

Proposta de compra direta aos vencedores

das Concorrências nºs 001 e 002/92

Em sua Exposição de Motivos, o Presidente da FAE propunha que se comprassem os alimentos diretamente dos vencedores das Concorrências 01 e 02/92 realizadas em março/92, aos mesmos preços ali praticados, reajustados pelo índice oficial previsto nos editais correspondentes. Como já ficou demonstrado neste Relatório, tais preços estavam superfaturados e se a compra fosse realizada da forma como o Sr Rubens Vianello propôs haveria prejuízo certo, pois seriam pagos preços muito superiores aos valores justos.

O mesmo Sr Vianello propôs, também, em sua E M , que, "salomonicamente", fosse rateado o valor da compra proporcionalmente às participações das empresas naqueles certames. Não propôs que se comprasse o mais barato, propôs a "justa" divisão entre as empresas, tendo como princípio norteador a satisfação dos fornecedores e não o bem público.

Felizmente, o Exmº Sr Ministro da Educação e do Desporto não endossou tais propostas ao determinar em seu despacho que fossem encaminhadas cartas-consulta a todos os fornecedores participantes daqueles certames e não apenas aos vencedores. Os preços obtidos foram significativamente inferiores, em termos reais, àqueles pagos em março/92 como pode ser visto nos Quadros demonstrativos do Apêndice A, referentes às Concorrências 001 e 002/92, atenuando a irregularidade.

Inexistência de Recursos Suficientes para a Compra

O valor inicialmente previsto para a compra dos formulados era de Cr\$ 44 429 074 205,25. Segundo a E M só estavam disponíveis Cr\$ 12 856 430 000,00, sendo necessário o aporte de recursos complementares para integralizar a compra. Tais recursos não foram obtidos e, em 10/12/92, ao homologar o processo de aquisição de alimentos com dispensa de licitação, o novo Presidente da FAE, Sr Iveraldo Lucena da Costa, determinou que "sejam empenhados de modo proporcional e isonômico às empresas vencedoras o total de Cr\$ 10 700 000 000,00. O restante da compra autorizada deverá ser empenhado no início do próximo ano." Esta complementação não foi concretizada em 1993.

A Direção da FAE alega, para justificar a lisura do seu procedimento, que os alimentos foram adquiridos a preços muito inferiores aos obtidos nas Concorrências 001 e 002/92, conforme o demonstrativo por ela elaborado De fato, os preços foram menores; entretanto, o que esse quadro demonstra não é o preço baixo desta compra e sim o preço alto daquelas

Como bem assinalou, a Sr<sup>a</sup> Ana Beatriz P de A Vasconcelos em seu memorando de 24/11/92, já citado:

"- a dispensa de licitação para a compra de formulados, por se tratar de uma situação de exceção, representa um retrocesso em relação aos procedimentos adotados no início de 1992, que buscaram justamente normalizar as compras de produtos formulados feitas pela FAE, até então "

Em conclusão, sendo a merenda escolar um programa permanente, assegurado inclusive pela Constituição Federal, não há porque realizar compras sem o adequado procedimento licitatório O Ministério da Educação e do Desporto deve, em articulação com o Ministério da Fazenda, garantir a continuidade do fluxo de recursos financeiros necessários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar

## O CARTEL DOS PRODUTORES NACIONAIS DE LEITE EM PÓ

Desde a criação do Programa Nacional da Merenda Escolar em 1954, o leite em pó é distribuído às escolas Até o início de 1970, o produto era doado pela ONU e pela Commodity Credit Corporation dos Estados Unidos A partir de então, as doações internacionais foram diminuindo e a participação dos produtores nacionais aumentou gradativamente

Até março de 1992, a FAE, a pretexto de proteger a indústria leiteira do País, só comprava leite em pó para o PNAE de cooperativas e indústrias fabricantes nacionais Esta era uma restrição imposta nas "Condições de Fornecimento" estabelecidas pela FAE/CONAB para a habilitação dos fornecedores As compras eram feitas de forma centralizada, em Brasília, através da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB (Anexos VIII fls 1/251 e IX fls 1/79)

Por conta desse privilégio, os preços nas compras realizadas entre fev/90 e mar/92 oscilaram entre US\$ 3 50 e US\$ 10 53 (por kg), como pode ser visto no Apêndice B

Ao descobrir que esses preços eram absurdos, a FAE em 1992 resolveu permitir a participação de outros interessados, eliminando as restrições impostas nas "Condições de Fornecimento" de forma que pudessem competir empresas produtoras e não produtoras,

tais como: empacotadoras, entrepostos, etc, desde que os mesmos estivessem enquadrados na legislação sanitária vigente

Assim, em agosto de 1992 foi realizada uma aquisição de forma descentralizada pelas gerências regionais da CONAB Mesmo sendo agosto mês de entressafra (teoricamente os preços seriam maiores que o normal), os preços obtidos variaram de US\$ 1 73 a US\$ 3 61/kg Comparando-os com os de agosto/91, que ficaram entre US\$ 6 23 e US\$ 8 87, observa-se que os preços pagos em 1992 foram, note-se, quatro vezes menores!

Essa reserva de mercado para os fabricantes nacionais de leite em pó foi fruto de um poderoso "lobby" capitaneado pela Associação Brasileira dos Fabricantes de Leite em Pó e aceito pelos dirigentes da FAE, CONAB e LBA, durante longos anos

As cláusulas restritivas, manifestamente ilegais, tiveram na FAE grande defensores, pois, não bastassem as condições draconianas já existentes, o Diretor de Apoio Alimentar e Nutricional da FAE, em 18/09/91, Sr Domingos Joaquim Veloso Netto, elaborou um documento intitulado "Parâmetros Sócio-Econômico e Técnico - Aquisição de Leite em Pó" com o objetivo de reduzir ainda mais o universo de competidores nas compras de leite em pó para o PNAE Nele são estabelecidos diversos critérios para aquisição de leite em pó para a merenda escolar, destacando-se o seguinte:

" 2 - Garantir as características do produto a ser adquirido A homogeneização (sic) das vitaminas adicionadas ao leite só é alcançada, quando introduzida no leite fluido ou no concentrado, o que só pode ser feito antes da desidratação do produto Daí a necessidade da torre de secagem "

Com a inclusão dessa exigência (do participante ter que comprovar que possuía a torre de secagem) estariam automaticamente fora do certame todos os possíveis fornecedores que não dispusessem do equipamento em suas instalações

Tal exigência, sem qualquer fundamentação técnica que de fato confirmasse que a homogeneização só, e somente só, seria obtida com a torre de secagem, chegou a ser incluída nas "Condições de Fornecimento, DIRAB/DEPIN nº 009/91 - Compras Centralizadas CONAB/FAE" estabelecidas para a aquisição de leite em pó para o PNAE com recursos transferidos do extinto PNLCC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, no valor de Cr\$ 11 415 608 000,00 O documento continha a seguinte redação:

b) "o leite em pó desnatado vitaminado somente poderá ser adquirido de Indústrias Produtoras Nacionais, que possuam equipamento específico (torre de secagem própria) devidamente aprovadas pelo Serviço de Inspeção Federal - SIF do Ministério da Agricultura

e Reforma Agrária-MARA

c) o leite em pó integral somente poderá ser adquirido de Indústrias Produtoras Nacionais, devidamente aprovadas e inspecionadas pelo Serviço de Inspeção Federal - SIF, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária-MARA "

A exigência de que os fornecedores teriam que possuir a "torre de secagem" era, na verdade, tão claramente restritiva à livre concorrência, que a própria CONAB preferiu não incluí-la nas "Condições de Fornecimento" efetivamente utilizadas para a compra com recursos do PNLCC

A aquisição foi feita de forma centralizada em Brasília, através da CONAB, efetivada em março/92 e observadas as "Condições de Fornecimento DIRAB/DEPIN nº 008/92 - Compras Centralizadas CONAB/FAE" e só puderam participar cooperativas e indústrias fabricantes nacionais de leite em pó Foram despendidos Cr\$ 11 415 604 390,73 na aquisição de 1 349 090 Kg do produto, que foram distribuídos a todos os Estados da Federação

Os efeitos perversos dessa reserva de mercado para os fabricantes nacionais de leite em pó já eram, nessa época, conhecidos pela FAE, pois no começo de 1992, após a saída do Sr Domingos Joaquim Veloso Neto, aquela Fundação pretendia eliminar as restrições à ampla participação nas compras de leite em pó Isto pôde ser comprovado no exame do processo de compra do leite em pó com recursos do PNLCC na FAE (processo nº 23 096 003 969/91-17), em que foi encontrada uma "NOTA" sem data ou assinatura (Anexo IX, fls 61/62) mas, certamente, posterior a 27/12/91, da qual se destaca o seguinte:

Segundo o telex anexo, enviado com Ofício dessa Presidência, pretende o Dep Luiz Dantas que a aquisição se faça junto às Cooperativas e Indústrias Nacionais, o que, não obstante tenha o mérito de beneficiar os produtores nacionais, o que significa restringir o número de fornecedores e, possivelmente, preços mais altos (sic)

Cabe considerar também que quaisquer restrições que se imponham não afastam a possibilidade de indústrias nacionais, virem a vender o produto importado como nacional

Do ponto de vista da FAE, interessa preço e qualidade apenas "

O Deputado Federal Luiz Dantas - AL é Presidente da CAMIL, uma das grandes fornecedoras de leite em pó aos programas institucionais Este é um exemplo dos métodos utilizados pela indústria nacional de leite em pó para manter a exclusividade no fornecimento do produto aos programas institucionais de alimentação e nutrição do governo federal Talvez fosse até uma ação legítima se não contrariasse os princípios gerais das licitações públicas

e se não praticasse os preços abusivos aqui demonstrados

A inclusão de cláusulas restritivas que impedem a ampla participação, viola o princípio da igualdade na licitação, contido no inciso I, § 1º do artigo 3º do Decreto-lei nº 2300/86 e no art 5º, "caput", combinado com o inciso XX do art 37 da Constituição Federal Além disso, restringe o caráter competitivo do certame

O Tribunal de Contas da União, reiteradamente, tem determinado a eliminação de quaisquer óbices à ampla participação e livre competição em processos licitatórios No caso específico da FAE, é exemplo a Decisão proferida, em Sessão de 29/05/91, no processo TC 013 026/89-5, relatado pelo Ministro Carlos Átila

No âmbito do Poder Judiciário vale lembrar a decisão unânime do Tribunal Federal de Recursos a respeito da matéria, em que se destaca:

"Entretanto, é inaceitável exigir-se que o participante seja fabricante de material licitado, porque, além de violar o livre exercício da atividade de comerciante, implica limitar a concorrência, o que pode até prejudicar a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração " (publicada no Diário da Justiça de 30/10/86)

De fato, é inaceitável, como bem empregou o termo o Tribunal Federal de Recursos, que se restrinja a competição entre os participantes de uma licitação, limitando-os ao seleto clube das cooperativas e produtores nacionais Ainda pior quando se vê que essa ação apenas serviu para que se cobrassem preços extorsivos Trágico que a ação desse grupo ocorra exatamente sobre programas institucionais de largo alcance social como é o caso da merenda escolar e do Programa de Suplementação Alimentar do INAN, pois sua clientela é formada de crianças, gestantes e mães que amamentam, todos de baixa renda Nenhum segmento da população é mais vulnerável, nenhum segmento necessita mais de alimentos que esse

A eliminação das restrições à ampla participação só foi conseguida em agosto de 1992 Contra essa decisão se mobilizaram vários parlamentares e foram feitas reuniões até com o Presidente da República

Já se viu que enquanto a participação nas licitações esteve restrita às cooperativas e indústrias produtoras nacionais, os preços médios do leite em pó se situavam entre US\$ 3 50 e US\$ 10 53 A FAE sabia que esses preços eram elevados e, em 7 de julho de 1992, o Presidente da Fundação, Sr Francisco Xavier Balieiro Júnior, elaborou uma "nota técnica" em que se destacavam os seguintes trechos:

"2- Até a aquisição que ora se realiza, os Editais previam que apenas indústrias produtoras nacionais poderiam fornecer à FAE esse tipo de produto

3 Considerando, porém, que:

a) tecnicamente não há contra-indicações à aquisição do produto importado;

b) o preço do produto importado, internalizado ou não, segundo informações seguras do mercado, é inferior em 50%, pelo menos, ao do produto nacional, especialmente em razão de estarmos na entressafra;

c) a FAE, embora órgão do Governo, tem como compromisso maior fornecimento de alimentação escolar, levando em conta, apenas, preço e qualidade;

e) há necessidade de se otimizar a aplicação de recursos do PNAE, cuja fonte de recursos vem sofrendo significativa redução;

f) não há, a rigor, meios de comprovar se o produto fornecido pelas indústrias produtoras nacionais é realmente produzido por elas

A administração da FAE concluiu ser da conveniência do Programa permitir a participação de outros fornecedores que tenham SIF, independentemente de serem ou não produtores "

Logo em seguida, no dia 14/07/92 foram aprovadas as "Condições de Fornecimento DIRAB/DEPIN nº 11/92 - Compras Descentralizadas CONAB/FAE" para a 3ª aquisição descentralizada de alimentos para o PNAE, inclusive leite em pó. Agora não mais havia condições restritivas. Poderiam participar empresas produtoras e não produtoras

Note-se que ao "permitir" a participação de produtores e não-produtores, nacionais ou estrangeiros, a FAE não estava fazendo nada mais do que aquilo que a lei determina - participação ampla nas licitações. Só que não foi isso que os produtores nacionais de leite em pó entenderam. Inconformados com o que seria, para eles, um ato contrário ao desenvolvimento da produção agroindustrial, procuraram fazer com que a decisão fosse revista. A Associação Brasileira dos Fabricantes de Leite em Pó, presidida pelo Sr João Agripino, se reuniu com o Ministro da Educação, Prof José Goldemberg, que, segundo ela, comprometeu-se a rever a decisão; obteve audiência com o Presidente Fernando Collor no dia 16/07/92, que segundo o Sr João Agripino, encaminhou o assunto ao Chefe do Gabinete Militar, General Agenor Francisco Homem de Carvalho, para que este atuasse como mediador da questão entre os Ministérios da Educação e da Agricultura (isto porque, em

Nota Técnica sobre a decisão da FAE de adquirir leite em pó de empresas não produtoras, o Ministério da Agricultura manifestara-se favoravelmente ao pleito dos produtores nacionais)

Até uma parte da Câmara dos Deputados, em carta incisiva encaminhada ao Ministro da Educação em 09/07/92, subscrita por 49 parlamentares de diversos Partidos, pediu o reexame da posição adotada pela FAE para a aquisição de leite em pó para a merenda escolar ( Anexo IX, fls 4/9)

Apesar de todos os esforços dos produtores nacionais a decisão foi mantida As compras foram realizadas nos Estados e os preços obtidos muito inferiores aos das aquisições anteriores Além disso, participaram mais concorrentes e o número de propostas também aumentou significativamente

## O USO DO LEITE EM PÓ DESNATADO EM PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO

A utilização de leite em pó desnatado enriquecido com vitaminas em programas sociais foi criticada na CPI da Fome A prof<sup>a</sup> Maria do Carmo S Freitas, da UFBA, denunciou que "a população recebe restos de cooperativas de leite, porque o mais importante desse alimento é transformado em manteiga e iogurte, e esses são vendidos; e o resto, continua, é um leite que não supre as necessidades da criança "(6)

A adoção desse produto tem sido questionada também porque apresenta rejeição pelos escolares, por ter o paladar semelhante ao de remédio e por restringir, nas licitações, o número de fornecedores

Há, neste caso, negligência dos administradores desses programas Como o preço do leite desnatado é praticamente o mesmo do integral e os gestores não têm feito uma exigência explícita do mesmo, a indústria retira os subprodutos, colocando-os no mercado convencional e a sobra, no caso o leite em pó desnatado, no mercado institucional Isso quando não importam o produto Tivessem esses gestores compromissos com a população beneficiária por certo exigiriam a inclusão, nos programas, de leite em pó integral

Se por um lado é verdadeira a existência de hipovitaminose A, principalmente na zona do semi-árido do Nordeste, como atesta o INAN, por outro é questionável a distribuição de leite em pó desnatado enriquecido com vitaminas A e D em substituição ao leite em pó integral O aumento da vida de prateleira (tempo de armazenamento) do leite desnatado, sempre alegado quando este assunto é discutido, não compensa os problemas decorrentes como a perda de nutrientes e sua rejeição

Não há, do ponto de vista nutricional justificativa para retirar a gordura (lipídios) que carrega vitaminas A e D e depois, noutro processo industrial, adicioná-los novamente

A Portaria 975/90, do Ministério da Saúde, determinou aos órgãos encarregados de executar os programas sociais que, a todo leite em pó desnatado distribuído nesses programas, fossem adicionadas as vitaminas A e D

A edição dessa Portaria conforma os interesses de mercado, que demanda os subprodutos do leite e, dos fornecedores, que extraem esses subprodutos e repassam o leite desnatado aos órgãos executores de programas sociais; deve, portanto, ser revista a Portaria uma vez que foi estimulada a produção e o fornecimento de leite em pó desnatado enriquecido, eliminando, de vez, a possibilidade de se adquirir o leite em pó integral para os programas de suplementação alimentar

Sobre o enriquecimento de leite em pó é interessante destacar uma pesquisa levada a efeito pelo Grupo de Atenção à Nutrição da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo Esse estudo, feito em 1991/92, tinha por objetivo verificar a prevalência de anemia em crianças menores de 2 anos de idade, atendidas nas Unidades Básicas de Saúde e as formas de intervenção para reverter esse quadro

A ocorrência de anemia no Estado foi de 59,1% e na região de Campinas, considerada das mais ricas, detectaram uma prevalência de anemia ferropriva de 68,7% das crianças na idade entre 6 e 24 meses

Introduzindo o leite em pó integral enriquecido com ferro e Vitaminas A, C e D para crianças de creche, verificaram que a anemia decresceu de 75,6% para 6,3% no grupo de crianças que ingeriram quantidades iguais ou superiores a 500ml/dia Em 172 crianças do Município de Ibiúna, realizaram avaliações hematológicas inicial e após 6 meses Os níveis de anemia caíram com o uso de leite em pó integral fortificado, de 70,9% para 20,4% (13)

A experiência paulista deveria servir de reflexão aos órgãos executores de programas sociais que adquirem leite em pó desnatado Outro fato agravante que depõe contra a aquisição desse produto é que há uma diferença significativa na composição centesimal de nutrientes quando comparado com o leite em pó integral, como veremos abaixo:

leite em pó desnatado	leite em pó	proteína (g)	37,0	26,4	lipídios (g)	1,0	27,5				
lactose/carboidrato(g)	51,0	38,2	cinzas (g)	8,0	5,9	vit A (UI)	1500	375	vit b (UI)	240	-

Observa-se a ausência quase total de lipídios (gorduras) e maior quantidade de proteína no leite em pó desnatado, tornando-o um alimento inadequado às crianças porque não mantém uma proporcionalidade entre os nutrientes e a quantidade de energia violando uma das leis

da alimentação, a chamada lei da Harmonia, que determina:

"As quantidades de nutrientes devem ser proporcionais entre si, para que haja melhor aproveitamento, evitando-se excesso, ou faltas de nutrientes "

Outro fato importante é que as proteínas em excesso assumem, com a ausência de gordura, o papel desta no fornecimento de energia sendo anti-econômico, porque as proteínas têm o custo mais elevado

Os órgãos do Governo Federal, encarregados de gerir programas sociais de alimentação, devem, a partir da experiência positiva da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, buscar a redução da prevalência de anemia; estudar a viabilidade de adaptá-la à realidade dos programas federais, promovendo, se for o caso, a aquisição de leite em pó integral fortificado com ferro e vitaminas A, C e D para ser distribuído às populações beneficiárias

#### O PREJUÍZO NAS COMPRAS DE LEITE EM PÓ PARA O PNAE

No período de 1990 a 1992, a FAE realizou doze aquisições de leite em pó para o PNAE, utilizando a CONAB e a SAB como agentes de compras

#### QUADRO 17

COMPRAS DE LEITE EM PÓ PARA O PNAE												DATA
k g	TOTAL	US\$	PREÇOS	MÉDIOS	(US\$ / k g)							
24/05/90	4 573 475	26 709 057	5,84	22/06/90	274 925	1 478 709	5,38	05/11/90	2 176 020			
11 794 339	4,42	16/04/91	448 249	3 605 047	8,04	17/04/91	2 729 540	14 988 260	5,49			
05/07/91	447 892	2 859 324	6,38	20/08/91	2 853 595	19 403 289	6,80	26/02/92	1 391 077			
7 392 194	5,31	06/03/92	2 958 420	15 636 188	5,29	30/07/92	2 882 170	7 560 249	2,62			
07/08/92	181 830	543 656	2,99	15/09/92	2 718 675	5 212 990	1,92	TOTAL	23 635 868	117		
1	8	3		3	0	2						-

As "Condições de Fornecimento" estabelecidas pela FAE/CONAB ou SAB estabeleciam que poderia ser cotado leite em pó integral ou desnatado enriquecido com vitaminas A e D Entretanto, praticamente só era cotado pelas empresas o desnatado, de valor nutricional questionado pelos especialistas e rejeitado pelas crianças por ter gosto de remédio

O detalhamento dos preços de cada uma das aquisições pode ser visto no Apêndice B O preço médio do quilo de leite em pó fornecido pelos produtores nacionais até março de 1992 variou de US\$ 5,29 a US\$ 8,04

Quando em julho de 1992 se permitiu a participação de fornecedores não fabricantes nacionais ou estrangeiros, os preços médios caíram para até US\$ 1,92

Como pode ser visto no Demonstrativo do Apêndice B, que tomou como base os preços pagos nas últimas aquisições da FAE em 1992, conclui-se que esta reserva de mercado do leite em pó para os produtores nacionais custou ao País, apenas no período de 1990 a 1992, a importância de US\$ 59,903,614,85

## A PARTICIPAÇÃO DA CONAB COMO AGENTE DE COMPRAS PARA O PNAE

### A CONAB COMO AGENTE DE COMPRAS

#### Aquisição de Alimentos Básicos

Desde 1980, a FAE se serve da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL e de sua sucessora, a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, para adquirir os chamados alimentos básicos, enquanto os alimentos formulados são adquiridos pela própria FAE

A utilização da atual CONAB como agente de compras para o PNAE justificar-se-ia basicamente por duas razões: em primeiro lugar, a CONAB tem uma estrutura muito mais apropriada do que a FAE para adquirir os alimentos, envolvendo desde pessoal especializado e conhecimento do mercado - por ser esta uma de suas principais funções - até o fato de estar bem organizada em todas as Unidades da Federação - o que não ocorre com as Representações da FAE - REFAEs, nos Estados A segunda razão alegada é a de maior agilidade e rapidez que pode ser conseguida pela CONAB, em virtude dela "não ser obrigada a seguir estritamente o Decreto-lei 2300/86", por possuir um Regulamento Simplificado (herdado da COBAL) que substituiria o Estatuto das Licitações Por mais que se concorde com a primeira razão, a segunda justificativa - que de fato tem ocorrido - não tem amparo legal e constitui-se em uma das principais irregularidades encontradas na participação da CONAB no PNAE

#### Aquisições Centralizadas e Aquisições Descentralizadas

Até 1991, a CONAB realizava dois tipos de aquisição, de acordo com a natureza dos produtos a serem adquiridos Uma descentralizada, nas capitais dos Estados, para produtos como arroz, feijão, sal, açúcar, leite "in natura", pão, ovos etc, que, a partir de 1992, passou

a ser utilizada para todos os produtos Para os produtos industrializados - carne em conserva, óleo de soja, leite em pó, charque, sardinha em conserva e outros - as aquisições eram centralizadas em Brasília e só podiam participar indústrias produtoras Essas duas condições combinadas - ambas, segundo demonstram os processos, exigências da FAE - propiciaram, conforme ainda veremos, a provável ocorrência de conluio entre os fornecedores

### Antecipação dos Recursos

A CONAB só inicia o processo de aquisição depois que a FAE repassa a totalidade dos recursos necessários para a aquisição, porque, segundo alega a CONAB, a liberação dos recursos orçamentários da FAE é extremamente irregular, e, quando ocorreu de a CONAB iniciar a aquisição sem que a FAE tivesse antecipado os recursos, na hora de pagar os fornecedores, a FAE ainda não tinha os recursos programados disponíveis e a CONAB teve que utilizar seus próprios recursos para cumprir os contratos

Conforme veremos com mais detalhes à frente, a antecipação dos recursos à CONAB gerou uma das mais graves distorções e o maior prejuízo para o PNAE: a aplicação financeira desses recursos e sua indevida apropriação pela CONAB / Os Procedimentos de Aquisição

Assim que a FAE antecipa os recursos, a CONAB inicia os procedimentos de aquisição adequando o edital-padrão existente às peculiaridades de cada aquisição e fazendo, eventualmente, algumas outras alterações Em seguida, ela informa a pauta de compra e as Condições de Fornecimento a cada Gerência Regional - GEREG, nos Estados, e providencia a publicação de "avisos" da aquisição no Diário Oficial da União, em um jornal de grande circulação nacional e em jornais locais nos Estados onde ocorrerem as aquisições

Para efeitos de divulgação, também são enviados, pelas GEREGs, telex a todos os fornecedores dos produtos a serem adquiridos cadastrados na CONAB Os fornecedores interessados retiram o edital na CONAB - sede e regionais - e apresentam a proposta, juntamente com a documentação exigida e duas amostras de cada produto que estiverem cotando, no dia, hora e local estipulados no edital

Nos dias que antecedem a abertura das propostas, um funcionário da CONAB, nas GEREGs onde ocorrem as aquisições, faz uma pesquisa de preços em três estabelecimentos da rede varejista local Os preços apurados nessas pesquisas servem como teto máximo, além do qual não são adquiridos produtos para o PNAE

A Comissão Mista de Compras encarregada de realizar a aquisição é composta de membros da GEREG (CONAB), da REFAE e do PEA (Programa Estadual de Alimentação Escolar);

eventualmente também participam servidores tanto da CONAB-Sede como da FAE-Sede; além desses, a nível de assessoria técnica, também participa um representante do controle de qualidade, encarregado de analisar as amostras

Após o prazo final de entrega das propostas, os envelopes de documentação são abertos e sumariamente analisados - inabilitando-se os fornecedores em desacordo com as exigências do edital - assim como as amostras, que passam por uma análise visual, sendo aprovadas apenas aquelas em acordo com as exigências

Em seguida, são abertas as propostas dos fornecedores habilitados, faz-se um "mapa de apuração de propostas" de cada produto e a Comissão procura negociar os preços com os fornecedores, para adequar ao limite financeiro ou para compatibilizar os preços com a pesquisa de mercado

Quando os preços apresentados de um produto estão acima da pesquisa de mercado e os fornecedores não aceitam renegociá-los, a Comissão Mista não o adquire e, seguindo determinação do PEAE, o saldo financeiro daquele produto é transferido para se adquirir maior quantidade de outros produtos - o que também acontece quando um produto não é cotado

Nas aquisições centralizadas, só participam da Comissão de Compras representantes da CONAB e da FAE, o que dificulta a realocação dos saldos financeiros de um produto para outro dentro de uma mesma Unidade da Federação, exigindo-se que se faça contatos por telex com os PEAEs, que é sempre quem determina as pautas a serem adquiridas (Anexo XIII, fls 79/81)

Os procedimentos de aquisição adotados pela CONAB apresentam diversos problemas, uns mais graves que os outros, que vão desde adoção de normas em desacordo com o Decreto-lei 2300/86, aquisições com dispensa indevida de licitação, formalização inadequada dos processos, até algumas liberalidades que a CONAB se permite e que não deixam de nos parecer suspeitas

#### O Contrato, a Entrega e o Pagamento dos Fornecedores

Depois de feita a apuração das propostas e a renegociação de preços, a CONAB adquire cada produto de tantos fornecedores quantos forem necessários para completar os quantitativos de cada Unidade da Federação, de acordo com a classificação das propostas

É firmado então um contrato - nas aquisições descentralizadas, a formalização dos contratos se dá através de um "Pedido de Compra" - com cada fornecedor, que terá, em geral, de 20 a

30 dias, de acordo com o produto e o Estado destinatário, para entregar os produtos na capital da UF, sendo que alguns Estados, como Pernambuco, possuam também outros pontos de entrega

Como os contratos são firmados pela CONAB e conseqüentemente as Notas Fiscais são a ela dirigidas, existe aqui um outro grave problema: o refaturamento da FAE, que gera custos adicionais da ordem de 3,3% sobre o valor total das compras

Assim como a FAE, a CONAB também já realizou - 1990 - pagamentos antecipados a fornecedores, até cinco dias após a assinatura do contrato e mediante apresentação de carta de fiança bancária - por orientação dos próprios dirigentes da FAE de então. Atualmente, no entanto, o pagamento é feito apenas depois de os produtos serem aprovados pelo órgão responsável pelo controle de qualidade, ou, no caso desse não ocorrer a tempo, até o 20º dia após a entrega, permanecendo o fornecedor responsável pela integridade do produto

Nesta fase, além da ocorrência da antecipação dos pagamentos aos fornecedores, ocorreram também outras irregularidades, como não publicação dos contratos (até 1993), assinatura de contratos (pedidos de compra) por pessoas não autorizadas e inexistência de atos homologatórios da licitação, todos melhor analisados à frente

## OS CONVÊNIOS FAE - CONAB

### Característica Gerais

Para estabelecer e regular a participação da CONAB, foram firmados, desde 1980, ainda no tempo da antiga Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, quatro CONVÊNIOS, além de diversos termos aditivos a cada novo repasse, prorrogação do prazo de vigência e alteração de algumas de suas cláusulas (Anexo XI, fls 1/95)

Os convênios definem o objeto, a participação e as obrigações de cada uma das partes, os recursos envolvidos e a vigência - que podem ser ampliados pelos termos aditivos - bem como os documentos que devem ser apresentados pela CONAB à FAE, além de estabelecer, em seus anexos, os procedimentos básicos de aquisição, padrão de identidade e qualidade dos alimentos e o Manual de Controle de Qualidade

Esses Convênios possuem diversas irregularidades em sua formalização, além do descumprimento de cláusulas importantes em sua execução. Além da desobediência às IN/STN nº 12/88 e IN/SFN nº 03/90, às quais estavam sujeitos à época, os convênios permitem o fornecimento de alimentos diretamente pela CONAB à FAE, sem licitação ou

mesmo contrato, bem como a prestação de serviços de armazenagem e transporte, que podem ser contratados pela CONAB ou por ela mesma prestados

#### A Taxa de Administração

Um dos principais problemas existentes nesses convênios era a existência de uma remuneração da CONAB, a título de Taxa de Administração, que chegou a ser de 5% e depois foi sendo reduzida até chegar a 2,3% sobre o montante total das aquisições (Anexo XI, fls 03, 09, 14, 19, 20, 48 e 52)

Além de descaracterizar o Convênio - pois este pressupõe a existência de interesses comuns na execução de um objetivo, não permitindo, portanto, que o conveniente receba uma remuneração pelo seu trabalho - a existência de uma taxa de administração era expressamente vedada pelas IN/STN nº 12/88 (item 6 9) e IN/SFN nº 03/90, (item 9 2)

Embora tais vedações devessem ser conhecidas pelos Dirigentes da FAE, nenhuma providência foi tomada, até 1992, para suspender, onerando significativamente o PNAE - 5% representam 1,5 milhão de crianças que deixam de ser atendidas diariamente - em benefício da CONAB

Parte dessa omissão da FAE talvez possa ser explicada pela presença constante de funcionários da COBAL/CONAB na direção da Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional - DAAN, da FAE, o que favorecia ainda mais a sujeição da FAE à CONAB, vez que a FAE, por não se encontrar apta para realizar as aquisições de alimentos básicos, dependia para tanto inteiramente da CONAB

Apenas em junho de 1992, mais de um ano após a Decisão referente ao TC 013 026/89-5 em 29/05/91, que recomendava à FAE "examinar a conveniência de ser mantida a Companhia Nacional de Abastecimento como agente de compras da FAE ( ), tendo em vista que essa intermediação eleva os custos dos produtos para a Fundação, em função do pagamento da taxa de administração e do repasse de encargos sociais gerados na apuração de refaturamento ", foi firmado um Termo Aditivo, o Décimo Primeiro, ao Convênio nº 02/91, suprimindo a cláusula que previa o pagamento da taxa de administração à CONAB (Anexo XI, fls 73/74)

#### Outras irregularidades nos Convênios

Em 1990, vigorava ainda o segundo Convênio, celebrado em 1982, entre o Instituto Nacional de Alimentação Escolar - INAE e a COBAL e "re-ratificado" em 1983, quando a FAE sucedeu ao INAE e à FENAME (Fundação Nacional de Material Escolar)

Em 28/03/91, FAE e COBAL celebraram um terceiro Convênio Além de ter mantido a taxa de administração, este Convênio contém, dentre outras, as seguintes irregularidades (IN/SFN nº 03/90):

a não existe, em seu preâmbulo, nem no corpo do Convênio, disposição determinando a sujeição dos convenientes às normas do Decreto-lei 2300/86, bem como do Decreto 93 872/86 e da IN/SFN nº 03/90 (item 12-4);

b não existem cláusulas prevendo:

a obrigatoriedade de manutenção dos recursos do Convênio em conta específica no Banco do Brasil - quando a CONAB não era integrante da Conta Única - ou compondo o limite de saque da Conta Única - quando dela passou a fazer parte a Companhia (item 13 7);

o impedimento da utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida (item 13 8);

"a obrigatoriedade de restituição de eventual saldo de recursos à entidade repassadora" (item 13 14);

"o compromisso do beneficiário de restituir o valor transferido, acrescido de juros legais e correção monetária", quando: o objeto do convênio não for realizado; ou não apresentar a prestação de contas; ou os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida (item 13 15);

c liberação dos recursos com mais de 30 dias de antecedência (item 9 6), vez que os fornecedores são pagos, em média, 50 dias após o repasse dos recursos;

d diversas pendências de prestação de contas por parte da CONAB;

e não adoção das providências cabíveis, por parte da FAE, diante das irregularidades e inadimplências da CONAB nas prestações de contas (itens 38 e 39)

O quarto Convênio celebrado entre FAE e CONAB data de 23/12/93 e corrige, em sua formalização, algumas das irregularidades presentes no Convênio anterior, quanto aos itens 12-4 e 13 8 da IN/SFN nº 03/90 Mas outras irregularidades continuaram a ocorrer No que diz respeito a manutenção dos recursos, ocorreu uma gritante confusão no § 4º, da Cláusula Décima, que diz: "Os recursos transferidos pela FAE comporão o limite de saque da Unidade Executora e devem ser mantidos, obrigatoriamente em conta específica no Banco do Brasil (sic)" Ora, os recursos transferidos devem compor o limite de saque da CONAB na

Conta Única, por ser a Companhia dela integrante, conforme dispõe o item 19 da IN/SFN nº 03/90; "limite de saque" não se refere à conta específica no Banco do Brasil Essa confusão dos termos do Convênio parece, aliás, bastante suspeita, uma vez que é justamente da manutenção dos recursos no Banco do Brasil que a CONAB tira grande vantagem de sua participação no PNAE; se os recursos fossem mantidos na Conta Única, o mesmo não ocorreria

As demais irregularidades apontadas nos itens "c", "d" e "e", retro, não foram sanadas A própria FAE arrola uma série de pendências nas prestações de contas da CONAB (Anexo XI, fls 96/113), nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, entre as quais destacamos as mais freqüentes:

- falta da 1ª via das notas fiscais;
- faturas encaminhadas sem as notas fiscais e notas fiscais encaminhadas sem fatura;
- divergência entre fatura e nota fiscal;
- faturamento em duplicidade;
- faturamento indevido;
- despesas relativas ao Programa Mundial de Alimentação - PMA não comprovadas;
- valores sem prestação de contas

Essas pendências eram suficientes para que a FAE não aprovasse as prestações de contas da CONAB e suspendesse novos repasses de recursos à CONAB, além de outras providências, conforme determinava a IN/SFN nº 03/90 No entanto, a FAE eximiu-se de fazer qualquer manifestação conclusiva quanto às prestações de contas e continuou utilizando a CONAB como agente de compras do PNAE

Numa ocasião em que a FAE tentou cobrar da CONAB a regularização das pendências, em 1992, o Presidente da Empresa, Sr Paulo Roberto Cunha, respondeu nos seguintes termos:

"Segundo o Prof HELY LOPES MEIRELLES, em Direito Administrativo Brasileiro - 16ª ed , página 350, em regime jurídico de convênios 'os partícipes têm interesses comuns e coincidentes', razão por que, na execução dos convênios apontados, a CONAB e a FAE devem repartir, fraternalmente, responsabilidades, preocupações, ou satisfação do dever cumprido; não seria justo carregar apenas sobre uma das convenientes o ônus das

prestações de conta em atraso (sic)" (g n ) (Anexo X, fls 114)

#### A Questão: Convênio ou Contrato

Já se discutiu, em 1991, no âmbito da FAE, se não seria mais adequada a celebração de um contrato com a CONAB para que ela desempenhasse o papel de agente de compras do PNAE, visto que assim se poderia atribuir uma "justa remuneração" pelos seus serviços, sem que fosse questionado o pagamento da taxa de administração

No entanto, ao que parece, muito mais em função de uma pretensa conveniência prática do que por obediência aos preceitos legais, preferiu-se continuar a celebrar um convênio com a CONAB - sem, contudo, retirar-se a questionada taxa de administração

Conforme lembra o próprio Procurador Jurídico da FAE, Sr José Carlos Peixoto Guimarães, ao falar do "interesse prático-jurídico" na permanência do "Convênio", todo contrato tem que ser precedido do procedimento licitatório próprio, salvo as exceções previstas na lei O mesmo não se dá com os convênios, que dependem apenas do mútuo interesse das partes (Anexo X, fls 115/116)

No entanto, se a utilização da CONAB como agente de compras é questionável - uma vez que não faz sentido a Administração Pública manter duas entidades com a mesma função - não nos parece admissível que a FAE pudesse contratar uma empresa privada para ser o agente de compras do PNAE

Mas existe outra forte razão que faz com que sobretudo a CONAB dê preferência à celebração de um convênio: a antecipação de recursos É da natureza dos convênios que os recursos sejam repassados aos órgãos convenientes antecipadamente; o mesmo, no entanto, não acontece com os contratos, onde a antecipação só pode ser aceita em casos justificados, quando o contratado depende de recursos para dar início a uma obra, por exemplo No caso da execução do PNAE, um repasse dos recursos com a antecedência que tem ocorrido, não poderia ser feito se existisse um contrato entre a FAE e a CONAB, pois os fornecedores só são pagos depois de os produtos entregues e liberados pelo controle de qualidade, até 70 dias após o início do processo de aquisição

Apesar de a participação da CONAB no Programa Nacional de Alimentação Escolar ser muito próxima de uma prestação de serviços - em função sobretudo da postura comercial que adota a CONAB diante da FAE, procurando sempre obter vantagens em função de sua participação no PNAE, seja através de taxa de administração, seja com a apropriação dos resultados obtidos com a aplicação financeira dos recursos, seja com o refaturamento à FAE - entendemos que ela, a presença da CONAB no Programa, possa, se a CONAB entender

que tal participação faz parte de seus interesses institucionais, continuar sendo regulada por meio de convênio, desde que suprimidos todos os desvios atualmente existentes, que proporcionam um ganho indevido a CONAB e um custo adicional injustificado ao PNAE

Sem dúvida, entretanto, em função de todos os problemas apontados neste Relatório decorrentes da participação da CONAB no PNAE, seria recomendável que a FAE passasse a realizar as aquisições diretamente, sem a intermediação de agentes de compras, principalmente porque, com a descentralização do Programa, os Estados para o quais a FAE terá que adquirir, ela própria, os alimentos serão provavelmente muito poucos

## O REFATURAMENTO DOS PRODUTOS À FAE

### A Dupla Incidência de Encargos Sociais

A CONAB, ao realizar as aquisições, firma um contrato em seu nome e as notas fiscais dos fornecedores, conseqüentemente, são a ela faturadas. Por ser uma empresa comercial, a CONAB compra os alimentos com um ICMS diferenciado do consumidor final, em regra, inferior, de acordo com o produto e a Região de sua origem e destino

A CONAB precisa, então, revender esse produto; no caso das aquisições para o PNAE, revendê-lo à FAE. Essa operação meramente contábil, uma vez que os alimentos adquiridos são entregues diretamente ao PNAE, traz um ônus real à FAE e propicia uma vantagem à CONAB

Ao revender os produtos à FAE, a CONAB abate o ICMS pago na compra ao fornecedor, pois ele não é acumulável e a CONAB, portanto, se credita do valor correspondente ao ICMS incidente no faturamento do fornecedor. No entanto, existem os encargos sociais - 2% de Finsocial e 0,65% de PIS/PASEP - que incidem sobre todos os faturamentos

### O Cálculo do Faturamento

Basicamente, existem três diferentes alíquotas de ICMS quando as partes envolvidas não são consumidores finais:

- 7%, quando o produto sai das Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) com destino às demais Regiões;

- 12%, quando ele sai das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (inclusive Espírito Santo) com destino às Regiões Sul e Sudeste, quando a circulação ocorre entre as Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste ou quando ela se dá internamente à uma Região; e

- 17%, quando as operações ocorrem dentro dos Estados (alguns Estados - SP, RJ, MG, e SE - possuem alíquota de 18%)

Em um exemplo hipotético, onde a mercadoria fosse produzida em Santa Catarina e destinada a Pernambuco, com preço de aquisição pela CONAB de Cr\$ 100,00, teríamos a seguinte situação, para calcular o preço de refaturamento à FAE:

---

#### COMPONENTES PREÇO DE AQUISIÇÃO PREÇO FINAL

---

Preço de Aquisição +Cr\$ 100,00 -

Preço Final - +1,0000

ICMS na Fonte (7%) -Cr\$ 7,00 -

ICMS Final (17%) - -0,1700

PIS/PASEP (0,65%) - -0,0065

FINSOCIAL (2%) - -0,0200

TOTAIS X= Cr\$ 93,00 Y= 0,8035

---

Preço Final=  $X/Y = \text{Cr\$ } 115,74$

O preço de aquisição pela CONAB, Cr\$ 100,00, menos o ICMS de 7% é igual a Cr\$ 93,00 (x), que corresponde a 80,35% (y) do valor a ser faturado à FAE Dividindo "x" por "y" obtemos o preço final de faturamento à FAE, Cr\$ 115,74 Nesse valor estão embutidos 17% de ICMS (consumidor final), Cr\$ 19,67, 2% de Finsocial, Cr\$ 2,32, e 0,65% de PIS/PASEP, Cr\$ 0,75, em um total de Cr\$ 22,74, ou seja, a diferença entre o preço de refaturamento à FAE, Cr\$ 115,74, e o preço de aquisição pela CONAB sem o ICMS, Cr\$ 93,00 (Anexo XIII, fls 82/83)

## O Custo Final sem Refaturamento

Se o fornecedor faturasse diretamente à FAE, a alíquota de ICMS incidente sobre a operação seria de 17%, e não de 7% como é para a CONAB, pois a FAE é consumidor final - não revende a mercadoria adquirida. Entretanto, com isso, eliminar-se-ia a segunda incidência de encargos sociais - Finsocial e PIS/PASEP - pois a primeira já ocorrera quando do faturamento do fornecedor à CONAB.

Mantendo os valores do nosso exemplo hipotético, na situação de o fornecedor faturar diretamente à FAE, teríamos um preço final de aquisição pela FAE de Cr\$ 112,05, isto é, Cr\$ 93,00 que é o preço do fornecedor já acrescido dos encargos sociais mas ainda sem o ICMS - dividido por 0,83 (100% do preço final menos 17% de ICMS). Como se vê, o preço final de aquisição pela FAE com refaturamento pela CONAB (como ocorre atualmente) - Cr\$ 115,74, no nosso exemplo - é 3,3% mais caro do que quando o faturamento se dá diretamente do fornecedor à FAE - pela nossa hipótese, Cr\$ 112,05.

Quando a alíquota de ICMS na fonte é de 12% ou mesmo 17% - ao invés dos 7% do exemplo - a diferença de preço entre o caso de refaturamento pela CONAB e o faturamento do fornecedor diretamente à FAE é também de 3,3%. Em outros casos, possíveis mas bastante raros, como a ocorrência de isenção de ICMS tanto na fonte como para o consumidor final ou quando o ICMS na fonte (17%, por exemplo) é maior do que o ICMS para o consumidor final (isento, por exemplo), a diferença de preços mantém-se entre 2,7% e 3,3%. Na maioria das vezes, porém, ocorre uma diferença de 3,3%.

## O Impacto do Custo Adicional do Refaturamento no PNAE

Para termos uma idéia mais precisa do que esse número, 3,3%, significa, vejamos o que ele pode representar dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Se os recursos repassados anualmente pela FAE à CONAB para aquisição de alimentos para a merenda escolar são da ordem de US\$ 100 milhões de dólares, poderiam ter sido economizados US\$ 3,3 milhões, ou melhor - visto que o PNAE é carente de recursos financeiros para atingir seus objetivos - quase 1 milhão a mais de crianças poderiam ter sido alimentadas diariamente, ou ainda, poder-se-ia oferecer mais 2 ou 3 dias de merenda a todas as mais de 30 milhões de crianças atendidas pelo Programa. Tudo isso se não fosse a prática, absolutamente desnecessária, do refaturamento pela CONAB.

## Quem se Beneficia com o Refaturamento

Já em 29/05/91, o TCU, na Decisão referente ao TC 013 026/89-5, recomendava à FAE que estudasse a conveniência de se manter a CONAB como agente de compras do PNAE, visto que tal situação ocasionava, entre outras coisas, ônus adicional à FAE, em virtude da taxa de administração e da dupla incidência de encargos sociais pelo refaturamento à FAE. Na verdade, não só a existência da taxa de administração era irregular, como a ocorrência do refaturamento não era necessária.

Não obstante a recomendação do Tribunal, em maio de 1991, apenas a taxa de administração foi suspensa (mesmo assim, só em junho de 1992), não havendo qualquer providência por parte da direção da FAE e da CONAB no sentido de se eliminar o refaturamento.

Não é tão difícil, entretanto, entender porque não foram tomadas providências para acabar com tal ônus ao PNAE. Existem dois beneficiados com a prática do refaturamento pela CONAB. Um deles são os Estados das Regiões menos desenvolvidas, Centro-Oeste, Norte e Nordeste (inclusive Espírito Santo), pois eles ficam com uma diferença de ICMS maior quando a mercadoria advém do Sul e Sudeste e passa por um comerciante (no caso, a CONAB) antes de ser adquirida pelo consumidor final (a FAE). O fornecedor que vendeu à CONAB recolheu um ICMS de 7% no Estado de origem (Cr\$ 7,00, em Santa Catarina, no nosso exemplo). A CONAB, por sua vez, se credita de 7% de ICMS já incidentes na compra do fornecedor catarinense e, ao revender à FAE, recolhe a diferença entre os 17% do ICMS final, Cr\$ 19,67, e esses 7%, Cr\$ 7,00, ou seja Cr\$ 12,67, ao Estado de destino, Pernambuco. Se a FAE comprasse diretamente do fornecedor, incidiria o ICMS de consumidor final na operação, 17%, que seriam recolhidos integralmente ao Estado de origem do produto, Santa Catarina, não sendo recolhido nenhum ICMS ao Estado de destino, Pernambuco.

Os Estados, no entanto, não têm nenhuma interveniência no Convênio FAE/CONAB, não é razoável, portanto, imaginar que a manutenção da prática do refaturamento se devesse a uma eventual pressão de alguns Estados favorecidos, nem tampouco seria plausível pensar que FAE e CONAB mantêm tal prática para beneficiar alguns Estados menos desenvolvidos.

O verdadeiro beneficiado é a CONAB. Quando "revende" os alimentos à FAE, ela tem um prazo, em geral, de 10 a 40 dias para recolher a diferença de ICMS. Como a maioria das operações ocorre entre Estados distintos, sendo o ICMS na fonte de 7% ou 12% e o ICMS para o consumidor final de 17% (em alguns Estados 18%), a diferença de ICMS a ser recolhida pela CONAB é normalmente pouco maior que 5% ou 10%. A CONAB, portanto, obtém um ganho médio correspondente a 25 dias de aplicação financeira de 5% ou 10%, conforme o caso, do montante total da aquisição. Isso representa uma receita financeira adicional de US\$ 2 milhões, ao ano, para a CONAB que não é mencionada em nenhum

documento; relatório ou demonstrativo da FAE ou da CONAB

A existência e manutenção da prática do refaturamento se deve, portanto, a um benefício muito claro auferido pela CONAB: ganhos financeiros em função dos prazos de recolhimento da diferença de ICMS

#### Uma Alternativa Simples e Viável

A prática do refaturamento pode ser eliminada alterando-se a forma de participação da CONAB no PNAE. A CONAB como agente de compras da FAE, poderia atuar como sua procuradora, firmando contratos em seu nome, de modo que os fornecedores emitissem notas fiscais à FAE e faturas diretamente a ela. A FAE, por sua vez, pagaria diretamente os fornecedores. Esse arranjo, perfeitamente possível, desde que acordado pelas partes, eliminaria ainda uma outra prática que tem propiciado a ocorrência de sérias irregularidades e de graves prejuízos ao Programa: o repasse antecipado dos recursos para a CONAB - pois os recursos sequer seriam repassados à CONAB.

Se a prática do refaturamento pode ser eliminada, mantendo-se o Convênio FAE-CONAB, bastando que os envolvidos concordassem, é de se perguntar por que isso não ocorreu.

A prática do refaturamento, portanto, por ser desnecessária e prejudicial ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, deve ser urgentemente eliminada. A FAE deve também se precaver de que, com a descentralização do PNAE, os mesmos problemas não venham a se repetir, em virtude de os Estados e Municípios se servirem de agentes de compra, pois temos conhecimento de que alguns dos Estados para os quais a FAE repassou diretamente os recursos da merenda, no final de 1992 e início de 1993, tem realizado suas aquisições através da CONAB, e que também aí tem ocorrido o refaturamento (exemplo: Bahia e Minas Gerais).

#### A APLICAÇÃO NO MERCADO FINANCEIRO DOS RECURSOS DO PNAE

Depois que a FAE lhe repassa os recursos, a CONAB os mantém numa conta corrente específica no Banco do Brasil (nº 799 618-7), onde - por acordo entre a CONAB e o Banco - seu saldo é remunerado diariamente com base na Taxa Referencial Diária - TRD. Antes da criação da TRD, a remuneração se dava com base no Bônus do Tesouro Nacional fiscal - BTNf.

Essa remuneração, contudo, é contabilizada paralelamente à conta corrente 799 618-7, seu resultado mensal é transferido, no início do mês seguinte, para outra conta corrente da própria CONAB, a de nº 195 152-1, que é utilizada para pagar despesas gerais da Empresa.

Isto é, o resultado da remuneração financeira dos recursos do PNAE não reverte a ele, mas são apropriados - indevidamente - pela CONAB

Manutenção dos Recursos do Convênio em

Conta Específica no Banco do Brasil

A primeira irregularidade encontrada aqui é a manutenção desses recursos em conta específica no Banco do Brasil. A CONAB, pelo menos desde janeiro de 1992, é participante do Sistema Integrado de Administração Federal - SIAFI, na forma de acesso "on line" e na modalidade de uso total. A IN/SFN nº 03/90 dispunha que recursos de convênios fossem mantidos compondo o limite de saque da unidade executora, isto é, a FAE emitiria uma Ordem Bancária intra-SIAFI transferindo o limite de saque escritural à CONAB, que manteria os recursos na Conta Única. A CONAB, sendo integrante da Conta Única, não poderia manter esses recursos em conta específica, mesmo que no Banco do Brasil.

Existência de Dezenas de Contas-Correntes na Rede Bancária

Durante nossos trabalhos, pudemos constatar que, além da Conta Única, a CONAB mantém dezenas de contas correntes na rede bancária, entre as quais podemos destacar, a título de exemplo, as seguintes: 195 152-1 (conta movimento), 195 155-6 (Rede Somar), 195 001-0 (Armazenagem), 195 031-2 (Recebimento de Sobretaxa), no Banco do Brasil, além de diversas outras contas para convênios, estoque regulador, Política de Garantia de Preços Mínimos e para as Gerências Regionais (Anexo XI, fls 1/4).

Segundo a IN/DTN nº 05/92 - que define as principais características do SIAFI - a forma de acesso "on line" se caracteriza, entre outros, pelo fato de "as disponibilidades financeiras da UG serem individualizadas em contas contábeis no SIAFI, compondo o saldo da Conta Única e de outras contas de arrecadação ou devolução de recursos "

Dois das principais características da modalidade de uso total - conforme define a mesma IN - são o "processamento de todos os atos e fatos de determinado Órgão pelo SIAFI, incluindo as eventuais receitas próprias" e a "identificação de todas as disponibilidades financeiras do Órgão através de Conta Única ou das contas fisicamente existentes na rede bancária "

Segundo a IN/STN nº 09/92, que define os tipos de contas-correntes bancárias que poderão ser mantidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a CONAB, por ter acesso ao SIAFI "on line", na modalidade de uso total, só poderia manter uma conta de tipo "C", "destinada à centralização da arrecadação de receitas próprias ( ) bem como para o

acolhimento de valores relacionados a ordens bancárias da Conta Única, canceladas junto ao Banco do Brasil S A " além da conta tipo "B", para administração de Suprimento de Fundos

Para cada conjunto Unidade Gestora/Gestão, somente poderá haver uma única conta tipo "C", que não admite débito para pagamento de despesas, devendo seu saldo ser transferido através de Ordem Bancária para a Conta Única

Além de não mais ser permitida a manutenção de diversas contas bancárias por entidades integrantes da Conta Única como a CONAB, não há razão para que ela assim proceda, pois a Conta Única foi criada, entre outros motivos, para acabar com a dispersão das inúmeras contas-correntes existentes na rede bancária, que dificultava o controle pelo Tesouro Nacional e a fiscalização pelos órgãos de controle Acrescente-se que a administração financeira da CONAB pode ser igualmente bem executada se limitada à Conta Única e a conta tipo "C"

Inexistência de Conta Específica Antes de Julho de 1991

Apesar de a CONAB manter, atualmente, os recursos do Convênio em conta específica no Banco do Brasil, quando deveria mantê-los na Conta Única, isso só passou a ocorrer a partir de julho de 1991 Até então os recursos eram mantidos em uma conta genérica da ex-COBAL, usada para diversas finalidades Tal prática não só dificultava o controle dos saldos do Convênio, pois exigia uma contabilidade à parte dos demonstrativos bancários, como praticamente impossibilitava a apuração do resultado da aplicação financeira, que já ocorria e era apropriada pela CONAB

A exigência de conta específica para manutenção de recursos de convênio, quando o executor não é integrante da Conta Única, estava prevista não só na IN/SFN nº 03/90, como em sua antecessora, a IN/STN nº 12/88 Se a CONAB tem estado em atraso no cumprimento da legislação, não se pode deixar de chamar a atenção para a omissão da FAE, que permitiu que tais irregularidades - a ausência de conta específica e a não manutenção dos recursos na Conta Única - permaneçam, já há vários anos, na execução do Convênio

Aplicação Financeira ou Atualização Monetária

O Decreto-lei 1290/73, em seu artigo 1º, veda às entidades da Administração Federal Indireta fazer aplicações no mercado financeiro com recursos orçamentários da União, inclusive transferências O artigo 2º permite que essas entidades adquiram títulos do Tesouro Nacional, apenas com as disponibilidades resultantes de receitas próprias

A CONAB, acompanhada do Parecer PGFN/CAT nº 744/90, de 31/10/90, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Anexo XI, fls 84/92), entende que as vedações do Decreto-lei 1290/73 não se aplicam às disponibilidades financeiras da CONAB mantidas junto ao Banco do Brasil e remuneradas pela variação da BTNF, pois esta remuneração representaria simples "atualização monetária", e não aplicação financeira, esta sim vedada pelo Decreto-lei

Tal distinção baseia-se fundamentalmente no entendimento de que a remuneração em função da variação do BTNF (vigente à época do Parecer PGFN/CAT nº 744/90) propicia apenas a correção monetária dos recursos remunerados, enquanto a "aplicação financeira" se caracterizaria "geralmente como correção monetária mais certo ganho real" (grifo nosso) Portanto, ainda segundo o citado parecer, a operação não contrariaria o Decreto-lei 1290, que "objetiva, ao que tudo indica, coibir especulação financeira com recursos federais, o que não acontece quando se obtém apenas a correção monetária"

Esta distinção conceitual não altera o mérito da questão Se a CONAB obtém, em função de seu entendimento com o Banco do Brasil, apenas a correção monetária dos recursos nele depositados, isso não significa que o Banco do Brasil, ele próprio, não faça aplicações financeiras para obter a remuneração que ele terá que pagar à CONAB Ao contrário, o Banco do Brasil tem que necessariamente realizar operações financeiras nas quais consegue, geralmente, além da correção monetária, algum juro real, que ficaria, então, com o próprio Banco Não é, portanto, transferindo a responsabilidade pela aplicação financeira ao Banco do Brasil que se descaracterizaria a remuneração das disponibilidades financeiras da CONAB como, também ela, aplicação financeira, vedada pelo Decreto-lei 1290/73

Com este procedimento, a CONAB desobedeceu não só ao disposto no artigo 1º, do referido Decreto-lei, que veda a aplicação financeira de recursos orçamentários da União, como também aos artigos 2º e 3º, que vedam aplicações de recursos provenientes de receitas próprias em outros títulos que não do Tesouro Nacional, pois não existe nenhuma garantia de que o Banco do Brasil aplique esses recursos apenas em títulos do Tesouro Nacional

Outrossim, não é a obtenção de ganho real, além da correção monetária, que caracteriza a aplicação financeira Existem aplicações financeiras que não rendem sequer a correção monetária, como o Fundo de Aplicações Financeiras (mais conhecido como "Fundão") Independentemente da remuneração paga à CONAB pelo seu acordo com o Banco do Brasil, o fato é que esta remuneração é obtida através de operações no mercado financeiro, que, no caso de transferências, estão inteiramente vedadas pelo artigo 1º do Decreto-lei 1290/73 Quando os recursos são resultantes de receitas próprias, estão vedadas todas as aplicações que não em títulos do Tesouro Nacional Com isso, a CONAB não só vem

realizando aplicações financeiras contrárias ao dispositivos legais, como foge à cobrança de impostos a que estão sujeitos os demais aplicadores Vale lembrar que a própria IN/SFN nº 03/90 também proíbe que recursos de convênios sejam utilizados em aplicações no mercado financeiro

#### Apropriação da Remuneração Financeira pela CONAB

Estima-se que os recursos transferidos pela FAE permaneçam com a CONAB de 40 a 60 dias, em média, envolvendo: preparação e publicação do edital - 5 dias; prazo para apresentação das propostas - 15 dias; julgamento das propostas e formalização dos contratos - 5 dias; prazo máximo de entrega dos produtos - 20 dias; e prazo máximo de pagamento - 20 dias

Alguns desses prazos podem ser menores, como o de entrega do produto e o de liberação pelo controle de qualidade mas dificilmente o tempo total aqui envolvido é inferior a 40 dias Por outro lado, existem alguns produtos, como o charque, e alguns Estados, como Roraima e Amapá, que admitem prazos de entrega maiores, e, conseqüentemente, prazos de pagamento maiores

Se calculássemos o rendimento obtido pela CONAB levando em consideração apenas esses dois fatores - índice de remuneração e tempo médio de permanência dos recursos - além do montante de recursos envolvidos, obteríamos apenas dados estimativos e de fácil questionamento, por isso não temos como afirmar qual o montante de recursos apropriado pela CONAB no período anterior a julho de 1991, quando os recursos eram movimentados em uma conta genérica da CONAB mas, se lembrarmos que a inflação mensal média, desde 1988, tem estado na faixa de 20%, chegando por vezes a 30%, veremos que o rendimento obtido pela CONAB foi bastante expressivo, da ordem de US\$ 20 a 30 milhões por ano

No entanto, depois da abertura e movimentação dos recursos através da conta específica, nº 799 618-7, no Banco do Brasil, foi possível determinar com exatidão o montante dos recursos auferidos pela CONAB em função da aplicação financeira, a partir dos extratos da conta, que indicavam o saldo diário e a entrada e saída do numerário, bem como dos demonstrativos bancários indicando o rendimento diário e o total dos rendimentos do mês, que é transferido para a conta movimento da CONAB, nº 195 152-1, também no Banco do Brasil (Anexos XI, fls 8/83)

No Quadro 18, abaixo, podemos ver a relação de todos os repasses efetuados pela FAE à CONAB, desde julho de 1991 até abril de 1992, em valores correntes e em UFIR:

QUADRO 18

RECURSOS REPASSADOS

---

DATAS V CORRENTE Cr\$ UFIR

---

01/07/91 1 800 000 000,00 8 707 516,05  
02/08/91 8 078 400 000,00 35 338 135,64  
09/08/91 17 054 324 534,89 72 775 299,00  
27/12/91 1 035 000 000,00 1 795 430,04  
30/03/92 25 000 000 000,00 22 124 080,00  
01/04/92 16 636 702 558,79 14 417 000,00  
23/04/92 7 600 000 000,00 5 780 694,17  
27/04/92 9 389 219 000,00 6 999 700,86  
04/05/92 14 240 903 684,21 10 298 646,60  
13/05/92 27 430 022 762,80 18 619 609,50  
17/07/92 150 000 000 000,00 64 191 130,00  
10/08/92 44 500 000 000,00 16 692 560,50  
17/08/92 58 768 413 289,30 21 029 184,20  
12/01/93 28 679 314 827,00 3 617 802,90  
13/04/93 231 328 541 696,45 13 991 056,00

TOTAL 641 540 842 353,44 316 377 926,46

---

No Quadro 19, vemos, por sua vez, os valores resultantes da aplicação financeira dos recursos transferidos à CONAB e por ela incorporados, a preços correntes e em UFIR:

QUADRO 19

REMUNERAÇÃO

---

DATAS DA VALOR

CONTABILIZAÇÃO CORRENTE UFIR

---

31/07/91 60 262 781,17 266 012,37

31/08/91 2 472 198 450,37 9 757 843,02

30/09/91 3 784 607 838,44 12 819 995,57

31/10/91 1 243 996 816,69 3 520 243,47

30/11/91 637 291 111,27 1 389 291,87

31/12/91 381 371 677,99 646 267,07

31/01/92 1 254 293 748,61 1 702 908,13

29/02/92 3 282 828 678,27 3 471 546,00

31/03/92 3 631 223 266,10 3 179 930,09

30/04/92 2 765 610 111,11 2 013 655,51

31/05/92 1 627 668 432,10 953 493,88  
30/06/92 1 016 744 139,94 491 677,10  
31/07/92 15 145 798 681,67 5 982 029,30  
31/08/92 47 838 763 496,20 15 452 081,40  
30/09/92 33 659 209 774,60 8 764 606,20  
31/10/92 9 012 326 685,57 1 674 665,88  
30/11/92 1 568 020 890,23 263 891,26  
31/12/92 1 907 649 433,60 259 892,04  
31/01/93 7 118 319 830,02 758 404,22  
28/02/93 9 359 564 419,30 781 079,43  
31/03/93 6 784 870 248,27 448 075,36  
30/04/93 38 460 590 174,35 1 995 090,90  
TOTAL 193 013 210 685,87 76 592 680,07

---

QUADRO 20

TOTAIS DE REPASSES, REMUNERAÇÃO E RECURSOS

EFETIVAMENTE UTILIZADOS NO PNAE

---

UFIR Cr\$ (16/06/93) US\$ %

---

REPASSES 316 377 926 8 973 866 893 502 189 270 176 100

## REMUNERAÇÃO

(desvalori-

zação) 76 592 680 2 172 504 648 650 45 820 864 24,21

## RECURSOS

### EFETIVAMENTE

UTILIZADOS 239 785 246 6 801 362 244 852 143 449 312 75,79

---

Conforme observamos no Quadro 20, do total de recursos transferidos pela FAE, US\$ 189,27 milhões, a CONAB obteve uma remuneração de US\$ 45,82 milhões, em 22 meses, uma média de US\$2 milhões por mês. Se considerarmos que este montante corresponde a uma desvalorização dos recursos repassados, veremos que, dos 100% originalmente transferidos, 24,21% ficaram com a CONAB e, portanto, apenas o equivalente a 75,79%, US\$ 143,45 milhões, foram realmente utilizados na aquisição dos alimentos, isto é, quando os fornecedores são pagos, o recurso repassado pela FAE está valendo 75,79% de seu valor original, a diferença, 24,21%, é apropriada pela CONAB.

Podemos também considerar que a CONAB fica com uma parcela equivalente a 32% do total de recursos efetivamente utilizados na aquisição da merenda (US\$ 45,82 milhões sobre US\$ 143,45 milhões). Se a FAE atendesse os 200 dias letivos de sua programação, poderíamos obter uma economia da ordem de 32% ou um aumento de quase 10 milhões de beneficiários. Como a merenda tem sido fornecida, em média, apenas 56 dias letivos nos últimos anos, poderíamos ter mais 18 dias de merenda para 30 milhões de alunos se os recursos da aplicação financeira não fossem apropriados pela CONAB.

Mesmo que tal aplicação financeira fosse permitida - o que não é - em hipótese alguma se pode admitir que os rendimentos desta aplicação sejam apropriados pela CONAB. Tais rendimentos são resultantes da remuneração de recursos do Convênio FAE/CONAB, mais especificamente recursos destinados à execução do PNAE, e, portanto, não poderiam ser utilizados em finalidades diferentes daquela estabelecida no Convênio, a aquisição de

alimentos destinados à merenda escolar, isto é, não poderiam ter sido utilizados para cobrir despesas da própria CONAB Aliás, se a CONAB entendia que fazia "mera atualização monetária" das disponibilidades financeiras, com mais razão deveria ela reverter o resultado da remuneração da conta nº 799 618-7 à consecução dos objetivos do PNAE

Segundo a IN/SFN nº 03/90, "quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida", o beneficiário deve "restituir o valor transferido, acrescido de juros legais e correção monetária, segundo índice oficial, a partir da data de seu recebimento (item 13 15) Como os recursos utilizados em finalidade diversa da pactuada no Convênio foram, nesse caso, os referentes à remuneração, entendemos que estes devem ser restituídos à FAE, acrescidos dos devidos encargos legais, a partir da data da apuração do resultado que foi transferido à conta movimento, isto é, do último dia útil do respectivo mês

Vale lembrar que a recém editada IN/STN nº 02/93 permite que Estados, o Distrito Federal e Municípios (os órgãos e entidades da Administração Federal continuam proibidos pelo Decreto-lei 1290/73) apliquem no mercado financeiro os recursos de convênios com a Administração Federal, desde que o resultado das aplicações reverta inteiramente para a realização dos objetivos do convênio (art 16, § 2º)

Se a aplicação financeira fosse permitida e seus rendimentos não fossem utilizados na execução do convênio, o responsável teria que devolver os recursos desviados, acrescidos dos encargos legais - correção monetária e juros de mora - além de ficar sujeito à multa prevista na lei

No caso em questão - o Convênio FAE/CONAB - apesar de estar vedada a aplicação financeira, entendemos, analogamente, que, uma vez já ocorrida a aplicação financeira e tendo seus rendimentos sido apropriados pela CONAB, a medida que repararia com maior justiça a situação, em prol do Bem Público - a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - seria a devolução da remuneração obtida pela CONAB, através da aplicação financeira dos recursos do Convênio, à FAE, para destinação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, acrescida dos devidos encargos legais

A CONAB obteve um benefício indevido com esta aplicação financeira e o PNAE tem estado sujeito, nos últimos anos, a uma crônica carência de recursos - o que torna ainda mais grave a apropriação da remuneração pela CONAB, de modo que a devolução desses recursos à FAE, não só repara, em parte ao menos, o ganho indevido da CONAB como minimiza, em parte, as dificuldades financeiras a que o PNAE já tem estado sujeito no ano de 1993

**IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO**

## O Regulamento Simplificado

A CONAB utiliza um "Regulamento Simplificado de Compra e Venda de Produtos e Serviços de Apoio à Comercialização" editado ainda no tempo da ex-COBAL, aprovado pelo então Ministro-Interino da Economia, Fazenda e Planejamento e publicado no Diário Oficial da União (Anexo XII, fls 1/2)

A Companhia pretende que este "Regulamento Simplificado" substitua o Decreto-lei 2300, conforme prevê o artigo 86 do Estatuto das Licitações. No entanto, o "Regulamento" em questão não contém os elementos minimamente necessários para caracterizar um regulamento de licitação, com normas simplificadas, de acordo com o DL 2300

Não fazem parte deste "Regulamento" nenhuma definição das modalidades de licitação a serem utilizadas, não existe previsão dos casos de dispensa, de inexigibilidade e de vedação de licitação, e também não são estabelecidos os prazos de publicação do edital e do convite, nem os de interposição e decisão de recursos - itens indispensáveis a um Regulamento de licitação (DL 2300, art 86 e 85, parágrafo único). O "Regulamento Simplificado" utilizado pela CONAB apenas arrola princípios genéricos a serem seguidos, prevê que será mantido um cadastro de fornecedores e clientes, que as compras serão precedidas de pesquisa de preços e de consulta aos fornecedores, além de outras generalidades. Como se vê, este "Regulamento" não está, de maneira alguma, habilitado a substituir o Estatuto das Licitações e sua utilização deve ser imediatamente suspensa, devendo a CONAB seguir na íntegra o Decreto-lei 2300/86 ou a lei que o suceder.

Nos considerandos a este "Regulamento", é dito, literalmente, que "caracteriza-se, em toda sua inteireza, a intervenção do Estado no domínio econômico, aplicando-se ao processo aquisitivo e de vendas os princípios ínsitos no inciso VIII, do artigo 22, do Decreto-lei 2300". O inciso citado diz que a licitação é dispensável "quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento". Ora, se a CONAB entende que este "Regulamento" se aplica (apenas) aos casos em que estiver dispensada de realizar licitação, não deveria editar um Regulamento "em atendimento ao disposto no artigo 86 do Decreto-lei 2300/86", conforme complementa nos mesmos considerandos.

Outrossim, não se pode pensar que a CONAB esteja indistintamente dispensada de realizar licitação. A dispensa de licitação não se aplica genericamente a um órgão ou uma entidade da Administração Pública, mas sim a casos específicos e individuais. Apenas àquelas atividades da CONAB onde ocorra a intervenção do Estado na economia, para regularizar preços ou normalizar o abastecimento, poderá ser dispensada a licitação (além das outras hipóteses previstas na lei).

A CONAB não pode, portanto, servir-se deste "Regulamento Simplificado" como parâmetro jurídico para a generalidade de suas aquisições, como vem fazendo atualmente, no lugar do Decreto-lei 2300/86. As compras de alimentos para o PNAE, por exemplo, não podem ser consideradas intervenção no domínio econômico, seja para regular preços seja para normalizar o abastecimento.

A esse respeito, encontramos, em processos de 1991 e 1992, pareceres com justificativas de dispensa de licitação e os respectivos despachos de ratificação da Presidência da Companhia, que, em 1991, nem foram publicados no D.O.U. (Anexo XII, fls. 3/59). Essas justificativas de dispensa de licitação - que tiveram por conseqüência reduzir ainda mais os já exíguos prazos de divulgação do edital - pretendiam ter amparo legal no citado inciso VIII e também no inciso IV, do mesmo art. 22, que dispõe:

"Artigo 22 - É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência, quando caracterizada a vigência (SIC - consta 'urgência' no texto da lei) de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;"

Quanto ao inciso VIII, é inconcebível que se possa considerar que as compras de alimentos para o PNAE se caracterizam como intervenção do Estado no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento. Diógenes Gasparini, em seu "Direito Administrativo" (2ª edição, 1992, pág 321), comentando este inciso, diz que "contrata-se sem licitação a aquisição de certo produto para pô-lo no mercado e, desse modo, forçar a queda ou a regularização do preço ou para obrigar os particulares a desovarem seus estoques e normalizar o abastecimento." Toshio Mukai, "in" "Estatutos Jurídicos de Licitação e Contratos Administrativos" (2ª edição, 1990, pág. 37), diz, a respeito do mesmo dispositivo, "que a intervenção da União no mercado se dá com a aquisição e venda de bens, por preços inferiores aos praticados, exatamente para torná-los compatíveis com o poder aquisitivo da população. O mesmo ocorre quando a União necessita normalizar o abastecimento em setores onde haja especulação, com a prática da sonegação de produtos ao mercado." Como se vê, as aquisições para um programa de suplementação alimentar não se enquadra nesse dispositivo. Mesmo porque, se fosse o caso, a própria FAE, ao comprar formulados para o PNAE, valer-se-ia desse permissivo para contratar seus fornecedores com dispensa de licitação.

No que toca ao inciso IV, em nenhum momento foi "caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas". A

única coisa que se tem são considerações da FAE, nos ofícios encaminhados à CONAB, quanto ao "caráter de emergencialidade das aquisições (sic)". Em hipótese alguma, a CONAB poderia entender que uma mera solicitação de urgência por parte da FAE fosse suficiente para ensejar o enquadramento na hipótese prevista no inciso IV. Além disso, uma vez o PNAE tendo atendido apenas 56 dos 200 dias letivos programados, a antecipação do atendimento em 20 ou 30 dias não contribuiu sequer para minimizar o prejuízo ao qual estavam sujeitos os estudantes, uma vez que, durante 144 dias letivos, continuaram sem merenda escolar.

Além disso, a CONAB vinha se valendo repetidamente dessa justificativa, a alegação de situação emergencial, quando o PNAE é um programa governamental de natureza continuada e permanente e, conseqüentemente, é inconcebível que possa estar sujeito, com tanta constância, a esse tipo de ocorrência.

A CONAB, portanto, não poderá continuar utilizando essas justificativas para se dispensar da licitação e deverá, vale repetir, seguir na íntegra o Decreto-lei 2300/86 ou a lei que o suceder, também quando se tratar de aquisições para os programas institucionais.

#### Não Definição da Modalidade de Licitação

Complementarmente ao disposto no "Regulamento Simplificado", a CONAB segue os procedimentos estabelecidos nas "Normas de Execução do Convênio FAE/CONAB" (Anexo XII, fls. 60/79) para realizar as compras de alimentos. Embora essas "Normas" não pretendam substituir o Decreto-lei 2300, elas preenchem certas lacunas do "Regulamento Simplificado", no sentido de dar ao processo de aquisição algumas características básicas de um certame licitatório. Por exemplo, estão previstos nestas "Normas" que existe um edital que deve ser publicado, em resumo, no "Diário Oficial" da União; os fornecedores devem apresentar os envelopes de documentação e proposta lacrados; a abertura das propostas deve ocorrer em sessão pública; estas devem ser julgadas pelo critério de menor preço, e; os fornecedores que descumprirem as condições do edital ficam sujeitos a penalidades. É verdade que o edital não obedece às exigências do Decreto-lei, assim como os prazos de publicação e a abrangência dos fornecedores, mas estão presentes aí alguns elementos necessários para dar um caráter minimamente competitivo à aquisição.

Das diversas irregularidades existentes nos procedimentos de compra, a mais evidente é a ausência de definição da modalidade de licitação, que é tratada simplesmente como "aquisição": "A CONAB comunica que realizará aquisições", etc. A modalidade que deveria ser adotada, em função do volume de recursos envolvidos, é a concorrência; mas nem no edital ou em qualquer outro documento é dito que se faz uma concorrência. As características da aquisição também não são de uma concorrência: só podem participar

fornecedores cadastrados na CONAB, ou em outros órgãos da Administração Federal; o prazo de publicação do edital raramente ultrapassa os 15 dias, jamais chegando aos 30 dias; e o resumo do edital só é publicado uma única vez no DOU. Essas são características da tomada de preços.

Já houve ocasiões, inclusive, em que o montante de recursos da compra se enquadrava dentro do limite de valor da tomada de preços e a aquisição foi divulgada e realizada como tomada de preços. Essas aquisições destinadas exclusivamente aos Estados do Acre, Amapá e Roraima, realizadas em janeiro de 1992, tinham as mesmas características das demais aquisições realizadas pela CONAB para o PNAE; apenas, por serem Estados com pequena população, o volume de recursos envolvidos era menor e não ultrapassava o limite da tomada de preços. (Anexo XII, fls. 82/84)

Tal ocorrência é uma evidência de que a omissão de identificação da modalidade de licitação, nas demais aquisições, pode ser deliberada, visando ocultar que se está realizando uma licitação em desacordo com as normas pertinentes. Se a CONAB declarar que realiza uma concorrência, os procedimentos estarão em desacordo com as características de uma concorrência; se declarar que é uma tomada de preços, o volume de recursos envolvidos ultrapassam, e muito, o limite máximo permitido para a tomada de preços.

Entendemos que esta prática, a omissões de identificação da modalidade de licitação adotada, por ser, no caso, uma maneira deliberada de se furtar ao cumprimento da lei, sujeita o responsável ao pagamento da multa prevista no artigo 53 do Decreto-lei nº 199/67, bem como da multa prevista no artigo 58, II, da Lei nº 8.443/92.

A CONAB deve, portanto, realizar as suas aquisições utilizando-se das modalidades de licitação previstas no Decreto-lei 2300, de acordo com o volume de recursos envolvidos, e obedecendo às características de cada modalidade.

#### Prazos de Divulgação Muito Reduzidos

Com relação aos prazos de divulgação dos editais cabe ainda uma observação: desde 1992, o prazo médio é de 15 dias - às vezes mais, como no aviso nº 97/92, publicado em 06/02/92, quando a aquisição realizar-se-ia em 24/02/92, às vezes menos, como no aviso 783/92, divulgando em 16/07/92 e aquisição realizada em 30/07/92.

Mas, em 1991, o prazo médio de divulgação não chegava a 5 dias. Existem casos, como o da 2ª Aquisição Centralizada, onde o extrato do edital era publicado com apenas um único dia de antecedência: o aviso nº 24/91 foi publicado no D.O.U. no dia 14/08/92 e a aquisição se deu no dia 15/08/92. (Anexo XII, fls. 80 a 95)

A publicação do aviso com tal antecedência não tem qualquer efeito em termos de divulgação, pois dificilmente o fornecedor que tome conhecimento da aquisição apenas 1 dia antes dela se realizar terá condições sequer de preparar os envelopes de documentação e proposta, além das 2 amostras, a serem entregues, quanto mais para avaliar ou se programar para efetuar as entregas requeridas, principalmente porque se tratam de grandes aquisições. Nessas condições só podem participar da licitação fornecedores que, tendo acesso a informações privilegiadas, tomem conhecimento de sua realização antes dela ser divulgada oficialmente.

### Problemas na Formalização dos Processos

Outra irregularidade encontrada é a não autuação de processo no início das aquisições. Em alguns casos, o processo era autuado quase um ano após a realização da compra, como no caso da aquisição centralizada nº 02/91, que teve início em julho de 1991 e seu respectivo processo só foi autuado em janeiro de 1992 (Anexo XIII, fls. 06). Antes de 1991, os documentos relativos às aquisições sequer formavam processo, eram simplesmente juntados em pastas sem qualquer ordenamento cronológico, numeração de folhas etc, dificultando sobremaneira o acompanhamento dos controles interno e externo. Mesmo em 1992, nas aquisições centralizadas de leite em pó para a FAE e o INAN, encontramos processos sem numeração de página e com documentos juntados fora da ordem cronológica, como no caso das ratificações das justificativas de dispensa de licitação do Presidente, à época, da Companhia, Sr. Paulo Roberto Cunha, datada de 17/03/92 e publicada no DOU em 18/03/92, enquanto as referidas aquisições ocorreram em 24/02/92 e 06/03/93, respectivamente.

Também não constam dos processos analisados as requisições e autorizações de compra formalizadas pela autoridade competente na CONAB, apenas fazem parte dos processos a correspondência enviada pelo Presidente da FAE informando o volume de recursos repassados e a pauta de alimentos a ser adquirida, além de alguma eventual modificação dos procedimentos de compra a serem adotados.

Essas práticas, em desacordo com o disposto no artigo 3º, do Decreto-lei 2300, são contrárias aos princípios da boa administração, dificultando não só a atuação do controle, como já dito, mas também o conhecimento do próprio administrador sobre o que ocorre na empresa.

Com relação ao edital, chamado de "Condições de Fornecimento" - além dele não identificar a modalidade de licitação utilizada e prever condições em desacordo com a modalidade exigida, conforme visto - não existe menção de que a aquisição se sujeita ao Decreto-lei

2300, nem no preâmbulo nem no corpo; não consta do preâmbulo o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, apenas identificados no anexo, pois o edital é o mesmo para todos os Estados.

### Irregularidades no Julgamento das Propostas

Quanto ao julgamento das propostas, elas são classificadas de acordo com o preço, desde que as condições de qualidade estabelecidas no edital sejam atendidas. No entanto, como a CONAB procura renegociar os preços apresentados nas propostas com os fornecedores, já aconteceu de o fornecedor vencedor do certame não ser o que apresentou originalmente a proposta mais vantajosa, mas sim outro fornecedor que, na renegociação, cotou preços mais vantajosos.

Na Aquisição Descentralizada nº 04/92, no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, existiam três fornecedores oferecendo óleo de soja - Olma, Olvebra e Sanbra. A 1ª colocada, Olma, pelo que consta no Mapa de Apuração de Propostas, não teria aceitado renegociar seus preços. A 2ª colocada, Olvebra, aceitou, cotando-o pouco abaixo do preço da 1ª colocada (Anexo XIII, fls. 14).

Existem aqui vários problemas. Primeiro não existe nenhum documento, assinado pelo representante da Olma, dizendo que não aceitou negociar os preços. Segundo, o preço renegociado pela Olvebra, Cr\$ 2.965,00 é irrisoriamente menor que o originalmente cotado pela Olma, Cr\$ 2.970,00, uma diferença de menos de 0,17%. Terceiro, foram adquiridas 14.000 latas, enquanto a quantidade original prevista limitava-se a 4.203 latas: será que a Olma sabia desse aumento do quantitativo a ser adquirido e não estaria disposta, então, a reduzir um pouco seus preços, inclusive porque 14.000 latas é suficiente para se fechar a carga de um caminhão, o que não ocorre com 4.000 latas, diminuindo, assim o custo do frete por lata?

Essa é uma dúvida não dirimida. Até porque no processo relativo a essa aquisição não existe ata ou memória de reunião que relatasse o desenvolvimento das compras. Mas o ocorrido é, para dizer o mínimo, bastante estranho.

Como se isso não bastasse, o próprio Decreto-lei 2300, em seu artigo 36, § 2º, veda que sejam considerados "preço ou vantagem baseados nas ofertas dos demais licitantes", por descaracterizar a licitação (não se trata de leilão). Quando se admite que o 2º colocado cote um preço menor que o 1º colocado, depois de aberta as propostas, está justamente se considerando preço baseado na oferta dos demais licitantes.

Portanto, se a CONAB renegocia preços com os fornecedores, depois de abertas as propostas, por conseguir assim preços mais vantajosos, ela não pode, entretanto, permitir que isso altere a classificação original das propostas, beneficiando um fornecedor que aceitou renegociar em detrimento de outro que não é obrigado a renegociar. Talvez o melhor a fazer fosse não prever a renegociação no edital, pois os fornecedores, na expectativa de que ela venha a ocorrer, podem elevar propositalmente seus preços para se resguardarem quanto a provável renegociação. Se todos os preços cotados forem excessivos, a CONAB pode fixar o prazo de 8 dias úteis para apresentação de novas propostas, conforme prevê o parágrafo único do artigo 38, do DL 2300.

### A Comissão de Licitação

A comissão de licitação encarregada de realizar as aquisições é composta de membro da CONAB, FAE e PEAE. Embora não seja uma comissão permanente, ela realiza licitação com certa regularidade, por volta de 4 por ano, de modo que possui características de uma comissão permanente. Assim entendemos que se aplicam a ela o disposto no § 4º, do artigo 41, do DL 2300, isto é, seus membros não podem permanecer por período superior a 1 ano, nem serem reconduzidos à mesma comissão no ano subsequente.

Isso, no entanto, não é o que acontece, especialmente por parte da CONAB, que orienta suas Gerências Regionais a nomearem para a presidência da comissão o chefe da Divisão de Operações. Como este cargo costuma ser ocupado pela mesma pessoa, por períodos superiores a 1 ano, freqüentemente ocorre de se manter na presidência da comissão de licitação uma mesma pessoa por vários anos. Como é o caso da GEREGRJ, onde o Sr. Marcelo Junqueira Ferraz foi presidente da comissão em diferentes aquisições nos anos de 1991 e 1992 (Anexo XIII, fls. 15/63).

A CONAB, assim como a FAE, deve, portanto, não mais nomear membros para uma mesma comissão de licitação, ou para realizar aquisições afins numa mesma GEREGR por período superior a 1 ano, nem reconduzí-los no ano subsequente.

### Ausência de Atas de Homologação e

### Irregularidades na Formalização dos Contratos

Não encontramos, na maioria dos processos examinados, atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação. Muitas vezes, o que existe é apenas um telex das GEREGRs comunicando à sede o resultado da aquisição, e mesmo assim encaminhado pelo presidente da comissão de licitação, que é entendido pela CONAB como a homologação da aquisição. Em muitos processos também não encontramos atas ou memórias de reunião. Nas

GEREGs, são firmados "Pedidos de Compra" no lugar dos termos de contrato. Em geral, esses "Pedidos de Compra" são assinados também pelo presidente da comissão de licitação, que, como vimos, costuma ser o chefe da Divisão de Operações.

Não constam desses "Pedidos de Compra", e mesmo dos termos de contrato firmados quando a aquisição é centralizada, o ato que o autorizou, bem como o número do processo de licitação que o originou - pois não existe um processo de licitação autuado e numerado - e, assim como com os editais, nem menção de que os contratantes se sujeitam ao DL 2300, numa clara desobediência ao disposto no artigo 51. Além disso, até 1993, nenhum resumo de instrumento de contrato firmado em função das aquisições para o PNAE foi publicado, contrariando o § 1º do mesmo artigo 51. Nas publicações que ocorreram em 1993 não constam o número do contrato, a modalidade de licitação utilizada, o crédito pelo qual correrá a despesa, nem a data da assinatura e o nome e cargo dos signatários do contrato, conforme determina o artigo 33, do Decreto 93.872, de 23/12/86.

Além das ocorrências em desacordo com dispositivos expressos da lei, o fato de a mesma pessoa, o presidente da comissão de licitação, realizar a aquisição, homologá-la - uma vez que o telex comunicando o resultado da aquisição é entendido como sua homologação - e ainda firmar o contrato, contraria o princípio da segregação de funções, fundamental como mecanismo de controle interno da Administração.

A CONAB deve, portanto, adequar seus atos de adjudicação e homologação da licitação, bem como a celebração de contratos e sua publicação às normas legais.

#### Fornecimento de Bens Diretamente pela CONAB

Outra irregularidade encontrada é a previsão, constante do Convênio e das "Normas de Execução do Convênio FAE/CONAB" (item 4.2), de que a CONAB pode, ela mesma, fornecer os produtos previstos na pauta diretamente à FAE, sem licitação e até sem contrato. Esta situação pode ocorrer: antes da aquisição realizada pela CONAB, havendo negociação com a FAE, e sendo os produtos fornecidos dos estoques da CONAB excluídos da pauta para efeito de divulgação; ou depois da aquisição, quando algum produto não é adquirido e a CONAB o fornece de seus estoques, que é a forma que mais tem ocorrido nos últimos anos (Anexo XII, fls. 67)

Entendemos que tal prática é irregular, pois, embora o convênio FAE/CONAB preveja indevidamente a possibilidade de fornecimento de produtos diretamente pela CONAB à FAE, ele não é o instrumento hábil para regular operações de compra e venda, que são contratos, e, no caso de órgãos da Administração, têm que ser precedidos do devido processo licitatório.

Nesta situação ocorrem ao menos duas irregularidades: o fornecimento de bens sem o contrato correspondente e a conseqüente ausência de licitação para contratação do fornecedor, no caso a CONAB. Portanto, a FAE deve não mais praticá-la.

#### Restrição à Participação de Fornecedores

Os editais da CONAB (Anexos XII, fls. 100/108 e XIII, fls. 64/78), no que se refere às aquisições de alimentos industrializados - almôndega e carne bovina em conserva, charque, sardinha em conserva e outros - exigem que os fornecedores sejam indústrias produtoras, o não-produtor comerciante só pode fornecer esses alimentos para alguns Estados da Região Norte.

Esse tipo de dispositivo - que já ocorreu no caso do leite em pó e foi suprimido a partir do segundo semestre de 1992 - restringe drasticamente o universo dos concorrentes e compromete a competitividade da licitação. Se as indústrias produtoras tem condições de oferecer preços menores, a participação de comerciantes atacadistas no certame não irá mudar essa situação. Mas, talvez, as indústrias, diante da não participação de comerciantes e da conseqüente quase ausência de competição, mantenham seus preços num patamar acima do que fariam se houvessem concorrentes que pudessem ameaçar sua posição. Como, aliás, aconteceu no caso do leite em pó, onde, depois de se acabar com a restrição a não-produtores, os preços tiveram acentuada queda, apesar de não ter ocorrido grandes mudanças no quadro de fornecedores.

Além dessa restrição, presente ainda hoje nas aquisições da CONAB, na 1ª Aquisição Centralizada de 1991, as Condições de Fornecimento nº 001/91 (Anexo XIII, fls. 64/71) previam que "as empresas fornecedoras (...) deverão apresentar documento comprobatório, de que foram consideradas aptas pela FAE". Tal exigência, além de pecar por não definir quais os critérios que teriam que ser preenchidos para que a empresa fornecedora fosse considerada apta, deixando margem ao arbítrio da FAE, é impertinente por não se resolver no âmbito da comissão de licitação, que é quem deve averiguar a capacidade técnica dos fornecedores, valendo-se se preciso, de atestados de fornecimento de outros clientes que não necessariamente a FAE.

Ambas as restrições mencionadas, sem se falar no prazo reduzidíssimo de publicação do edital que também limita o alcance da licitação, tem senão por intenção, ao menos por consequência, restringir a participação dos concorrentes a um "seleto" grupo de habituais fornecedores, que consideram os programas institucionais clientes cativos e não competem entre si para não reduzirem os preços de seus produtos. Portanto, a restrição à participação de não-produtores deve ser imediatamente suprimida das aquisições para o PNAE.

## O CARTEL DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTOS NA CONAB

### Existência de Uma Mesma Pessoa Representando

#### Diferentes Empresas Fornecedoras

Nas aquisições centralizadas realizadas pela CONAB, em 1990 e 1991, ocorreram diversos casos em que uma mesma pessoa representava diversas empresas fornecedoras, muitas vezes concorrentes, cotando, inclusive, propostas para uma mesma praça pelos diferentes fornecedores.

No quadro abaixo, pode-se ver os exemplos mais expressivos de uma mesma pessoa representando até três empresas concorrentes em uma mesma aquisição e cotando propostas para os mesmos Estados: (Anexo XIV, fls. 1/64)

Q U A D R O			2 1
			NOME
E M P R E S A	P R O D U T O	A Q U I S I Ç Ã O	
PEDRO P. MIPESCA	SARDINHA	1º/90, 3º/90, 1º/91, 2º/91	VIVACQUA BEIRA ALTA
	SARDINHA	1º/90, 3º/90	
SUL ATLÂNTICO	SARDINHA	3º/90, 1º/91, 2º/91	
<hr/>			
BORDON	ALMÔNDEGAS	1º/90 1º/91	
	CARNE BOVINA	1º/90 1º/91	
SWIFT-ARMOUR	ALMÔNDEGAS	1º/90, 3º/90, 2º/91	
ANGLO	ALMÔNDEGAS	1º/91, 2º/91	
C A R N E			B O N I N A
			1 º / 9 1
AUGUSTO F. SADIA	ALMÔNDEGAS	1º/90, 3º/90, 1º/91	DINIZ
	CARNE BOVINA	1º/90, 3º/90	

ANGLO ALMÔNDEGAS 1º/90, 3º/90

CARNE BOVINA 1º/90, 3º/90

MOURAN CARNE BOVINA 1º/90, 3º/90, 1º/91

F R I G O B R Á S            A L M Ô N D E G A S            3 ° / 9 0

---

Este tipo de ocorrência poderia indicar que os representantes estavam enganando algumas das empresas representadas, uma vez que, tendo autonomia para apresentar propostas e renegociar preços, eles não podiam defender, simultaneamente, os conflitantes interesses de empresas que competiam entre si. No entanto, como esta prática se repete em várias aquisições, não se pode pensar que fosse ignorada pelas empresas. Assim, tem-se mais do que um forte indício de que essas empresas, ao se fazerem representadas por uma mesma pessoa, possuíam interesses comuns na aquisição, não estavam de fato competindo entre si e existia um entendimento prévio quanto às propostas a serem apresentadas. Pode-se concluir que existia, de fato, um conluio entre estes fornecedores: MIPESCA, BEIRA ALTA, SUL ATLÂNTICO, BORDON, SWIFT-ARMOUR, ANGLO, SADIA, MOURAN e FRIGOBRÁS.

Os Srs. Pedro Paulo Vivacqua e Augusto Franco Diniz, ao apresentarem propostas de empresas concorrentes para uma mesma praça, sabendo obviamente qual delas seria vencedora, pretendem, ao que tudo indica, forjar uma competição inexistente por parte dessas empresas e acabam por fraudar a licitação realizada na CONAB. Esses senhores deveriam ser declarados inidôneos para fornecer ou participar de licitações com a Administração Federal.

Por outro lado, estes fatos não poderiam ter sido tolerados nem pela comissão de licitação nem pelos demais responsáveis na CONAB pelas aquisições, que necessariamente sabiam o que estava ocorrendo e cuja atitude beira as raias da conivência com a fraude que estava sendo praticada. O mínimo que a Comissão Mista de Compras deveria ter feito era desclassificar as propostas apresentadas por esses senhores, e a Direção da Companhia, uma vez classificadas e até vencedoras essas propostas, deveria revogar a licitação, por contrariar o interesse público e ferir a moralidade administrativa.

Outras Evidências de Conluio Entre os Fornecedores

Nos quadros 01 a 04, do Apêndice C, apresenta-se, a título de exemplo, as cotações de preços dos fornecedores de sardinha, charque bovino dianteiro, almôndega ao molho e

carne bovina em conserva, para as quatro aquisições centralizadas de 1990 e 1991. Esses quadros mostram que, na quase totalidade dos casos, a diferença de preços entre os fornecedores para uma mesma praça é absolutamente irrisória: menos de 1%. A maior variação de preços não chega a 5% e algumas vezes os preços são idênticos. Nos casos da sardinha e do charque, freqüentemente ocorre de se ter apenas um fornecedor cotando proposta para um Estado. Estados muito distantes, como Mato Grosso e Pernambuco, no caso da sardinha, ou como Tocantins e Sergipe, no caso do charque, ou ainda outros, nos casos da almôndega e da carne bovina, apresentam, injustificadamente, preços muito semelhantes, senão iguais.

Pelos próprios quadros, pode-se perceber que ocorre uma espécie de rodízio entre os fornecedores, pois, embora eles concorram entre si em diversos Estados, ora ganha um, ora outro. No "mapa de resultado das compras" (Anexo XV, fls. 115/119), constata-se, inclusive, que todos os fornecedores participantes ganham em pelo menos alguns Estados, ninguém vence em todas as praças que concorre, mas também ninguém perde em todas.

Outra "estratégia" utilizada pelos fornecedores, que pode ser identificada nos "mapas de apuração de propostas" (Anexo XV, fls. 1/157), é a de cotar os menores preços quando não podem ofertar toda quantidade prevista para aquela praça, permitindo que outros fornecedores complementem a aquisição com preços mais elevados.

Some-se a esses o episódio dos representantes das empresas concorrentes e ter-se-á evidências suficientes para caracterizar a ocorrência de conluio entre estes fornecedores: METAL FORTY, BEIRA ALTA, FEMEPE, MIPESCA, QUACKER, INPEL, SUL ATLÂNTICO, COOPERATIVA INDUSTRIAL DE CARNES DE GOIÁS, SOLA, CHARQUEADA MADEIRAL, BORDON, ODERICH, ANGLO, FRISA, PERDIGÃO, SWIFT-ARMOUR, KAIOWA, MOURAN, SADIA OESTE, FRIGOBRÁS e BERTIN, e de que, provavelmente, exista um cartel entre essas empresas, senão para o mercado em geral, ao menos quando se tratavam das aquisições dos programas institucionais.

Diante dessas ocorrências que fraudam e frustram a própria licitação, é inconcebível que nenhuma providência tenha sido tomada por parte dos responsáveis pelas aquisições, não só pela comissão de compras, que deveria desclassificar as propostas dessas empresas, mas por toda administração da CONAB envolvida com o processo, e principalmente pela Direção da Companhia, que deveria revogar essas quatro "licitações", uma vez que essas ocorrências contrariavam o interesse público e feriam profundamente a moralidade administrativa, estatuída no art. 37 da Constituição Federal. Ao tolerar que essas práticas fraudulentas prosperassem, todos os responsáveis por essas licitações tornam-se suspeitos de conivência com o conluio existente entre os fornecedores.

Esses fatos devem ser investigados pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria Nacional de Direito Econômico - SNDE, do Ministério da Justiça, para que as relações entre essas empresas sejam totalmente esclarecidas e os responsáveis devidamente punidos.

Os dirigentes da CONAB à época, devem ser, independentemente de outras responsabilidades que possam lhes ser atribuídas, ouvidos em audiência prévia com vistas à aplicação da multa prevista no artigo 53, do Decreto-lei nº 199/67.

#### PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS DA CONAB NA DIREÇÃO DA FAE/DAAN

Entre 1988 e 1992, pelo menos seis funcionários da CONAB estiveram cedidos à FAE, e outros três ex-servidores e um ex-dirigente da CONAB também estiveram, de 1990 a 1992, ocupando cargos comissionados na Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional - DAAN (Anexo XVI, fls. 1/37) conforme pode-se ver nos quadros abaixo:

#### QUADRO 22

F U N C I O N Á R I O S   D A   C O N A B   C E D I D O S   À   F A E		NOME
C A R G O	( F A E )	P E R Í O D O

AROLD SALUSTIANO PEREIRA Gerente da GAQ/DAD 15/09/88 a 28/12/89

Chefe-Subst. do DAD 27/10/88 a

Diretor do DAAN 28/12/89 a 22/03/90 ANTÔNIO CARLOS DE JESUS Chefe do DAD  
15/09/88 a 22/03/90 PEDRO MINOL HIRATA Gerente do GCT/DCQ 15/09/88 a 22/03/90  
CAIO CESAR DE ARAÚJO Chefe do DDP 06/04/90 a 05/10/90

Chefe do DAD 05/10/90 a 09/09/91

Diretor-Subst. DAAN 10/07/90 a 05/10/90 AURINO VALOIS JUNIOR Chefe do DAD  
06/04/90 a 05/10/90

Diretor-Subst. DAAN 10/07/90 a 05/10/90 CARLOS EDUARDO CRUZ TAVARES Chefe do  
D D P            1 6 / 0 1 / 9 2            a            1 6 / 0 9 / 9 2

## QUADRO 23

### EX-SERVIDORES DA CONAB EM CARGOS COMISSIONADOS DA FAE

C A R G O	NOME	P E R Í O D O
-----------	------	---------------

RUBEM NOÉ WILKE(*)	Diretor da DAAN	06/04/90 a 25/02/91
CARLOS HENRIQUE ARIOLLI	Diretor da DAAN	20/11/91 a 03/08/92
FCº CARLOS ASSI TOZZATTI	Chefe do DAD	20/12/91 a 03/08/92

Diretor Subst.	DAAN	24/12/91 a 03/08/92
RENATO BORGES	Gerente do GD/DAD	10/04/92 a 03/08/92

Gerente do GAQ / DAD	05 / 08 / 92	a
----------------------	--------------	---

\* Ex-dirigente

Dos 6 servidores da CONAB cedidos à FAE, temos 1 Diretor e 2 Diretores-Substitutos da DAAN, enquanto que, dos 4 ex-servidores da Companhia, 3 foram Diretores da DAAN e 1 Diretor-Substituto. No período de 15/09/88 a 22/03/90, três funcionários da CONAB estiveram ocupando cargos importantes na FAE/DAAN. Em 1990, a DAAN teve como Diretor um ex-Dirigente da COBAL, e mais dois funcionários da CONAB nos principais Departamentos da DAAN. Entre 1991 e 1992, novamente um ex-funcionário da CONAB ocupou a direção da DAAN, juntamente com outros dois ex-funcionários da Companhia e um que ainda era funcionário.

Durante 5 anos, de forma quase ininterrupta, 10 pessoas, que tinham à época ou tiveram anteriormente ligação com a CONAB, ocuparam postos estratégicos na FAE, 6 delas estiveram, inclusive, à frente da DAAN, sendo 3 em substituição.

Embora não se possa, apenas com esses elementos, chegar a um julgamento conclusivo a respeito do trabalho desses servidores na FAE, os dados aqui apontados indicam, sem dúvida, que a CONAB teve, pelo menos até 1992, grande influência na direção da FAE/DAAN, e talvez se possa reconhecer aí alguns indícios do por quê de os convênios celebrados entre FAE e CONAB terem sido tão vantajosos à CONAB.

### CONCLUSÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA CONAB NO PNAE

O balanço da participação da CONAB no Programa Nacional de Alimentação Escolar não é muito positivo. Se, por um lado, ela ofereceu uma organização e uma competência técnica

que a FAE não dispunha (e também não se esforçou em obter), por outro lado, o custo de sua contribuição tem sido, sem qualquer dúvida, exorbitante, assim como as indevidas vantagens por ela auferidas.

Um montante equivalente a quase 40% dos recursos efetivamente utilizados na aquisição de alimentos - envolvendo taxa de administração, refaturamento e apropriação dos recursos aplicados financeiramente - foram dispendidos (ou desperdiçados) em função da utilização da CONAB como agente de compras. Incontestavelmente, soma de recursos suficiente não só para estruturar adequadamente a FAE para que ela mesma efetuasse as aquisições, como também para ampliar significativamente o número de dias de merenda nas escolas.

Se a FAE se notabilizou pelas irregularidades existentes em suas licitações, a CONAB não é um exemplo que possa ser-lhe contraposto. "Regulamento Simplificado" em desacordo com o Decreto-lei 2300, procedimentos de aquisições irregulares, restrição a participação de fornecedores e incompreensível tolerância com sérios indícios de conluio entre os fornecedores são algumas das referências desabonadoras às aquisições realizadas pela CONAB.

Tais constatações, se mostram a falta de zelo, e até mesmo o descaso, pode-se dizer, com que os Dirigentes da Fundação de Assistência ao Estudante geriram nos últimos anos o PNAE, também mostram a falta de compromisso da CONAB com o Programa Nacional de Alimentação Escolar, pois seus interesses e vantagens corporativos estiveram sempre muito acima das graves e prementes questões sociais e educacionais presentes no PNAE, e a continuidade com que têm sido por ela praticadas uma série de irregularidades envolvendo desde administração financeira até procedimentos de licitação.

## A DESCENTRALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR

A partir de 1983, tiveram início experiências de descentralização do Programa nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. No Rio, o PNAE passou a ser coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento, com apoio técnico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Em São Paulo, a coordenação do PNAE, no Estado, ficou a cargo do Departamento de Assistência ao Escolar - DAE, da Secretaria Estadual de Educação.

No âmbito Federal, a FAE deu início ao Programa de Municipalização da Merenda Escolar-PMME em 1986, quando foram celebrados convênios com 83 Municípios brasileiros. Numa primeira avaliação de desempenho realizada no mesmo ano, constatou-se como resultados positivos dessa iniciativa:

- . participação da comunidade no Programa;
- . aproveitamento dos excedentes locais de produção de alimentos;
- . utilização de mão-de-obra ociosa;
- . menor perda de produtos alimentícios;
- . maior variedade e adequação do cardápio.

Os resultados, quanto à operacionalização do Programa nos Municípios, foram os seguintes: 25 % necessitou de assessoramento imediato; 25% de orientação e supervisão esporádicas e 50% apresentou desempenho satisfatório. Em outra avaliação, apresentada no Relatório-FAE-1987, as prefeituras e comunidades, motivadas pelo Programa de Municipalização da Merenda Escolar têm criado novas fontes de alimentação e saúde, reintegrando à sociedade segmentos da população marginalizados pela fome. Para a FAE, a experiência desses dois primeiros anos mostrou que a municipalização permite a utilização de produtos alimentícios regionais no cardápio da merenda e, com isso, o respeito aos hábitos alimentares da população; propicia a integração da merenda ao processo produtivo, fortalecendo a economia regional e apoiando pequenos e médios produtores, cooperativas e indústrias de pequeno e médio portes etc. Além disso, as prefeituras, à medida que instalam e operacionalizam o programa, passam a intervir na economia local e, com isso, adotam-se soluções mais próximas da população. A experiência foi considerada extremamente positiva e deu-se prosseguimento ao Programa chegando em 1989 com a participação de 187 prefeituras. O PMME foi, então, desativado alegando-se, na ocasião, problemas para operacionalizar a prestação de contas e morosidade no repasse de recursos.

As razões geralmente apontadas para não se municipalizar o programa são as dificuldades burocráticas e a desconfiança na capacidade de os Municípios administrarem com probidade e eficiência os recursos destinados à merenda. Entretanto, as gravíssimas falhas e irregularidades detectadas nesta Auditoria Operacional comprovam a falência do modelo centralizado adotado até aqui pela FAE, este sim, merecedor de total desconfiança na capacidade do Governo Federal conduzir um programa dessa envergadura com a probidade e a eficiência desejadas pela sociedade. Quanto às dificuldades burocráticas, o modelo adotado pelo Estado de São Paulo mostra que não são questões insolúveis. O modelo paulista, com dez anos de experiência, prova que não é necessário manter uma complexa estrutura organizacional para administrar o programa. Ao contrário, é possível conduzi-lo com um pequeno número de pessoas, graças à desconcentração dos esforços no órgão central e à divisão das tarefas com as administrações municipais. Sua grande virtude é a possibilidade de transformação do programa numa ação da cidadania onde os beneficiários:

alunos e pais de famílias de baixa renda possam, minimamente, fiscalizar e controlar a execução do PNAE. A centralização atende unicamente os interesses, para não dizer ilegítimos interesses, de uma parcela corporativista da burocracia federal e dos fornecedores de produtos alimentícios à merenda, especialmente os formulados e industrializados. Isto porque ao descentralizar o programa, retira-se das mãos da burocracia federal poder de decidir sobre a compra de um grande volume de mercadorias e elimina-se a perigosa influência e o promíscuo contato com os grandes fornecedores de produtos alimentícios para o PNAE. É dessas duas áreas que partem as maiores críticas à descentralização.

A descentralização do PNAE é intenção manifesta do Governo Itamar Franco e vem sendo defendida há bastante tempo por planejadores de políticas públicas. Em reforço à idéia, já em setembro de 1991, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, manifestou, por unanimidade, seu apoio ao Ministro da Educação na decisão de promover a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, através do Ofício nº 005/91. Defendendo os ganhos de qualidade que se poderiam obter com a municipalização do Programa, alertaram:

"A experiência mostrou a todos nós, Secretários, a falácia do argumento de que a centralização promoveria economias de escala e ganhos de qualidade. Com a centralização e o gigantismo do sistema advieram:

- . o "passeio" dos alimentos, onerando excessivamente os custos de transporte e armazenagem;
- . os prejuízos causados pela deterioração de produtos e validade expirada;
- . a inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais;
- . as queixas de iniquidades praticadas pelo Programa devido à percepção de que algumas regiões e algumas escolas são melhor atendidas do que outras;
- . o custo adicional dos testes de controle de qualidade, muitas vezes ineficazes;
- . os gastos com agentes de compras;
- . o custo de manutenção dos núcleos regionais dos PEAEs estaduais, que podem ser desativados e substituídos pelos órgãos regionais das secretarias de Educação; e
- . os freqüentes atrasos e descontinuidades no fornecimento da merenda."

A FAE, melhor do que ninguém, conhece todos esses problemas e, por decisão ministerial, está iniciando a municipalização do PNAE, já no primeiro semestre de 1993, pelas Capitais dos Estados que desejarem aderir. No segundo semestre, poderão aderir os Municípios com mais de 50.000 habitantes e, no próximo ano, os demais.

## A CONAB NA DESCENTRALIZAÇÃO DO PNAE

Com a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, poder-se-ia pensar que os diversos problemas apontados neste Relatório quanto à participação da Companhia Nacional de Abastecimento no PNAE deixariam, por si só, de existir. Infelizmente, o prognóstico não é verossímil.

Primeiro, porque, quando a municipalização do Programa estiver mais avançada, nem todos os Municípios estarão recebendo os recursos diretamente da FAE, ou por não aderirem ou por estarem inadimplentes, nesse caso, os Estados farão as aquisições e distribuirão os alimentos aos Municípios; mas também poderá ocorrer de os Estados estarem inadimplentes, fazendo com que a própria FAE tenha que realizar as compras, com grande possibilidade de que continue utilizando a CONAB como agente de compras.

Segundo, porque a estadualização do PNAE, iniciada no último trimestre de 1992, mostrou que a CONAB continua tendo significativa presença no Programa, sobretudo como agente de compras, mas também na parte de armazenagem e transporte. Os Estados que não estavam inadimplentes com a FAE receberam os recursos para realizarem, eles mesmos, as aquisições de alimentos para a merenda escolar. Alguns desses Estados, como a Bahia, celebraram convênios com a CONAB, para que ela executasse para o Estado o que anteriormente fazia para a FAE. Esses Estados alegam que não têm estrutura e, principalmente, competência técnica para realizar uma grande aquisição, que requer conhecimento do mercado e das operações pertinentes. Além disso, declaram-se satisfeitos com a atuação da CONAB.

Nesses convênios celebrados entre os Estados e a CONAB continua ocorrendo: a antecipação dos recursos à CONAB; a aplicação dos recursos no mercado financeiro sem que seus resultados sejam revertidos ao Programa; as compras em nome da CONAB, com o conseqüente refaturamento aos Estados; e reintroduziram-se cláusulas prevendo taxas de remuneração da CONAB. (Anexo XVI, fls. 38 a 51).

Além dos Estados, tem-se notícias de que Municípios, como o de Cuiabá-MT, procuraram a CONAB para que ela prestasse assistência técnica à Prefeitura, com vistas à futura celebração de convênio para que a Empresa fosse seu agente de compras, quando se

efetivasse a municipalização.

Se Estados e Municípios querem continuar comprando através da CONAB - como tem sido feito até agora - por que, então, descentralizar o PNAE? É verdade que a descentralização não envolve só o processo de aquisição dos alimentos e que nem todos os Estados e Municípios querem a participação da CONAB e, também que a capacidade desta de atender aos Municípios é bastante limitada. Mas - apesar de ser compreensível que alguns Estados e Municípios estejam inseguros diante da grande responsabilidade a assumir com a descentralização do PNAE - é fundamental que eles desenvolvam seus recursos humanos de forma a tonarem-se capacitados para realizar as aquisições com autonomia, até porque comprar alimentos (mesmo que em maior quantidade) não é das atividades mais complexas e eles terão que realizá-la várias vezes por ano, tendo, assim, condições de se aprimorarem. A FAE deve, portanto, estimular os Estados e Municípios a comprarem os alimentos por conta própria, para que a descentralização do PNAE se efetive sem os desvios atualmente existentes em função da utilização de agentes de compras.

Mesmo assim, é indispensável que a FAE, ao normatizar a descentralização do PNAE - seja através de convênios ou mesmo de leis - se previna contra prováveis distorções que poderão continuar ocorrendo com Estados e Municípios que utilizarem agentes de compras (CONAB ou outros), especialmente no que se refere à antecipação de recursos, gerando aplicações no mercado financeiro sem que seu resultado seja revertido ao Programa, e à ocorrência de refaturamento, que ocasionaram, ambas, grandes prejuízos ao PNAE nos últimos anos.

Se algum Estado ou Município preferir servir-se da CONAB ou outro agente de compras, como a Sociedade de Abastecimento de Brasília-SAB no Distrito Federal, não deverá antecipar-lhe os recursos nem permitir que o agente de compras faça nova fatura, gerando outra incidência de encargos sociais que oneram o Programa. O Estado ou Municípios, mesmo utilizando agente de compras, deverá pagar diretamente os fornecedores, e apenas após a efetiva entrega dos produtos.

Para que a merenda escolar não sofra com o alto processo inflacionário por que passa o País, a FAE deverá estabelecer um rígido cronograma de desembolso dos recursos, informando aos Estados e Municípios, com razoável antecedência, quanto exatamente lhes será repassado, para que eles possam iniciar o processo licitatório antecipadamente. A FAE também deverá prever - conforme autoriza a IN/STN nº 02/93, no seu artigo 16 - que os recursos transferidos deverão, até sua efetiva utilização, ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional e o resultado dessa aplicação revertido inteiramente ao Programa de Alimentação Escolar.

## PARTE III

### O PROGRAMA DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR - PSA/INAN

#### OBJETIVOS E METAS

O PSA, antecedido pelo Programa de Nutrição em Saúde - PNS implantado em 1975, tinha como objetivo prestar assistência alimentar gratuita ao grupo biologicamente mais vulnerável, ou seja, às gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses, das famílias com renda mensal inferior a dois salários mínimos.

A meta era fornecer a cada beneficiário 30% de suas necessidades nutricionais. Considerando que seu público-alvo somava cerca de 10,5 milhões de beneficiários, o programa deveria distribuir 550 mil toneladas de alimentos por ano, na rede básica de saúde.

#### EVOLUÇÃO DO PROGRAMA

O PSA foi antecipado pelo Programa de Nutrição em Saúde - PNS. Implantado em 1975, foi sempre a razão de existir do INAN e integrou o conjunto de programas do II PRONAN, vigente no período de 1976 a 1979, que preconizava a utilização de alimentos básicos como um meio de fomentar a produção de gêneros por pequenos produtores associados em cooperativas.

A partir de uma avaliação crítica do PNS foi concebido o PSA vinculando a distribuição de alimentos na rede de saúde à prestação de ações básicas, tais como imunização e acompanhamento de crescimento, para incentivar a freqüência e fortalecer o sistema básico de saúde.

Como os demais programas, teve como principal obstáculo para sua execução a irregularidade de fluxos financeiros, dificultando assim as condições para a realização um trabalho planejado e sistemático na aquisição e distribuição de alimentos na quantidade necessária à universalização do atendimento a todas as pessoas cadastradas.

A irregularidade na liberação dos recursos financeiros em relação à demanda do programa, sem cronogramas pré-definidos, provocou uma grande variação de quantidade de alimentos adquiridos ao PNS/PSA, no período de 1975 a 1991, conforme observado no Quadro 23 abaixo:

## QUADRO 23

### EVOLUÇÃO DO PNS/PSA - INAN

P E R Í O D O : 1 9 7 5 A 1 9 9 1

---

Beneficiários	Vol. alim.	Rec. Financ.	Custo p/ton.	ANO (em ton.)	(US\$ milhão)	(US\$)
252.000	5.400	26,8	4,962	1975	1.021.000	33.900
41,6	1,227	1977	1.805.000	74.200	120,7	1,626
1978	2.923.000	98.500	91,4	927	1979	2.995.000
97.600	77,8	797	1980	2.883.000	110.300	93,8
850	1981	2.511.000	93.400	76,9	823	1982
3.901.000	100.300	44,4	442	1983	4.192.000	156.400
151,4	968	1984	4.388.000	131.000	185,8	1,418
1985	3.697.000	61.100	288,8	4,726	1986	8.693.000
250.000	308,9	1,235	1987	9.300.000	212.000	239,7
1,130	1988	9.300.000	65.200	138,8	2,128	1989
6.200.000	60.200	83,2	1,382	1990	6.700.000	60.400
92,5	1,531	1991	6.700.000	36.400	70,2	1,928
TOTAL	-	1.646.300	1,823,8	1,107		

---

Fontes: Relatório sobre a situação social do País -

NEPP/UNICAMP, 1987.

Nota Técnica do IPEA, 1992.

Prestação de Contas do INAN ao TCU.

Em 1975 foram adquiridas 5.400 t. de alimentos; em 1986, 250.000 t. e em 1990, 60.400 t. No decorrer de 1981, foram adquiridas 93.400 t., de alimentos para serem distribuídos a 2,5 milhões de beneficiários e em 1988, 65.200 t. para 9,3 milhões, ou seja, houve pulverização do programa, o que em tese facilitava o clientelismo vez que não foi universalizado o atendimento.

Chama a atenção, no quadro acima a disparidade entre o custo de uma tonelada de alimento PNS/PSA de um ano para outro. Em 1975 o INAN despendeu US\$ 4,962/t., em 1982, US\$ 442/t. e em 1991, US\$ 1,928/t. As variações de custo por tonelada demonstram que a cesta básica proposta, na maioria dos anos, esteve incompleta. A eficácia do Programa, à exceção de 1983, 1984, 1986 e 1987, esteve longe de ser atingida nos seus 17 anos de funcionamento.

Mesmo havendo grande variação no volume anual de alimentos, o PNS/PSA foi executado em todas as Unidades da Federação e esteve mais presente na Região Nordeste. No total de alimentos adquiridos anualmente, pelo menos 50% foram distribuídos naquela Região.

A falta de prioridade política na execução deste Programa resultou, em alguns anos, na elaboração de normas e documentos que revelaram a ausência de sintonia entre os planejadores e os executores.

Em 1985, por exemplo, havia um imbróglio legal difícil de ser administrado, senão vejamos:

- . a E.M. nº 234 de 08/05/85, que tratava das prioridades da Nova República, reportava-se à faixa etária das crianças de 0 a 24 meses e universalizava o atendimento ao grupo biologicamente mais vulnerável a 11,6 milhões de beneficiários/mês;

- . a Portaria MS nº 635, de 03/09/85, mencionava a faixa etária de crianças de 0 a 35 meses;

- . a E.M. nº 641, de 28/11/85, das prioridades sociais da Nova República previa uma faixa etária de crianças de 0 a 48 meses e diminuía os beneficiários para 10,5 milhões;

- . o Decreto nº 92.457, de 11/03/86, reduzia os recursos orçamentários do INAN em 30%;

- . a Lei nº 7.486, de 06/06/85, aprovou as diretrizes do I PND-NR de 1986/1989 prevendo um atendimento das crianças, agora na faixa etária de 0 a 36 meses e estendia o número de beneficiários para 15.0 milhões/mês.(14)

A população-alvo não se beneficiou com o descompasso havido no âmbito do Governo. Ao contrário, foi bastante prejudicada. No depoimento da Prof<sup>a</sup> Maria do Carmo Soares de Freitas, da UFBA, à CPI da Fome, foram destacados alguns casos do estado nutricional antes e depois da suplementação alimentar do INAN; os beneficiários faziam parte da clientela do 5º Centro de Saúde de Salvador, em 1985:

- . L.B.S. - sexo masculino, entrou no programa aos 5 meses de idade com desnutrição de grau I. Após 4 anos no programa apresentou desnutrição de grau II;

- . I.J.S. - sexo masculino, entrou aos 10 meses com desnutrição de grau I. Após 1 ano e 7 meses, a criança apresentou grau II;

- . D.L.J. - sexo masculino, entrou com 4 meses de idade em estado normal. Após 3 anos e 5 meses no programa, a criança apresentou desnutrição grau II.

Para a Prof<sup>a</sup> da UFBA, que fez uma avaliação qualitativa do programa do INAN em 5 Estados do Nordeste, o PNS não satisfazia às necessidades nutricionais da criança e era clientelista, principalmente na época das eleições: "muitos são os Deputados e Vereadores que foram eleitos por conta da cesta de alimentos do PNS, hoje PSA", lembrou a referida mestra (Anexo XVII, fls. 1/2).

Analisando dados da PNSN, pesquisadores do IPEA (15) identificaram, entre outros problemas, o seguinte:

- . a dissociação dos programas de nutrição infantil da prestação de serviços de saúde. De um total de 2,5 milhões de menores de 3 anos inscritos nos programas oficiais, apenas 32% recebiam atendimento de saúde junto com os alimentos;

- . a inscrição nos programas oficiais não garante o recebimento dos alimentos. Segundo a PNSN cerca de 27% das crianças menores de 7 anos, e 35% das gestantes e nutrizes inscritas não receberam os benefícios no mês anterior à data do levantamento.

Com esses dados e informações, reiteramos, não se pode falar de eficácia do programa. Apesar do pouco envolvimento da maioria das Secretarias Estaduais de Saúde na execução do PSA, até 1988 pode-se dizer que foi operacionalizado com alguma eficiência. As regras estavam definidas. Foram aprovadas, entre outros normativos, Portarias definindo responsabilidades entre as partes e o Manual de Supervisão.

A partir de 1989, a redução de atividade dos programas sociais de alimentação fez sucumbir também o PSA com a diminuição do volume de alimentos e, em conseqüência o número de beneficiários. Se a nova administração do INAN tivesse o propósito de oferecer um atendimento mínimo à população-alvo teriam feito uma retrospectiva do que foi o PNS/PSA e, a partir dessa reflexão, elaborado novo modelo de intervenção muito diferente do que foi adotado a partir de 1990.

Contrariando o senso comum, o Presidente do INAN, da equipe do Governo Collor recém-empossado, praticou atos administrativos que sinalizavam a disposição de manter o PSA e principalmente os interesses das empresas fornecedoras, como veremos mais adiante.

Dessas constatações pode-se compreender a ausência de envolvimento institucional das Secretarias Estaduais de Saúde, o que não as exime de suas responsabilidades na execução do programa.

Os alimentos distribuídos, em 1990 somaram 60.400 t e, em 1991, 36.400 t. Ou seja, atingiu-se tão somente 11% e 7%, das metas fixadas, respectivamente. O PSA nos exercícios de 1990 e 1991 logrou suprir não mais que 3% dos requerimentos nutricionais da população beneficiária, donde se conclui que seu desempenho ficou abaixo da crítica, ou seja, de eficácia nula.

O resultado apresentado pelo programa certamente justifica a manifesta intenção do penúltimo Presidente, Dr. Luiz Cordoni, de suspender a execução do PSA.

## OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA

A operacionalização do PSA obedecia aos seguintes procedimentos:

- . as Secretarias Estaduais de Saúde, através de suas Gerências Executivas do PSA, elaboram a programação de compras, para todo o Estado, de acordo com as "bases de cálculo" estabelecidas pela SPB/INAN, e a encaminham à mesma Secretaria de Programas Básicos - SPB;

- . verificada a adequação das programações estaduais com as bases de cálculo fixadas e feitos os ajustes necessários, a SPB elabora a programação de compras por Estado (e respectivo cronograma), a qual, dada a limitação orçamentária do PSA, contempla, de regra, quantitativos de alimentos bem inferiores ao requerido para a suplementação, em 30%, das necessidades nutricionais da clientela beneficiária;

- . essa programação no que se refere aos produtos básicos é remetida ao Agente de Compra (CONAB ou SAB), através de expediente onde é feito o detalhamento dos produtos a serem adquiridos (quantidade e tipo, especificação de embalagens, prazo de entrega e de validade dos produtos, etc.);

- . contemporaneamente à providência referida na alínea anterior, o INAN repassa antecipadamente à CONAB/SAB os recursos financeiros no montante do valor global estimado para as aquisições solicitadas na pauta de compra;

- . o Agente de Compra, utilizando-se de procedimentos simplificados, procede à convocação e posterior contratação dos fornecedores, emitindo, em seguida, os Pedidos de Compra-PC às firmas contratadas e encaminhando cópia destes e das Planilhas de Preços e os contratos de fornecimento ao INAN que, por sua vez, remete cópia dos mesmos documentos às Gerências-Executivas do PSA das Secretarias Estaduais de Saúde;

. a Gerência-Executiva do PSA/Secretaria Estadual de Saúde adota as seguintes providências:

- atesta o recebimento dos alimentos, remetendo as notas fiscais ao INAN, e promove a inspeção e controle sanitário dos alimentos;

- emite as Guias de Remessa de Alimentos - GRA em 5 vias, discriminando os quantitativos de cada alimento por Unidade de Saúde US e por Município, e retém a 5ª via;

- entrega à CONAB estadual 4 vias de GRAs, que procede, então, à contratação de frete para transportar os alimentos às USs, tendo estas 4 vias de GRAs a seguinte destinação:

- 1ª via-US, para controle de recebimento e arquivo;

- 2ª via-INAN, após atesto pela US e pela Gerência-Executiva GE e pagamento de frete;

- 3ª via-INAN, após atesto de embarque pela Unidade Armazenadora e GE;

- 4ª via-UA, para controle de embarque;

. as USs conferem e atestam, na GRA, o recebimento dos alimentos, responsabilizando-se pela sua guarda em condições adequadas, além de inscreverem os beneficiários e distribuírem os alimentos;

. a CONAB recebe da GE a 2ª via atestada por esta e pela US e a anexa à fatura de frete contra o INAN que deve confrontá-la com a GRA comprovadora do embarque dos alimentos às USs (3ª via).

Comparando-se com os demais programas de alimentação, o PSA foi o mais estruturado; as administrações do INAN, anteriores a 1990, deixaram todos os instrumentos necessários a sua execução, pelo menos até o alimento chegar às Unidades Armazenadoras. Além do fluxo operacional, estavam definidas, também, as normas para o controle de qualidade dos alimentos e de armazenagem.

## O USO ELEITORAL DO PSA

MANAUS-AM - 1992

No Estado do Amazonas técnicos do INAN (Relatório de Inspeção de 24/06/92), informaram que 61425 kg de leite em pó ao invés de serem distribuídos pela Secretaria de Saúde nas

suas Unidades, foram repassados pela Gerência Executiva do PSA, atendendo solicitação do Dr. Arnaldo Russo - Secretário de Saúde do Estado à Secretaria de Ação Social, sem comunicar a Autarquia (Anexo XVII, fls. 3/14).

A respeito dessa irregularidade o então Senador Amazonino Mendes denunciou que o leite foi "... criminosamente desviado em atividades eleitorais, promovida pela coligação política do Governador e Prefeito da Capital com a Primeira Dama do Estado à frente." (cf. FAX do of GAB/AM de 08/08/1992).

A Primeira Dama, referida pelo Senador Amazonino era a titular da Secretaria de Ação Social, Sr<sup>a</sup> Maria Emilia Raposo Mestrinho.

O Dec. lei nº 200/67, no art. 10 § 6º dispõe que os órgãos federais responsáveis pelo programa conservarão a autoridade normativa sobre a execução local. Foi o que o Ministério da Saúde fez em 1987, assinando a Portaria nº 149, que estabelecia as normas gerais para a execução do PSA/INAN; no seu art. 5º, determina que a cesta de alimentos será distribuída a todas as gestantes, nutrízes e crianças menores de 36 meses de idade.

O INAN não tomou qualquer providência, para reparar o dano ao Erário posto que a distribuição de leite não cumpriu a finalidade proposta, inserta nas Diretrizes do INAN/Ministério da Saúde.

Deve ser instaurada a tomada de contas Especial dos responsáveis. Dr. Arnaldo Russo e da Sr<sup>a</sup> Maria Emilia Raposo Mestrinho, para serem ressarcidas aos cofres do INAN a importância de Cr\$ 615.078.623,25 (faturas CONAB/INAN nº 02, 03, 25 e 26 de 20/05, 22/05 e 08/07, todas de 1992), corrigida a partir do evento, referente ao desvio de 61425 kg de leite em pó do PSA/INAN, contrariando os arts. 1º e 3º da Portaria/MS nº 149/87.

#### BARBACENA-MG - 1992

No Estado de Minas Gerais, o Secretário de Saúde do Município de Barbacena, Dr. Paulo Siloé de Carvalho denunciou que o Dr. Lélío Sávio Borges de Andrade, Diretor Regional de Saúde, desviou alimentos do PSA, para fins eleitorais (Anexo XVII, fls. 15/20).

A quantidade de alimentos remetidas ao Município de Barbacena foi a seguinte:

---

Alimento 1991 1992

---

Arroz 81.810 kg -

Macarrão 42.380 kg -

Leite em pó 23.160 kg 5.575 kg

Mistura Láctea 10.830 kg -

Feijão 59.280 kg -

T o t a l 217.460 kg 5.575 kg

---

Sobre o assunto, tramita no INAN o processo 16/93, ainda não concluído. No Parecer de 29/03/93 um Procurador do INAN entendeu que as providências administrativas, no âmbito da Autarquia, esgotavam-se com a remessa dos dados disponíveis ao Departamento de Polícia Federal e Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais. O referido Parecer não havia sido homologado pela Presidência do INAN.

#### A DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS

PERNAMBUCO - 1990

No Estado de Pernambuco foram deteriorados, no armazém da CIBRAZEM em Recife, e na Prefeitura Municipal de Caruaru, os seguintes alimentos:

---

Alimento	Quant.(kg)	Data	Relatório	Técnicos	Nº	Processo
						Feijão
6.000	18/06/90	Leny G. Carvalho	340/90			

---

Nilson Martorelli Arroz 955 17/06/91 Irene M<sup>a</sup> Ferreira não houve

O s ó r i o   V .   S a n t o s   F e i j ã o   4 4   M a c a r r ã o   1 0

---

A CIBRAZEM e a Secretaria Estadual de Saúde, responsável pela execução do PSA, eximiram-se de responsabilidades e o INAN não aprofundou a apuração do caso (Anexo XVII, fls. 21/102).

Deve ser instaurada também, a tomada de contas especial para identificação dos responsáveis e apuração do débito referente a deterioração de 6.000 kg de feijão em Recife, (processo INAN 340/90) e 950 kg de arroz, 44 kg de feijão e 10 kg de macarrão em Caruaru (cf. Relatório de Inspeção INAN de 17/06/91).

#### SANTA CATARINA - 1991

Em janeiro de 1991 foram enviados 47.010 kg de feijão preto e 69.450 kg de arroz de Florianópolis para Chapecó. Deste total de alimentos, foram encaminhados de Chapecó para Xanxerê, em 13/03/91, 3.330 kg de arroz e 2220 kg de feijão. No recebimento em Florianópolis, os alimentos estavam em boas condições, conforme atestavam os laudos de análise expedidos em dezembro/90. Os que chegaram em Xanxerê estavam deteriorados e foram, após análise, inutilizados (Anexo XVII, fls. 113/117).

Segundo o Relatório da Comissão Especial de Inquérito criada pela Câmara Municipal de Xanxerê, os produtos eram de má qualidade, considerado "lixo" de arroz beneficiado e o vendedor havia sido a Sociedade de Abastecimento de Brasília S/A - SAB.

Foi constituída também Comissão Especial Externa pela Assembléia Legislativa de Santa Catarina pra investigar o assunto que, após examinar os fatos, encaminhou toda a documentação e o Relatório produzido ao Governador do Estado, Ministro da Educação, Presidente da República e ao Presidente da Câmara dos Deputados, além do Ministério Público Federal para, se fosse o caso, adotar as providências legais e cabíveis.

Sobre o assunto tramita neste Tribunal o processo TC 009.697/92-6, que trata de tomada de contas especial, instaurada pelo INAN, dos Srs. Hélio Silva Winckler - Prefeito Municipal e Octávio Celso Rauem - Secretário Municipal de Saúde, para ressarcirem o valor de Cr\$ 4.259.380,84, corrigidos a partir do evento.

#### AS LICITAÇÕES IRREGULARES

##### CONCORRÊNCIA 002/88

Esta concorrência teve por objeto a seleção técnica de fornecedores, mediante prévio registro de preços de misturas lácteas produzidas pelas indústrias, com leite a ser fornecido pelo INAN, sagrando-se vencedoras do certame as empresas Nutrimental, Nutrícia e Prátika

(Anexo XVII, fls. 118/120).

Conforme previsto no Edital dessa concorrência o INAN realizou no final de 1988 testes de aceitabilidade dos produtos lácteos em crianças de baixa renda de 0 a 18 meses das creches do Centro Espírita Adolfo Bezerra de Menezes e Casa do Candango, ambas de Brasília (Anexo XVII, fls. 121/134). Os resultados por produto foram os seguintes:

a) mistura láctea com arroz e milho (da empresa Nutrícia) - numa amostra de 14 crianças, 4 tiveram vômitos e 3 diarreia. Considerando que somente 1 criança apresentou, ao mesmo tempo, os dois sintomas, pode-se afirmar que 42,9% (quarenta e dois, nove por cento) manifestaram efeito colateral.

b) mistura láctea doce natural (da empresa Nutrimental) - numa amostra de 31 crianças, 15 delas, ou seja, 48,4%, tiveram diarreia.

Note-se que estes alimentos possuíam registros na Divisão Nacional de Alimentos/DINAL, do Ministério da Saúde (n<sup>os</sup>. 40269.006101 e 40164.0248, respectivamente).

Em que pese a ressalva da equipe técnica, no sentido de que a amostragem era pequena e o período de teste muito curto para emitir parecer final, reforça ainda mais nossa convicção de que não se pode tolerar que o poder público patrocine experimentos com produtos formulados em crianças de baixa renda e faixa etária sem criteriosa observância dos limites físico-químicos e microbiológicos, ainda que estejam registrados na DINAL. Se aumentasse o tempo do teste e o número de crianças, seria diferente o resultado? Não importa. Em se tratando de testes de aceitabilidade com produtos desconhecidos não se pode correr riscos. O grupo biologicamente vulnerável não pode servir de cobaia para misturas lácteas produzidas por empresas pouco éticas, preocupadas exclusivamente com o lucro imediato.

Este assunto, aliás, foi objeto de denúncia com muita repercussão à época, no Jornal do Brasil de 02/06/91 - pág. 14 (Anexo XVII, fls. 135).

O Presidente do INAN considerando, entre outros, que o resultado do julgamento das propostas demonstrou não plenamente atendidas as premissas técnico-econômicas e que a licitação tal como se apresentou deixava de atender o interesse público, representado pelo pleno atendimento à população carente, decidiu revogar, nos termos do art. 39 do DL n<sup>o</sup> 2300/86 e alterações a Concorrência 002/88, conforme Portaria n<sup>o</sup> 64 de 26/12/88 (Anexo XVII, fls. 136/137).

O novo Presidente do INAN que tomou posse em 16/03/90, Sr. Marcos de Carvalho Candau (ex-Diretor Comercial da empresa Nutrícia), abstraindo-se do posicionamento técnico que

reforçava a idéia de um estudo pormenorizado para se opinar conclusivamente sobre a aprovação do produto, editou a Portaria nº 076/90 tornando insubsistente a Portaria revogatória alegando cumprimento à sentença nº 10/90, proferida no Mandado de Segurança nº 787-11/89 pelo Juiz Federal da 5ª Vara do Distrito Federal; este, por sua vez, ressaltou a hipótese de que "não obsta, evidentemente que a Administração venha a anular o certame, quando verificar que o mesmo se operou com fraude dos concorrentes ou com desvio de finalidade na atuação da comissão licitatória."

No dia 28/08/90, foram firmados com as empresas vencedoras os contratos 13/90, 14/90 e 15/90; só que 6 dias antes o TCU havia considerado o sistema de registro de preços inadequado para realização de compras por não configurar modalidade ou tipo de licitação (Sessão de 22/08/90 - ATA nº 43/90).

Cotejando esses elementos, Analistas deste Tribunal protocolaram Representação em 12/10/90 contra a reabilitação da referida concorrência (TC 019.708/90-4). Na ocasião, invocando o art. 71, inciso IX da Constituição Federal sugeriram que fosse assinado prazo improrrogável de 5 dias para o INAN suspender todos os atos administrativos que deram prosseguimento à Concorrência nº 002/88.

O Tribunal, na Sessão de 27/03/91, ante o forte indício de fraude na licitação, por ter sido consolidado o resultado da concorrência em papel timbrado da empresa Nutrimental, conforme denúncia da Comissão Especial de Licitação (Of. 01/88-CEL), considerou que a anulação da mesma e dos contratos decorrentes teria, do ponto de vista prático, o efeito de provocar transtornos no atendimento da população amparada pelo PSA, mas determinou, entre outros, rigorosa observância aos princípios básicos de legalidade, impessoalidade, igualdade e probidade administrativa.

Na CPI da Fome, quando inquirido sobre a intenção de se dar prosseguimento ao referido certame, o Sr. Marcos de Carvalho Candau foi taxativo ao afirmar que não pretendia dar continuidade a uma concorrência encerrada (Anexo XVII, fls. 138), mas em 04/07/91 assinou os contratos nºs 13/91, 14/91 e 15/91 com as mesmas empresas.

Finalmente, em Sessão de 08/10/91 de posse de novas informações, o Tribunal descartou a possibilidade de fraude mas ressaltou que pairava sobre a concorrência em causa uma restrição de aspecto moral, pois não é comum que uma das firmas licitantes venha a participar do processamento dos resultados de uma licitação, mesmo que os demais concorrentes conheçam os números apresentados por todos os participantes do certame e, nessa Sessão Plenária decidiu, nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, fixar o prazo de 72 horas para que o responsável pelo INAN anulasse os contratos 13, 14 e 15, todos de 1991, por terem sido assinados com base em licitação já expirada, infringindo

conseqüentemente os arts. 2º e 47 do DL 2300/86 e alterações.

A aquisição desses produtos, pelo INAN, atenuou de certa forma, a gravidade dos testes de aceitabilidade em crianças menores de 2 anos que acarretaram efeitos colaterais, uma vez que não houve o estudo pormenorizado para aprovação do produto, proposto pela equipe técnica.

#### AS COMPRAS SEM LICITAÇÃO

No tocante aos recursos financeiros despendidos com o PSA nos exercícios de 1990 e 1991, verificamos que os mesmos foram distribuídos nas seguintes proporções, entre as aquisições realizadas diretamente pelo INAN (produtos formulados), e através dos agentes de compra SAB ou CONAB (produtos básicos).

#### DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS

---

ANO	SAB (%)	CONAB (%)	INAN (%)	TOTAL (%)
-----	---------	-----------	----------	-----------

---

1990	76,2	17,6	6,2	100
------	------	------	-----	-----

1991	78,3	0	21,7	100
------	------	---	------	-----

---

Nota-se, pois, uma fortíssima concentração das compras na SAB, denotando um inexplicável favorecimento a esta empresa estatal, agravado, inclusive, em vista do fato de a mesma, na condição de empresa de atuação restrita ao Distrito Federal, não possuir estrutura apropriada para atender adequadamente às aquisições destinadas às diferentes Unidades da Federação.

Ademais, tem-se notícia, através do TC 034.097/91-0 (Relatório de Inspeção), que a SAB realizava as compras para o INAN sem adotar o competente processo licitatório ou a modalidade de licitação apropriada, o que permitia a "manipulação das aquisições e das empresas fornecedoras". Aliás, é sintomático notar que, dos Cr\$ 8,0 bilhões do PSA repassados à SAB, em 1990, 56,8%, destinaram-se a 8 empresas fornecedoras, enquanto que, em 1991, nada menos que 75,5%, dos Cr\$ 20,2 bilhões transferidos à SAB ficaram com

essas mesmas fornecedoras, cujos nomes relacionamos a seguir:

NOME DA EMPRESA SEDE

Vale do Araguaia Cereais Ltda. São Paulo-SP

Nutrícia Acari-RJ

Nutrimental Guaramirim-SC

M. Dias Branco Com. Ind. S/A. Euzébio-CE

Camil Major Izidoro-AL

Cia. Goiana de Laticínios Goiânia-GO

Vila Rica Cereais Ltda. Gurupi-TO

Cereal Cereais Araguaia Ltda. Anápolis-GO

Dentre as empresas acima, a Vale do Araguaia teve expressiva participação nas vendas à SAB, tendo ficado, em 1990 e 1991, respectivamente, com Cr\$ 2,4 bilhões (30,5%) e Cr\$ 3 bilhões (15,1%) dos recursos do PSA repassados à SAB pelo INAN.

No exercício de 1992, não se registrou participação da SAB nas compras do INAN porque o Tribunal, no processo TC 013.793/91-8 determinou, em Sessão de 16/10/91, que não se prorrogasse o referido contrato (12/91) além de 31/12/91, porque a dispensa de licitação com base no inciso X do art. 22 e parágrafo único do Decreto-lei 2300/86 e alterações não se aplica ao caso deste contrato.

#### AQUISIÇÃO DE AFIAMBRADO

Este assunto foi tratado na CPI da Fome. O Vice-Presidente da Associação Latino-Americana e do Caribe de Ciência e Tecnologia dos Alimentos, foi em seu depoimento, declarou que no campo nutricional não encontrava explicação para distribuir afiambrado em programas sociais (Anexo XVII, fls. 139/158).

Quando se planeja incluir um alimento de origem animal em programas sociais os dirigentes de órgãos afins têm o propósito de fornecer um alimento rico em proteínas. Não foi o caso do Presidente do INAN que adquiriu em 1990 um produto como o fiambre, contendo metade

da quantidade total de proteína da carne de vaca "in natura". A carne enlatada introduzida no PSA, na sua composição centesimal, continha 10g de proteína e a carne de vaca "in natura", 20g do mesmo nutriente, só que o custo de 1kg de carne bovina de 2ª, "in natura" (Cr\$ 120,00 em Brasília cf. pesquisa de preços médios no mercado atacadista - SIMA/MARA - agosto de 1990), era na mesma época menos da metade do custo médio de 1 kg de fiambre (Cr\$ 272,81). Acrescente-se que parte da proteína de fiambre era vegetal, de custo inferior e de valor biológico menor.

O afiambrado foi adquirido, em agosto de 1990, sem licitação, para ser distribuído às gestantes e nutrizas, dos seguintes fornecedores, com as quantidades e custos, respectivos:

---

Frigorífico	Quant.(kg)	Custo (Cr\$)
-------------	------------	--------------

---

Frisa	192.622,08	51.163.463,20
-------	------------	---------------

Sola	192.915,36	51.276.440,55
------	------------	---------------

Swift	239.209,60	62.157.346,79
-------	------------	---------------

Perdigão	244.316,16	64.393.841,67
----------	------------	---------------

Kaiowa	253.226,16	65.798.810,11
--------	------------	---------------

Sadia	270.879,36	71.935.089,72
-------	------------	---------------

Oderich	161.710,56	42.459.107,64
---------	------------	---------------

T o t a l	1.544.879,28	409.184.099,68
-----------	--------------	----------------

---

Incluindo a taxa de administração da SAB (Cr\$ 12.275.522,99), o INAN despendeu nessa aquisição Cr\$ 421.459.622,67.

Os recursos foram repassados, antecipadamente à SAB, pelas OBs nºs 606, 610 e 622, de 02/08, 03/08, 06/08 e 07/08, todas de 1990. O fiambre foi entregue nos Estados em

28/09/90, ou seja, quase 02 (dois) meses após o pagamento.

Esse produto, historicamente, nunca fez parte da cesta do PSA e inexistiu nos autos do proc. 702/90 qualquer parecer técnico que respalde a referida aquisição, ao contrário do que afirmou o então Presidente do INAN no depoimento à CPI da Fome. Em contato com um dos técnicos do INAN a Equipe de Auditoria foi informada de que "houve muita forçação de barra" para que se adquirisse a carne enlatada.

O custo da carne de 2ª (possui o mesmo conteúdo protéico da carne de 1ª) era, de Cr\$ 120,00. Aferindo-se pela proteína (o nutriente que interessa nessa aquisição), o fiambre não poderia custar mais que Cr\$ 60,00 (porque tem a metade do conteúdo protéico da carne de 2ª). Admite-se agregar custos maiores por conta do processo industrial adotado, embalagem de folha de flandres, impostos, frete, conservantes, proteína vegetal, amido e sal, mas este produto jamais poderia ter um custo superior ao custo da carne de 2ª de Cr\$ 120,00.

Pode-se afirmar, portanto, que na compra realizada houve um desperdício de Cr\$ 236.073.002,78.

#### PAGAMENTO A MAIOR NA AQUISIÇÃO DE ARROZ E FEIJÃO

O Secretário de Agricultura do Estado do Paraná, Dr. Osmar Dias, encaminhou em 05/08/91 ao Ministério da Agricultura documentos, repassados imediatamente ao Ministério da Saúde, que apontavam irregularidades no preço, classificação e especificação do arroz e feijão adquiridos pelo INAN, através da Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB e destinados à Secretaria de Saúde daquele Estado.

Sobre o assunto tramita neste Tribunal o processo TC 020.568/92-4, em fase de instrução, que trata de tomada de contas especial da SAB, instaurada pelo INAN, para ressarcir o valor de Cr\$ 86.071.169,55, corrigido a partir do evento.

#### PARTE IV

#### O PROGRAMA DE APOIO NUTRICIONAL - PAN/LBA

#### OBJETIVOS E METAS

O PAN tinha como objetivo, no sentido amplo, implementar atividades nas áreas de nutrição e saúde em uma abordagem comunitária, visando propiciar melhoria nas condições de vida das comunidades carentes, particularmente do grupamento de maior risco (gestantes, nutrízes e crianças de 0 a 36 meses de idade).

Os alimentos distribuídos pelo Programa eram compostos de formulados (mingaus e sopas), leite em pó e "in natura" (cestas básicas).

A questão nutricional era parte integrante de uma série de ações básicas de saúde executadas pela LBA e, vista isoladamente, não tinha metas próprias bem definidas de forma a viabilizar qualquer estudo no sentido de se verificar até que ponto o executado pode ser dado como satisfatório, em comparação com os valores que deveriam estar previamente estabelecidos.

Some-se a isto, os seguintes elementos de cunho restritivo de aferição do Programa detectados na fase de execução:

- . as cestas básicas, que variavam em quantidade e qualidade em cada Estado, foram quantificadas em "unidades de cestas" nos relatórios da LBA, impossibilitando a totalização do volume de alimentos e a quantificação dos valores nutricionais fornecidos à clientela;

- . a expressiva falta de dados acerca da aquisição e distribuição dos alimentos, principalmente no âmbito das Superintendências Estaduais, impossibilitou o fornecimento de informações satisfatórias por parte da LBA.

Dessa forma, podemos inferir, com base nas informações obtidas e na avaliação do Programa realizada pela LBA, que:

- . no triênio 1990/92 não foram alcançados os objetivos pretendidos, em face da política de esvaziamento imposta pelo Governo Federal empossado em março/90;

- . nos exercícios anteriores a 1990, os diversos problemas detectados, decorrentes da má execução, acrescidos da escassez de recursos, induzem à conclusão de que não se obteve um bom êxito na execução do PCA/PAN.

## EVOLUÇÃO DO PROGRAMA

O programa de distribuição de alimentos na LBA iniciou-se em 1977 com a denominação de Programa de Complementação Alimentar - PCA. Criada a partir de estudos realizados em 1975 pela Secretaria de Assistência Social do extinto MPAS, dirigida na ocasião pelo Sr. Marcos de Carvalho Candau.

O PCA foi inserido, desde o início, no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e sua execução começou abrangendo as regiões metropolitanas do Rio de

Janeiro (Baixada Fluminense), Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Distrito Federal.

Paralelamente ao PCA, a Legião continuou desenvolvendo o Programa de Promoção Nutricional - PPN, que estava em atividade desde 1942. O PPN tinha como objetivo a distribuição de leite em pó à mesma clientela adotada pelo PCA, ou seja, gestantes, nutrizes e crianças. O nome PPN foi depois extinto e o leite em pó passou a ser distribuído às crianças desnutridas nos CADs.

Em 1983, com os recursos do Finsocial, estendeu-se a área de atuação do PCA para os Estados do Norte e Nordeste. As fórmulas dos alimentos até então utilizadas foram alteradas mas continuou-se distribuindo apenas esses alimentos chamados formulados.

No ano de 1986 o objetivo do Programa foi ligeiramente modificado passando a ser reconhecida a complementação alimentar como parte de outras ações básicas de saúde, também integrantes do PCA.

A partir de 1987 o PCA passou a denominar-se Programa de Apoio Nutricional - PAN, aumentando seu raio de ação para praticamente todo o País. Começaram aí as experiências com as cestas básicas complementares, compostas de alimentos "in natura", nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Roraima e Rondônia. Essa experiência foi resultante da constatação de que os alimentos formulados tinham aceitação relativa, face à não adaptação aos hábitos alimentares das diversas regiões do País.

Em 1988, o PAN contava com cerca de 2.000.000 de pessoas cadastradas. Foram distribuídos 45.524.768 kg de alimentos (leite e formulados) e 4.197.692 cestas complementares, com recursos da ordem de Cr\$ 66.883.197.000,00, o que representa, aproximadamente, 110 gramas de alimentos recebidos diariamente por cada indivíduo, considerando-se a cesta básica de 8 kg (média da cesta criança e da cesta gestante).

A população atendida estava distribuída, regionalmente, nas seguintes proporções:

Nordeste - 50%

Sudeste - 33%

Centro-Oeste - 7%

Norte - 6%

Sul - 4%

A partir de março de 90, com a posse do novo Governo, houve um movimento no sentido de redirecionar o PAN. Foi elaborado um documento que previa, dentre as principais alterações, a substituição dos alimentos formulados pelos básicos, como parte de um elenco de ações básicas de saúde.

O redirecionamento do PAN não chegou a ser exatamente implementado, embora toda a estrutura necessária já tivesse sido concluída.

A partir de 1990 houve drástica redução de recursos que culminou na desativação do Programa no início do segundo semestre de 1991.

Com base na exposição supra e no Quadro 24 abaixo, pode-se fazer as seguintes observações a respeito da evolução histórica do PCA/PAN:

. em termos de quantidade de beneficiários atendidos, houve uma evolução constante até o exercício de 1984, decresceu um pouco no período de 1985/87 e em 1988, ano em que alcançou o melhor desempenho, cresceu duas vezes mais em relação ao exercício anterior. A partir de 1989 iniciou-se a involução do programa que culminou na sua desativação em 1991;

. sob a ótica da economia, foram adquiridos produtos pelo menor preço em 1985 a um custo de US\$ 0.85 por quilo, enquanto que em 1987 ocorreu a compra mais cara ao preço de US\$ 8.73 por quilo. Tal diferença, no intervalo de apenas dois anos, impressiona se levarmos em conta que as demais aquisições realizadas pela Entidade, já consideradas elevadas, não ultrapassaram o custo de US\$ 4.38. A discrepância torna-se mais evidente ainda ao compararmos o custo dessa aquisição aos US\$ 1.13 gasto pelo PSA/INAN no mesmo exercício. Essa situação nos leva a deduzir que as compras realizadas em 1987 provavelmente apresentavam preços superfaturados;

. o volume de alimentos distribuídos, em comparação com a quantidade de beneficiários, oscilou constantemente, ora dando-se prioridade a uma maior quantidade de alimentos per capita, ora ao maior número de beneficiários, indicando que não se adotou uma política de valores nutricionais uniforme durante a execução do programa.

#### QUADRO 24

E v o l u ç ã o   d o   P A N / L B A   -   1 9 8 0   a   1 9 9 1  
ANO Nº

---

DE BENEF. VOL. ALIM. RECURSOS FINANCEIROS CUSTO/kg

( e m t o n . )				( U S \$ m i l h ã o )				U S \$						
								1980						
300.939	8.998	33.4	3.71	1981	295.614	9.023	29.7	3.29	1982	332.992	10.683	25.3	2.37	1983
609.137	12.995	32.6	2.51	1984	649.920	21.132	36.2	1.71	1985	538.855	17.091	14.5	0.85	
1986	423.325	13.507	59.1	4.38	1987	487.000	12.914	112.7	8.73	1988	1.957.000	45.525		
163.6	3.59	1989	1.852.000	35.000	149.5	4.27	1990	1.078.000	14.016	46.8	3.34	1991	_	
2 . 7 2 4	5 . 1	1 . 8 7	T O T A L				-	2 0 3 . 6 0 8	7 0 8 . 5	-				

Fontes:

Relatório sobre Situação Social do País - NEPP/UNICAMP, 1987. Nota Técnica do IPEA, 1992. DIRAD/LBA-DN.

OPERACIONALIZAÇÃO DO PAN

O PAN, num contexto mais amplo, foi montado de forma a integrar o aspecto nutricional às diversas ações básicas de saúde. Sua estrutura assim se configurava:

PAN

|

PCA-----ABS-----CAD

Onde:

PCA = Programa de Complementação Alimentar

CAD = Centro de Atenção aos Desnutridos

ABS = Ações Básicas de Saúde

Portanto, o que ocorria na prática, ou o que deveria ocorrer, era a distribuição de alimentos, como parte das ABS, através dos Subprogramas PCA e CAD. Através do PCA distribuíam-se gêneros alimentícios formulados e "in natura" (cestas) e nos CADs eram fornecidos, além dos alimentos do PCA, o leite em pó enriquecido com vitaminas A e D.

As ações do PAN eram executadas nas Unidades de Apoio Comunitários - UAC's. Essas UAC's eram dirigidas por agentes de saúde treinados pela LBA.

Os CAD's tinham características de uma atividade complementar às demais, haja vista que sua clientela se constituía de crianças com alto grau de desnutrição, oriundas das creches e do PCA, que recebiam tratamento diferenciado (alimentação especial e outros cuidados).

A operacionalização do Programa foi sensivelmente comprometida a partir de 1990. Os resultados da política de esvaziamento a que foi submetido foram marcados pelos seguintes acontecimentos:

- . os alimentos formulados (mingaus e sopas) deixaram de ser distribuídos em maio de 1990;
- . a aquisição e distribuição dos alimentos "in natura" (cestas básicas) foram interrompidas no início de 1990 e só no último mês do ano houve liberação de recursos, que foram aplicados pelas Superintendências Estaduais sem licitação e sem critérios técnicos de distribuição;
- . o leite em pó destinado aos CADs foi distribuído em quantidades reduzidas nos exercícios de 1990 e 1991;
- . as Concorrências nºs 01 e 02/91, que tinham como objeto a aquisição de gêneros alimentícios e leite em pó, e que dariam início à operacionalização do programa na nova versão, foram anuladas por indícios de irregularidades que serão comentadas mais adiante.

A ocorrência desses fatos tiveram como conseqüência a redução gradativa do exercício de controle, que já se apresentava deficiente, sobre os recursos aplicados.

É relevante notar ainda, que a traumática mudança da Direção Nacional do Rio para Brasília, em 1990, também contribuiu significativamente para se chegar ao elevado grau de desorganização em que se encontrava o Programa.

A operacionalização do Programa, em exercícios anteriores a 1990, foi objeto de avaliação genérica pela Diretoria de Programas - DIPRO, cujos resultados abaixo relacionados, somados a outras informações colhidas no órgão, indicam, de certa forma, que as dificuldades encontradas pela Entidade contribuíram de forma significativa para impedir que a execução das etapas previstas fosse plenamente levada a termo:

- . os dados existentes sobre o PCA/PAN não são confiáveis;
- . houve perdas de grandes quantidades de alimentos, em virtude da baixa aceitação, conjugada à rápida perecibilidade e às dificuldades de armazenagem dos formulados e do leite em pó enriquecido;

- . atraso, pelas Superintendências Estaduais, da remessa das quantidades necessárias para o atendimento em cada Estado;
- . atraso no cronograma das aquisições e das distribuições de alimentos;
- . distribuição indiscriminada do leite em pó destinados aos CADs em creches, asilos e em situações emergenciais, causando a descontinuidade das ações de atendimento e a conseqüente inviabilização de se realizar o impacto nutricional do programa;
- . instabilidade econômica do país com a edição de planos estabilização que comprometeram o repasse de recursos nos valores orçados e nas datas previstas.

## A UTILIZAÇÃO DE ALIMENTOS FORMULADOS

Como já foi dito anteriormente, o PCA foi inserido no II PRONAN desde a sua criação. Embora suas diretrizes principais recomendassem a utilização dos alimentos básicos nos programas, o PCA optou por utilizar os formulados, sob a argumentação de um melhor balanceamento nutricional, até a extinção total do programa. Essa argumentação é, no mínimo, discutível, haja vista que a população de baixa renda necessita de maiores quantidades de alimentos, independentemente do seu valor nutricional e já se distribuía, à época, o leite em pó integral, mais adequado que os formulados.

As fórmulas utilizadas até 1983 foram elaboradas pela Universidade de Campinas - SP e, a partir de 1984, novas fórmulas desenvolvidas pela Universidade Federal de Viçosa - MG substituíram as primeiras.

De acordo com o Relatório da Superintendência Estadual de MG abrangendo o período de 1977 a 1986, o PCA, já na primeira distribuição dos alimentos nos 14 Municípios da região metropolitana de Belo Horizonte, acusou uma evasão de 14,33% dos beneficiários. Daí em diante, essa porcentagem manteve-se em patamares elevados, alcançando, em 1986, 26,63% de evasão.

Ainda em 1986, tanto a SE/MG, quanto a SE/BA, manifestaram-se quanto à pouca aceitabilidade dos formulados e sua inadequação aos hábitos alimentares das regiões e elaboraram projetos que propunham a substituição desses pelos básicos. Nesses estudos, ficaram evidenciados os seguintes aspectos:

- . a grande vantagem dos básicos sobre os formulados, em termos de valores nutricionais e custos dos produtos;

. 72,6% dos beneficiários não gostavam dos produtos formulados e 44,7% participavam de outros programas de alimentação, conforme pesquisa levada a efeito pela SE/MG.

A partir desses estudos, as Superintendências de Minas Gerais, Bahia, Piauí, Rondônia e Roraima passaram a desenvolver, dentro do PCA, a modalidade de cestas complementares. A substituição pura e simples dos formulados pelos básicos nunca ocorreu na forma proposta.

Em relatório elaborado pela Superintendência Estadual da Bahia, no mês de julho de 1990, consta que até 1985, quando eram distribuídos apenas formulados, observaram-se as seguintes ocorrências:

. taxa de evasão da ordem de 20% da clientela;

. raridade de adesão de novos beneficiários; e

. início de grande mobilização da comunidade reivindicando a substituição dos formulados pelos básicos.

Também em 1990, a Diretoria de Programas-DIPRO, da Direção Nacional-DN, produziu, com base nos relatórios de MG e BA, um documento enfatizando as seguintes questões, dentre outras:

. desde sua implantação o PCA sofreu desgastes progressivos;

. os alimentos formulados, estranhos aos hábitos alimentares da população brasileira, tinham relativa aceitação;

. observou-se uma grande monotonia no que refere ao consumo dos formulados;

. declínio constante do nº de usuários, acelerando a evasão da clientela;

. alto índice de absenteísmo dos usuários aos produtos formulados em comparação aos básicos;

. os resultados apresentados nas experiências de cestas complementares mostraram que estas são 54% mais baratas que os formulados e no grupo de crianças de 0 a 36 meses o percentual aumentou para 67%;

. pesquisa realizada pela Universidade Federal de Viçosa afirma que os produtos à base de farinha de feijão (formulado) têm chance de apresentar fragmentos de insetos acima do estabelecido em nossa legislação;

. a armazenagem, o transporte dos produtos para as UACs eram da responsabilidade da LBA, enquanto os "in natura" eram entregues pelos fornecedores já fracionados e acondicionados em sacolas plásticas.

É curioso o fato de que se tenha dado prioridade à utilização dos alimentos formulados, durante a existência do PCA/PAN, quando já eram conhecidos o alto grau de rejeição, desde os primórdios do programa, e o custo elevado de aquisição, demonstrados nos estudos realizados pelas SE de Minas Gerais e da Bahia em 1986.

Outro aspecto interessante é que, em nível de Direção Nacional, a comparação de custos e de valores nutricionais entre básicos x formulados só veio a ocorrer em 1990. Pelos documentos e informações obtidos, constata-se a omissão desses procedimentos à época da opção pelos formulados, ao se implementar o PCA.

A explicação para aceitação dessa situação por parte da LBA, passa, sem dúvida, pelo poderio político das empresas do setor.

É ilustrativo o comentário feito pelos pesquisadores da UNICAMP sobre a "força" da indústria de formulados; para eles o tema formulado é delicado porque as empresas fornecedoras, em sua maioria, foram formadas para a produção específica de alimentos usados nos Programas sociais, são empresas rentáveis e, provavelmente, com forte poder de pressão sobre o processo decisório da política de alimentação e nutrição.

Os pesquisadores comentaram ainda, que no final de 1986 e início de 1987, quando a discussão era a unificação das políticas de alimentação e nutrição e dos orçamentos de todos os programas, o então Ministro do MPAS afirmou que a LBA deveria perder a função de distribuir alimentos, transferindo-a para outro órgão engajado na suplementação alimentar.(16)

Isso não aconteceu. Ao contrário, o PCA continuou existindo até 1991 distribuindo alimentos formulados e leite em pó enriquecido com vitaminas A e D.

Um dos exemplos do poder de pressão dessas indústrias sobre a LBA foram os adiamentos da Concorrência LBA/DSE nº 03/88. A ABIN, por intermédio do telex nº 2917, dirigido ao então presidente da LBA, Sr. Irapoan Calvacante de Lira, solicitou a transferência da data

prevista para a abertura das propostas. Mesmo diante da posição contrária de setores do Órgão o adiamento foi concedido e as empresas se comprometeram a fornecer os alimentos na forma de aditamento do contrato ainda vigente.

Insatisfeita com o prazo dado pela LBA a ABIN, por intermédio do Telex NUTRI nº 236/89, requereu novo adiamento do processo licitatório, no que foi atendido sob as mesmas condições da 1ª concessão.

## IRREGULARIDADES

### A DETERIORAÇÃO DE ALIMENTOS

A LBA, através da concorrência DSE nº 03/88, formalizou contratos com diversas empresas do ramo para o fornecimento de produtos formulados (mingaus e sopas) em todo o País, destinados à complementação alimentar das gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 36 meses de idade amparados pelo Programa de Complementação Alimentar - PCA.

Com o objetivo de obter dados sobre a entrega e distribuição desses produtos, entrevistamos os funcionários que tinham conhecimento do assunto. Dessas entrevistas, surgiram informações sobre a existência de problemas na armazenagem dos produtos nos Estados de Goiás e Maranhão, em meados de 1990, totalizando aproximadamente 60 toneladas.

A Presidência da LBA, atendendo à solicitação da Equipe, requisitou informações no âmbito da DN, por intermédio do Ofício Circular PRESI/GAB nº 006/93 e entrou em contato com as duas SE. No Maranhão foram localizados diversos documentos e em Goiás existia o processo nº 37009.01238/90, cujas cópias passaram a constituir o processo nº 28980.07724/93. Na Direção Nacional não se localizou qualquer informação acerca dessas ocorrências.(Anexo XVIII)

A seguir, relatamos os principais aspectos contidos nas informações fornecidas pelas Superintendências de Goiás e Maranhão.

#### Goiás

Através do Memo. nº 11, de 18/06/90, o Chefe da Seção de Almojarifado da Superintendência, Sr. Félix Augusto Perillo Magalhães, comunicou à Gerente de Administração daquela Unidade que, das 112 toneladas de alimentos recebidas, 84 foram distribuídas às Unidades de Apoio Comunitário - UAC's, restando um saldo em estoque de 28 toneladas que careciam de inspeção sanitária face aos indícios de infestação por

insetos.(Anexo XVIII, fls. 1/50)

Feitas as análises, a vigilância sanitária concluiu que 27 toneladas estavam impróprias para o consumo humano e apenas 1 tonelada ainda poderia ser utilizada pela clientela do Programa.

De posse desses laudos técnicos, a Superintendente Nair Xavier Lobo ordenou, em 27/09/90, que fossem distribuídos os alimentos estragados aos pequenos chacareiros da região para consumo animal e os alimentos ainda considerados bons às entidades filantrópicas, haja vista que o PCA sofrera solução de continuidade desde maio/90. As Notas de Saída comprovam a doação dos alimentos na forma determinada pela Superintendente.

Concluídas as entregas dos produtos, o processo foi arquivado, em cumprimento ao despacho sumário da Superintendente, datado de 17/12/90, sem qualquer providência adicional no sentido de se iniciar a apuração de responsabilidades.

O processo principal que contém os documentos referentes ao processo licitatório (Concorrência nº 03/88) encontra-se arquivado na Direção Nacional sob o nº 40702.001692/88. Os processos referentes aos pagamentos estão formalizados individualmente, por empresas fornecedoras, e também estão localizados na DN, mais precisamente na Divisão de Contabilidade. Das informações existentes nesses processos extraímos os seguintes dados:

. os produtos deteriorados referem-se à aquisição prevista para o mês de fevereiro, que só veio a ocorrer em março/90, para ser consumida em abril;

. as empresas fornecedoras no Estado de Goiás foram a PINK-Alimentos do Brasil Ltda. e a Companhia Goiana de Laticínios-CGL;

. as quantidades dos produtos e as respectivas datas de entrega foram as seguintes:

---

EMPRESA DATA DE PRODUTOS/QUANTIDADE (kg)

ENTREGA MINGAUS SOPAS TOTAL

---

PINK 22/03/90 - 56.000 56.000

CGL 9/04/90 56.000 - 56.000

TOTAL 112.000

---

. os alimentos que se deterioraram foram as sopas para gestantes e nutrizes, fornecidos pela empresa PINK. Os custos destes produtos somam Cr\$ 1.490.940,00, a preços de março de 1990.

Verificando a Relação de Responsáveis da Superintendência, à época, observamos que no período em que ocorreu o problema a Unidade Estadual esteve sob a direção de dois titulares, a saber:

NOME PERÍODO

- José Cândido da Silva de 23/01/90 a 16/05/90

- Nair Márcia Xavier N. de O. Lobo de 17/05/90 a 31/12/90

Maranhão

Na Superintendência Estadual da LBA no Maranhão a questão dos alimentos deteriorados foi tratada da seguinte forma (Anexo XVIII, fls. 51/138):

Por intermédio do Ofício LBA/MA nº 005, de 17/07/90, a Superintendente Estadual comunicou à Diretora de Programas (DIPRO) da LBA/DN, Sr<sup>a</sup> Christine Krau Ururahy, a constatação da presença de ovos e larvas nos produtos a serem distribuídos à clientela do PAN, embora os produtos ainda estivessem dentro do prazo limite de validade. Juntamente com o ofício foi remetida amostra do produto para as providências necessárias.

No dia 06/08/90 foi concluído um Relatório sem número, elaborado pela equipe designada para avaliar o problema, composta de um representante da Direção Nacional, Sr. Adilson Reinaldo Kososki e a servidora lotada na SE, Sr<sup>a</sup> Lígia Soares Abreu.

O Relatório informa que a SE/MA e a DN adotaram providências no sentido de se evitar que os produtos fossem distribuídos à clientela até a conclusão dos laudos técnicos da Coordenação de Vigilância Sanitária.

Confirmada a contaminação dos alimentos, foram remetidos os laudos para a Coordenação do PAN e juntados documentos relevantes para a abertura do processo, que não se tem notícia se foi ou não formalizado.

Nos documentos apresentados pela LBA, encontramos diversas declarações e Relatórios de Chefes de Centros Sociais e de Agentes de Saúde responsáveis pelas Unidades de Apoio Comunitário, dando conta do estado em que se encontravam os produtos. Um bom exemplo da real situação desses alimentos está no Relatório da Sr<sup>a</sup> Maria Goreti da Silva F. Souza, responsável pela UAC de Vila Passos, que diz o seguinte: "Quando abríamos as caixas voavam pequenas borboletas e de dentro dos sacos saíam lagartinhas brancas e besourinhos pretos. Os sacos de sopa estavam duros com os produtos petrificados dentro".

Os alimentos deteriorados foram doados à Escola Técnica Federal do Maranhão, conforme Termo de Doação, nas quantidades abaixo especificadas:

- Mingau para Gestantes e Nutrizes 5.200 kg

- Mingau para Crianças e Menores 2.130 kg

- Sopa para Gestantes e Nutrizes 18.580 kg

- Sopa para Criança Menor 660 kg

Total 26.570 kg

Os alimentos fornecidos no Estado do Maranhão foram:

---

EMPRESA DATA DE PRODUTO/QUANTIDADE (kg)

ENTREGA MINGAUS SOPA TOTAL

---

BELPRATO 5 e 9/4 1.530 - 1.530

BELPRATO 9/4 - 71.500 71.500

TOTAL 73.030

----- Os alimentos  
deteriorados e o custo, a preços de maio/90, foram:

-----  
PRODUTOS QUANT VALOR UNITÁRIO TOTAL

-----  
SOPA 18.580 100,76 1.872.120,80

MINGAU 7.990 109,17 872.268,30

TOTAL 26.570 2.744.389,10  
-----

Os responsáveis pela Superintendência no período de abril a dezembro de 1990 foram:

NOME PERÍODO

- Edilson Rosa Caldeira de 31/03/90 a 13/05/90

- Maria Gardênia S. R. Gonçalves de 14/05/90 a 31/12/90

AS LICITAÇÕES IRREGULARES

A CONCORRÊNCIA 01/89

Em setembro/89, foi realizada a Concorrência nº 01/89, para fornecimento de 4.878.000 kg de leite em pó desnatado enriquecido com vitaminas A e D.

A Comissão de Licitação desclassificou todos os licitantes, por apresentarem propostas com preços excessivos, na forma do art. 38, item II do Decreto-lei 2300/86, e solicitou que as empresas apresentassem novas propostas, que foram novamente desclassificadas pelas mesmas razões.

Em memorando interno ao Diretor da DPS, o chefe da DSE/LBA informava que, mesmo na segunda proposta, ainda persistiam preços excessivos e inconsistentes, exemplificando:

PROPOSTA da CGL

ACRE - NCz\$ 25,40

BAHIA - NCz\$ 53,00

PROPOSTA da PROLÁCTEOS

ALAGOAS - NCz\$ 45,00

OUTROS ESTADOS DO NE - NCz\$ 30,20

PROPOSTA da INTERMOINHOS (MG)

ACRE - NCz\$ 31,20

SÃO PAULO - NCz\$ 42,00

PROPOSTA da PLANALTO

BAHIA - NCz\$ 52,00

CEARÁ - NCz\$ 24,24

A título de comparação, a cotação para o leite em pó integral na Bolsa de Laticínios de São Paulo do dia 27/09/89 era de NCz\$ 11,20.

Em 31/10/89, o Secretário de Administração da LBA em reunião com os fornecedores solicitou que os mesmos apresentassem novas propostas, pela terceira vez, para o fornecimento do leite em pó.

No dia 07/11/89 foram apresentadas as novas propostas com os valores mostrados resumidamente abaixo:

QUADRO 25

CONCORRENTES

N		C		z		\$		-		e		m		0		7		/		1		1		/		8		9																																																																																																																																																																																			
UF																																																																																																																																																																																																															
CCPL CGL PROLÁCTEOS INTERMOINHOS PLANALTO QUANTIDADE (kg)																																																																																																																																																																																																															
MA																																																																																																																																																																																																															
24,09	23,60	23,99	24,54	23,61	240.000	PI	24,17	23,52	23,98	24,01	23,53	150.000	CE	24,22	23,74	24,01	24,33	23,75	498.000	RN	24,11	23,82	24,12	24,12	23,81	480.000	PB	24,00	23,74	24,07	24,11	23,75	180.000	SE	24,06	23,54	23,92	23,99	23,53	240.000	SC	23,90	23,34	23,81	23,99	23,35	192.000	MS	24,18	23,24	23,99	23,99	23,23	120.000	MT	24,02	23,14	23,92	23,77	23,15	90.000	GO	23,12	22,81	23,06	23,05	22,82	126.000	DF	23,05	22,87	23,11	23,02	22,86	60.000	TO	24,01	23,20	23,90	24,15	23,21	24.000	RO	24,66	25,58	24,99	25,04	25,59	60.000	AC	24,80	24,80	24,11	23,83	24,81	60.000	AM	26,01	26,55	25,90	25,63	26,56	36.000	RR	26,71	27,65	27,01	27,06	27,66	84.000	PA	24,12	24,51	23,90	23,58	24,52	210.000	AP	27,10	27,65	26,70	26,90	27,66	90.000	PE	24,07	24,58	24,03	23,65	24,59	300.000	AL	24,40	24,51	24,02	23,59	24,52	120.000	BA	24,11	24,36	23,88	23,44	24,37	150.000	MG	23,90	24,05	23,13	23,66	24,06	300.000	ES	23,30	24,25	23,90	23,80	24,26	240.000	RJ	23,28	24,21	23,88	23,71	24,22	120.000	SP	23,20	24,05	23,60	23,13	24,06	228.000	PR	24,03	24,14	23,22	23,80	24,15	240.000	RS	23,48	24,40	23,88	24,07	24,41	2	4	0	.	0	0	0	T o t a l :					4	.	8	7	8	.	0	0	0

Os cronogramas aprovados previam que as entregas seriam efetuadas em seis parcelas iguais e mensais a partir de janeiro/90, nos seguintes períodos:

1ª parcela de 22 a 31/01/90

2ª parcela de 19 a 23/02/90

3ª parcela de 20 a 31/03/90

4ª parcela de 20 a 30/04/90

5ª parcela de 21 a 31/05/90

6ª parcela de 20 a 29/06/90

A empresa INTERMOINHOS, vencedora no Acre, Amazonas, Pará, Pernambuco, Alagoas, Bahia e São Paulo, desistiu dos fornecimentos que lhe foram adjudicados, o mesmo

ocorrendo com a PROLÁCTEOS, segunda colocada. Em face das desistências, os fornecimentos mencionados foram adjudicados à CCPL mediante Termo Aditivo, aos preços cotados pela CCPL, mudando-se apenas os prazos, postergados em um mês, ficando a 1ª parcela prevista para 15 a 23/02/90 e a última para 23 a 31/07/90.

Os contratos de fornecimento só foram firmados em 28/12/89. Os preços constantes em cada contrato são aqueles das propostas de 07/11/89. A distribuição das compras foi contratada com os fornecedores da seguinte forma:

PLANALTO S.A.

---

UF PREÇO/kg QUANTIDADE (kg) TOTAL (NCz\$)

---

RN 23,81 480.000 11.428.000,00

SE 23,53 240.000 5.647.200,00

MS 23,23 120.000 2.787.600,00

DF 22,86 60.000 1.371.600,00

TOTAL 900.000 21.234.400,00

---

COMPANHIA GOIANA DE LATICÍNIOS

---

UF PREÇO/kg QUANTIDADE (kg) TOTAL (NCz\$)

---

MA 23,60 240.000 5.664.000,00

PI 23,52 150.000 3.528.000,00  
CE 23,74 498.000 11.822.520,00  
PB 23,74 180.000 4.273.200,00  
SC 23,34 192.000 4.481.280,00  
MT 23,14 90.000 2.082.600,00  
GO 22,81 126.000 2.874.060,00  
TO 23,20 24.000 556.800,00  
TOTAL 1.500.000 35.282.460,00

---

## PROLÁCTEOS

---

UF PREÇO/kg QUANTIDADE (kg) TOTAL (NCz\$)

---

AP 26,70 90.000 2.403.000,00  
MG 23,13 300.000 6.939.000,00  
PR 23,22 240.000 5.572.800,00  
TOTAL 630.000 14.914.800,00

---

COOPERATIVA CENTRAL DOS PRODUTORES DE LEITE - CCPL

CONTRATO ORIGINAL

---

UF PREÇO/kg QUANTIDADE (Kg) TOTAL (NCz\$)

---

RO 24,66 60.000 1.479.600,00

RR 26,71 84.000 2.243.640,00

ES 23,30 240.000 5.592.000,00

RJ 23,28 120.000 2.793.600,00

RS 23,48 240.000 5.635.200,00

AC 24,80 60.000 1.468.000,00

AM 26,01 36.000 936.360,00

PA 24,12 210.000 5.065.200,00

PE 24,07 300.000 7.221.000,00

AL 24,40 120.000 2.928.000,00

BA 24,11 150.000 3.616.500,00

SP 23,20 228.000 5.289.600,00

TOTAL 1.848.000 44.288.700,00

---

Irregularidades

Superfaturamento

As propostas apresentadas em 07/11/89 continham preços médios de NCz\$ 24,00. A cotação para o leite em pó integral na Bolsa de Laticínios de São Paulo em 27/09/89 era de NCz\$ 11,20. Mesmo apresentando preços superiores aos de mercado foram homologados e ainda obtiveram um reajuste indevido de 183,36%.

#### Indícios de Formação de Cartel e

#### Prévio Acerto entre os Licitantes

As propostas apresentadas pela Companhia Goiana de Laticínios e pela Planalto S.A. apresentam diferença em todas as UF's de apenas NCz\$ 0,01 (um centavo) ora favorável à CGL, ora à Planalto. Ambos os fornecedores, como se constata nos Termos Aditivos firmados com a LBA, têm o mesmo representante legal Sr. Sylvio Carlos da Silva Assis. Destaque-se também o fato dos preços praticamente não apresentarem diferenças seja entre fornecedores, seja entre localidades, fornecendo claros indícios de formação de cartel e prévio conluio entre os licitantes, violando o princípio da livre competição.

#### Acréscimo das Quantidades Contratadas Superior a 25%

A quantidade inicialmente licitada e contratada de 4.878.000 kg foi ampliada, mediante termos aditivos firmados em 28/12/90 e 12/03/91, em 41,66%, perfazendo o total de 6.910.500 Kg, como mostrado abaixo:

---

EMPRESA	QUANTIDADE	TERMO	ADITIVO	TERMO	ADITIVO	QUANTIDADE			
	P R E V I S T A ( k g )	2 8 / 1 2 / 9 0	1 2 / 0 3 / 9 1			T O T A L			
							CCPL		
	1.848.000	154.000	616.000	2.618.000	PROLÁCTEOS	630.000	52.500	210.000	892.500
	PLANALTO	900.000	75.000	300.000	1.275.000	CIA GOIANA	1.500.000	125.000	500.000
	2.125.500	TOTAL	4.878.000	406.500	1.626.000	6.910.500			

---

Tais acréscimos, nos contratos precedidos de licitação, contrariam o disposto no parágrafo primeiro do art. 55 do Decreto-lei nº 2300/86.

#### Reajuste Indevido de 183,36% sobre os Preços Contratados

Os preços constantes nos contratos firmados são os mesmos das propostas de 07/11/89. Apesar disso, quando das primeiras entregas de leite em pó em jan/90, os pagamentos foram reajustados, retroativamente, pela variação do Índice de Preços no Atacado (IPA) -

Leite e Derivados - da Fundação Getúlio Vargas, nos meses de outubro (36,38%), novembro (37,40%) e dezembro/89 (51,22%), num total de 183,36%. Tal reajuste foi concedido sem que estivesse previsto no edital da concorrência ou nos contratos firmados entre os fornecedores e a LBA, contrariando, ainda, o art. 51, parágrafo 2º do Decreto-lei nº 2300/86, que veda a atribuição de efeitos financeiros retroativos à assinatura dos contratos.

Os contratos firmados em 28/12/89 são claros em sua cláusula 3ª ao fixar o preço unitário do leite em pó para cada Estado. Sua cláusula 4ª, parágrafo 5º, estabelece que os preços serão reajustados a cada parcela de fornecimento, entendendo-se como tal as etapas iniciais previstas no Cronograma de Entregas, com base na variação percentual mensal, apontada no Índice de Preços por Atacado - Leite e Derivados - da Fundação Getúlio Vargas.

Além disso, sua cláusula 1ª, § 2º estabelece que:

"§ 2º - Ocorrendo divergência entre o estipulado nos documentos mencionados nesta cláusula, a prevalência entre elas será determinada pelo que estiver disposto na seguinte ordem:

1º - Neste Contrato

2º - No Cronograma de Entregas

3º - No Edital DSE 01/89 e respectivos Anexos

4º - Na proposta do FORNECEDOR, aceita pela LBA."

...

Inválido, portanto, aplicar reajuste de preços retroativos a setembro de 1989. Válido são os preços constantes dos contratos, assinados em 28/12/89 e os reajustes posteriores a esta data na forma estipulada em sua cláusula 4ª, parágrafo 5º, já mencionada.

Falta de Dedução Contratual de 1% do Valor das Faturas

Os contratos firmados com os fornecedores previam em sua cláusula 4ª a dedução de 1% do valor das faturas "para pagamento de despesas decorrentes da execução dos serviços de capacitação das empresas, controle de qualidade e avaliação dos alimentos produzidos".

Falta de Retenção de Multa Contratual por Atraso no Fornecimento

A cláusula 6ª dos contratos previa a aplicação de multas de 0,5% por dia de atraso nos fornecimentos, que não foram cobradas, num valor total de Cr\$ 3.044.028.107,93 (valor corrigido pelo IPC/INPC, abril/92 estimado em 21%) em maio/92, conforme demonstrativo às fls. 12/36 do Anexo XX.

## Renegociação dos Contratos sem Comprovação de Quebra do Equilíbrio Econômico-Financeiro

Em julho/90 os contratos foram renegociados com os fornecedores com o objetivo de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos (alínea "d", inciso II do art. 55 do Decreto-lei nº 2300/86), supostamente alterado pelo Plano Collor (Lei nº 8.030 de 12/04/90).

A renegociação, implementada por sugestão do Procurador-Geral da LBA e com parecer favorável do Diretor da DIRAD foi formalizada por Termo Aditivo de 07/10/90, ficando estabelecido:

- . preço de Cr\$ 425,62/Kg (julho/90) unificado para todas as UF's (julho/90);
- . restabelecimento do fornecimento das quantidades restantes com fixação de novos cronogramas;
- . pagamento das faturas no prazo de oito dias corridos, a partir da entrega.

Com base no preço renegociado para julho/90, foram entregues 3.350.500 kg de leite em pó, ou seja, a 4ª, a 5ª e a 6ª parcelas dos demais contratos.

Em nova renegociação de 25/02/91, resultando nos Termos Aditivos firmados em 12/03/91, foi contratado o fornecimento de mais duas parcelas, somando 1.626.000 Kg, ao preço único de Cr\$ 990,00/Kg (jan/91).

A Comissão de Sindicância instituída pela LBA em 03 de setembro de 1992 para identificar os responsáveis por todas essas irregularidades propôs à administração da LBA, entre outras providências (Anexo XX, fls. 195/202):

. Responsabilizar administrativamente:

- Rosane Malta Collor de Mello - ex-Presidente da LBA

- Humberto Sélvio Brito Lêda - ex-Diretor de Administração

. Instaurar Processo Administrativo Disciplinar para apurar os fatos cometidos por:

- Antônio César Pereira Costa - ex-Secretário de Administração da LBA;

- Antônio Ribeiro - ex-Diretor de Contabilidade e Finanças;

- Armando Santos Moreira da Cunha - ex-Secretário de Planejamento e Controle;

- Duílio Ramiro Alves - ex-Diretor de Patrimônio e Serviços;

- Hélio Delgado Mota - ex-Chefe da Divisão de Serviços;

- José Abílio Dantas - ex-Diretor Executivo/Vice-Presidente da LBA;

- Pedro Augusto de Hollanda Cunha - ex-Procurador-Geral da LBA;

- Sérgio Paulo Rizzo - ex-Gerente de Serviços da DPS;

- Ricardo César Fernandes das Neves - ex-Diretor de Patrimônio

e Serviços (Substituto);

- Francisco José Medeiros Braun - ex-Diretor de Administração

. Determinar a instauração de Tomada de Contas Especial pela Contadoria da LBA.

. Remessa de cópia do processo ao Ministério Público Federal.

#### A CONCORRÊNCIA 01/91

Esta concorrência era destinada à aquisição de alimentos para composição de cestas básicas do PAN e foi anulada pela Direção Nacional da LBA em virtude das seguintes irregularidades:

. edital com especificação incorreta do arroz beneficiado polido tipo 3, contrariando o art. 37 da CF e o art. 3º do DL 2300/86;

- . prazo de validade do contrato em desacordo com o art. 47 do DL 2300/86, combinado com o art. 45 da Lei 4320/64;
- . não publicação da pré-classificação no DOU;
- . os recursos interpostos pelos licitantes não foram apreciados pela Comissão de Licitação;
- . elaboração de reanálise dos produtos em desacordo com o subitem 10.3 do Edital;
- . a Comissão de Licitação promoveu dois julgamentos para o mesmo certame (DOU de 17/06/91 e 02/08/91);
- . as propostas vencedoras traziam embutidos preços superiores em até 60,3% aos preços máximos de venda ao consumidor, tabelado pelo Governo Federal, configurando um superfaturamento. Como a concorrência foi anulada antes da formalização dos contratos, não ocorreu prejuízos ao erário.

## AS COMPRAS SEM LICITAÇÃO

### O REPASSE DE RECURSOS PARA AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS

No final do exercício de 1990, a Direção Nacional repassou recursos para as Superintendências Estaduais, no total aproximado de Cr\$ 2.000.000.000,00, para aquisição de cestas básicas. A maioria das Superintendências procedeu à compra dos produtos diretamente da COBAL, hoje CONAB, com dispensa de licitação, em virtude da proximidade do encerramento do exercício.

A divisão desses recursos pela Direção Nacional traz ínsita a preponderância da questão política sobre a técnica, senão vejamos:

. Em 1990, a Bahia e Minas Gerais receberam juntos Cr\$ 482.450.439,62, o que representa quase a metade do total de Cr\$ 986.811.515,54 despendido com cestas no exercício. Em contrapartida, o Estado de Pernambuco recebeu apenas Cr\$ 30.000.000,00 e o Ceará foi contemplado com recursos da ordem de Cr\$ 22.665.000,00.

. No ano seguinte, 1991, o Estado de Alagoas recebeu, sozinho Cr\$ 479.996.643,00 (43,4% do total). Alagoas e Bahia juntos, receberam Cr\$ 711.541.119,82, representando 64,3% do total despendido, enquanto que os demais Estados receberam, em média Cr\$ 30.000.000,00 cada.

QUADRO 26

PAN/CESTAS BÁSICAS-DESPESA REALIZADA

---

VALOR (Cr\$)

SUPER

---

1990 1991 1992

---

RO - 29.798.070,00

AC 28.790.220,00

AP - 29.946.680,00

RR - 28.920.000,00

PA - 29.999.950,00

AM 27.797.437,00 14.612.290,00

TO 24.960.029,94 -

MA - 33.780.802,00

PI 8.742.750,00 67.367.490,00

CE 22.665.000,00 -

RN 36.999.561,30 31.998.940,00

PB - -

PE 30.000.000,00 -

AL - 479.996.643,00

SE 29.999.930,58 -

BA 251.369.040,25 231.544.476,82 23.016.184,42

MS 35.603.153,40 -

MT 107.694.250,00 -

GO 254.784,70 8.823.533,40

DF 30.000.000,00 -

MG 231.081.399,37 961.897,80

ES - 29.999.080,00

SP 49.868.400,00 -

RJ - 24.614.505,50

PR - -

SC 61.296.979,00 64.343.757,50 176.577.599,52

RS 59.556.980,00 - BRASIL 1.036.679.915,54 1.106.707.916,02

---

Fonte: LBA

### A AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS

Essas aquisições resultaram em diversos escândalos envolvendo os servidores das Superintendências e pessoas vinculadas diretamente às empresas fornecedoras. O episódio foi amplamente divulgado pelos diversos meios de comunicação e objeto de investigação pelo TCU e pela LBA. Os respectivos processos de apuração existentes nos dois órgãos são

os seguintes (Anexos XXI, fls. 1/83):

#### PROCESSOS NO TCU

TC 031.854/91-5 - LBA/MG, BA e RN - Solicitação do Deputado JOSÉ DIRCEU sobre a existência de irregularidades nas respectivas superintendências.

TC 030.747/91-0 - LBA/AL - Denúncia oferecida pelo Deputado Federal JOSÉ DIRCEU, sobre a existência de irregularidades cometidas na gestão do superintendente CARLOS BARROS DE GÓES.

TC 030.748/91-0 - LBA/RJ - Denúncia oferecida pelo Deputado Federal JOSÉ DIRCEU sobre irregularidades cometidas na gestão do superintendente ROGÉRIO RIBEIRO DE LUZ COLAGROSSI.

TC 674.053/91-5 - LBA/SC - Levantamento de Auditoria para verificar irregularidades cometidas na gestão da superintendente CÉLIA REGINA RANZOLIN.

TC 550.437/91-6 - LBA/PR - Denúncia oferecida pelo Deputado Federal JOSÉ DIRCEU sobre irregularidades cometidas na gestão da superintendente AMÉLIA DE ALMEIDA HRUSCHKA.

TC 034.065/91-1 - LBA/AM - Denúncia oferecida pelo Deputado Federal JOSÉ DIRCEU sobre irregularidades cometidas na gestão da superintendente MARIA BETÂNIA JATOBÁ DE ALMEIDA.

TC 034.064/91-5 - LBA/SP - Denúncia oferecida pelo Deputado Federal JOSÉ DIRCEU sobre irregularidades cometidas na gestão do superintendente JOSÉ HERCULINO ALCÂNTARA CARVALHO.

#### PROCESSOS NA LBA

Processo na LBA: 28971.02975/91 - LBA/AP

Superintendente: CÁSSIO VIEIRA FRANCO DE GODOY

. Irregularidades

- o processo de aquisição de cestas básicas nº 37004. 00334/90, que estava desaparecido, foi entregue, por carta anônima, à Direção Nacional;

- não houve publicação no Diário Oficial do Edital e do resultado da licitação;
- a firma Santos e Coimbra Ltda. retirou parte da proposta após conhecer o resultado do julgamento sem sofrer qualquer penalidade;
- as propostas apresentadas eram equilibradas, o que pode indicar conluio entre as empresas;
- falta comprovação da entrega do total dos produtos;
- houve distribuição de cestas a pessoas não cadastradas no programa.

. Providências adotadas na LBA:

- foi criada Comissão Disciplinar que apurou, dentre outras irregularidades, e distribuição de cestas e pessoas não cadastradas no programa;
- a Comissão Disciplinar propôs a abertura de sindicância para apurar as demais irregularidades constantes do processo nº 37004.000334/90.

37007.000998/90 - LBA/DF

Superintendente: Mercedes Elizabeth Von Glen dos Santos

. Irregularidades:

- observou-se a aquisição, em 1990, com dispensa indevida de licitação de 281.860 kg de alimentos para comporem 16.580 cestas básicas, no valor de Cr\$ 30.000.000,00. Não foram localizadas nos autos a justificativa e a comunicação desta, no prazo de três dias, à autoridade superior para ratificação, contrariando assim o disposto no art. 24 do Dec.-lei 2300 e alterações.

37012.00892/90 - LBA/MS

Superintendente: Maria Giselda de Albuquerque Costa

. Irregularidades:

- verificou-se a aquisição de cestas de alimentos com dispensa indevida de licitação, vez que o art. 22, inciso X, do Dec.-lei 2300/86 e alterações não autoriza o referido ato de gestão porque a CONAB não foi criada com a finalidade específica de fornecer gêneros à administração pública;

- os alimentos foram distribuídos às Prefeituras Municipais sem critérios definidos. Para Três Lagoas, por exemplo, enviou-se 440 cestas e para outros Municípios com maior número de pessoas carentes como Corumbá e Dourados, 305 e 410 cestas respectivamente.

000.248/90 - LBA/TO

Superintendente: Telma Menezes Siqueira Campos

. Irregularidades:

- ausência de licitação;

- pagamento antecipado;

- realização de entrega dos alimentos diretamente à Fundação Rita de Cássia, mantida pelo Governo do Estado, ao invés de serem entregues na LBA;

- ausência de atesto no recebimento dos alimentos nas notas fiscais sem data de emissão, contrariando a norma legal que estabelece as etapas de liquidação de despesa (art. 62 § 2º, Lei 4320/64);

- pagamento indevido de 43.239 kg de feijão discriminado na proposta do fornecedor mas ausente das notas fiscais;

- o Relatório de Auditoria LBA nº 29/92 informa também da ausência de documentação que comprovasse a distribuição de 3830 kg de leite em pó enviado pela Direção Nacional.

. Providências:

- por conta das irregularidades relacionadas acima e de outras, foi instaurada Sindicância - Port. nº 845/92, que na sua conclusão propôs a responsabilização administrativa de alguns servidores; foi determinada a instauração de Processo Administrativo Disciplinar - Port. 155 de 17/03/93.

000.554/92 - LBA/RR

Superintendente: Diana Carvalho Vieira Budney

. Irregularidades:

- o Relatório de Auditoria/LBA nº 05/92 aponta, entre outras, a realização de pagamento antecipado sem recebimento da contrapartida, no caso, alimentos para comporem as cestas básicas da LBA. Os pagamentos foram feitos em 06/02/91 pelas OBs 00043 e 00044 às firmas COSIPEL e H.P.M. da Silva no valor total de Cr\$ 28.920.000,00.
- das 6 (seis) parcelas de fornecimento previstas nos contratos firmados em 01/02/91, foi realizado apenas uma no final de março de 1991.
- a auditoria referida anteriormente assinala a evidência de conluio de licitantes com o intuito de lesar a LBA. Entretanto não se pode deixar de lembrar que é muito difícil haver conluio apenas entre fornecedores, sem o assentimento da Direção Estadual.
- certo é que saíram dos cofres da Fundação Cr\$ 24.100.000,00 sem que houvesse a contrapartida de alimentos e devem ser ressarcidos.
- o Relatório de Auditoria/LBA 05/92 cita também a inutilização de 1138 kg de leite em pó encaminhado pela Direção Nacional da Fundação.

. Providências:

- A Procuradoria Estadual ajuizou ação ordinária contra as empresas, na tentativa de reaver os recursos, e os processos decorrentes, nºs 17 e 18/92 encontram-se na Justiça Federal de Boa Vista-RR; foi aberta, pela LBA, tomada de contas especial com o mesmo objetivo. Do mesmo modo, a Polícia Federal abriu inquérito, de nº 80/91, para tratar do assunto e de acordo com o Procurador-Chefe da SE/RR/LBA, os empresários foram indiciados e o processo respectivo foi remetido à Justiça Federal. Entretanto, da mesma forma que a Ação Ordinária, encontra-se aguardando a instalação plena do Tribunal Regional Federal naquele Estado.

#### DISTRIBUIÇÃO DAS CESTAS

A exemplo do critério utilizado pela DN no repasse dos recursos, as Superintendências Estaduais, em sua maioria, procederam à distribuição das cestas com fins meramente políticos, deixando à margem os interesses da clientela beneficiária do PAN.

A atuação da LBA como protagonista do episódio "cestas básicas" apresentou, sob o aspecto social, um quadro altamente perverso: enquanto se propiciou lucro às empresas participantes e dividendos políticos àqueles que se utilizaram da máquina administrativa com esse objetivo, deixou-se à míngua milhares de pessoas carentes.

## PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS IRREGULARES

Em 1990 e 1991, ocorreram algumas despesas irregulares relacionadas com a operacionalização e reestruturação do PAN, a saber (Anexo XXI - fls. 84/145):

Pela DATAPREV

Processo LBA nº 28971.000212/91

A DATAPREV prestou serviços de processamento de dados à LBA, nos exercícios de 1990 e 1991, sem qualquer cobertura contratual, e cobrou o ressarcimento dos seguintes valores:

1990 SERVIÇOS CUSTOS . Sistema de Inform. Aéreas Finalísticas (SIFIN) Cr\$ 22.096.259,68 . Sistema de Ações Básicas de Saúde (PAN/ABS) Cr\$ 36.493.945,22 . Sistema de Compl. Alimentar (PPC/CAL) Cr\$ 84.571.909,76 . Consultoria em CI ou Síntese Cr\$ 6.841.624,32 . Sistema FGTS Cr\$ 24.073.419,68 . Softwares cedidos Cr\$ 5.815.629,15 . Equipamentos cedidos Cr\$ 28.319.048,87 TOTAL Cr\$ 208.211.836,68

1991 . PAN Cr\$ 98.381.177,67 . PPC Cr\$ 299.593.959,40 . FGTS Cr\$ 26.576.604,00 . SIAPE Cr\$ 2.827.717,77 TOTAL Cr\$ 427.379.458,80

A LBA analisou os pedidos e concluiu que as parcelas cobradas em 1991 faziam parte da minuta do contrato, sendo portanto procedente o pleito e, quanto aos valores cobrados em 1990, só eram devidas as quantias referentes aos serviços efetivamente prestados, quais sejam: . SIFIN Cr\$ 6.350.594,98 . PAN/ABS Cr\$ 22.808.716,00 . PPC/CAL Cr\$ 59.200.337,00 . CI ou Síntese Cr\$ ..... . FGTS Cr\$ 24.073.419,63 . SOFTWARE Cr\$ 5.815.629,15 . Equipamentos cedidos Cr\$ 22.598.296,00 TOTAL Cr\$ 140.846.992,76

Segundo informações contidas no referido processo, o contrato mantido com a DATAPREV em 1989 não foi renovado em 1990 e, no exercício de 1991 o novo contrato não chegou a ser formalizado, porém os serviços foram prestados de forma continuada.

Solicitados a se pronunciar, os procuradores da LBA entenderam que o pagamento do principal era devido, porém divergiram quanto à correção monetária ficando decidido pelo não pagamento atualizado. Esclareceram também que a dívida deveria ser reconhecida pela Presidente, após pronunciamento da Diretoria de Administração - DIRAD, e efetuado o

pagamento, sem prejuízo de se abrir sindicância com o objetivo de apurar a responsabilidade de quem autorizou a execução do referido serviço sem amparo contratual.

O processo encontra-se na DIRAD sem a adoção das providências alvitadas pelos procuradores.

Necessário se torna solicitar à LBA as medidas adotadas com vistas a sanear a questão em apreço, bem como a apuração de responsabilidade.

Pelo SERPRO

Processo LBA nº 28971.002.464/91

A pedido da LBA, o SERPRO desenvolveu três módulos do Sistema de Processamento de Cestas Básicas - PROCEST, no total previsto de sete, que se destinava a efetuar o controle da distribuição das cestas básicas complementares em todo o País, que se iniciaria com as aquisições de alimentos pelas concorrências nºs 01 e 02/91. Com a anulação dessas concorrências, o desenvolvimento total do PROCEST ficou inviabilizado e a empresa prestadora dos serviços de processamento de dados requereu o pagamento referente aos serviços efetivamente realizados; no valor de Cr\$ 27.835.707,00 (principal) e de Cr\$ 748.788.869,00 (correção monetária até jan/93).

Ocorre que os serviços, a exemplo do caso da DATAPREV, foram executados sem a formalização de contratos, em desobediência à legislação pertinente.

Instada a se pronunciar, a Procuradoria Geral da LBA manteve o mesmo entendimento dado ao caso da DATAPREV, em todos os seus termos e este processo também se encontra na DIRAD, na mesma situação.

Despesas com Análises Laboratoriais

Processos LBA nºs 28971.003.059/91 - USP

28971.003.917/91 - Viçosa-MG

As Universidades de Viçosa-MG e de São Paulo-USP - prestaram serviços de análises laboratoriais à LBA nas amostras dos produtos apresentadas pelas empresas participantes das concorrências nºs 01 e 02/91, respectivamente, ambas anuladas posteriormente pela direção da Fundação.

A USP solicitou à LBA, por intermédio da missiva datada de 21/11/91, o pagamento da quantia de Cr\$ 30.000.000,00 e esclareceu que:

. os contratos iniciais foram mantidos por telefone pelo Dr. Álvaro da LBA em Brasília, ao final do mês de junho/91, que solicitou análise de leite para ser realizada em 15 dias em regime de urgência;

. o preço também foi acertado por telefone e, na semana seguinte, a Dr<sup>a</sup> Elaine levou até à Universidade as amostras, solicitando na oportunidade o máximo sigilo e informando que seria formalizado o respectivo termo de convênio.

Já a Universidade Federal de Viçosa requereu, por intermédio da correspondência de 27/09/91, o pagamento das quantias de Cr\$ 779.853,33, referentes às análises efetuadas em maio/91 e Cr\$ 2.168.000,00, pelos serviços prestados em julho do mesmo ano, totalizando Cr\$ 2.947.853,33.

As duas Universidades executaram os serviços sem o amparo de qualquer instrumento legal, haja vista que os convênios prometidos nunca foram formalizados.

A LBA, por sua vez, ao analisar ambos os pleitos, decidiu pelo pagamento dos valores nominais, sem a correção monetária, e pela apuração da responsabilidade "a posteriori". Os pagamentos foram efetuados por intermédio das OB n<sup>os</sup> 01251 e 01252, de 22/07/92, e o processo foi remetido à Diretoria de Administração - DIRAD em 23/07/92, pelo Gerente de Finanças, para proceder à apuração do agente responsável, conforme o Parecer da Procuradoria Geral da LBA.

Os referidos processos encontram-se na DIRAD há dez meses sem qualquer providência.

#### AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

Não foram localizadas na LBA quaisquer informações ou dados que permitissem avaliar o PCA/PAN, sob os aspectos da eficiência e da eficácia. Porém, pelo diagnóstico feito pela Diretoria de Programas - DIPRO em 1991, mencionado no tópico "operacionalização" pode-se dizer que, até 1990, o desempenho do programa não foi satisfatório em termos de resultados alcançados.

Em 1991 e 1992, com o PCA/PAN virtualmente paralisado, restou prejudicada sua análise sob o ponto de vista operacional.

A respeito da economicidade, temos que, de 1986 a 1990, conforme dados do IPEA e da LBA, o custo médio de uma tonelada de alimento básico da cesta PSA/INAN foi de US\$ 1.310 enquanto no mesmo período foi despendido no PCA/PAN US\$ 4.537, por tonelada de formulado. Houve, portanto, perdas desnecessárias de recursos financeiros já que não é significativo o maior conteúdo calórico-protéico médio do formulado (cerca de 10%), em relação ao básico (ver Quadro 27 abaixo).

Quadro 27 COMPARATIVO ENTRE O CUSTO MÉDIO EM US\$ DE UMA TONELADA DE ALIMENTO BÁSICO PSA/INAN E O PRODUTO FORMULADO PCA/PAN/LBA - 1986 A 1989

PSA	PCA	ANO	Despesa	Vol.Alim.	Custo	Despesa	Vol.Alim.	Custo	Despesa	Vol.Alim.	Custo	Despesa	Vol.Alim.	Custo
Realizada	(ton.)	Realizada	(ton.)	(US\$ 1 milhão)	(US\$)	(US\$ 1 milhão)	(US\$)	(US\$ 1 milhão)	(US\$)	(US\$ 1 milhão)	(US\$)	(US\$ 1 milhão)	(US\$)	(US\$)
308.8	250.900	1.231	59.1	13.500	4.378	239.7	212.000	1.131	112.7	12.900	8.736	138.8	65.200	2.129
138.8	65.200	2.129	163.6	45.500	3.596	83.2	60.200	1.382	149.5	35.000	4.271	770.5	588.300	1.310
770.5	588.300	1.310	485.0	106.900	4.537									
TOTAL														

Fontes: "Qual o Destino dos Programas de Alimentação e

Nutrição Voltados para as Crianças e Adolescentes" -

IPEA - Brasília, 1992.

Tivesse o Governo Federal produzido uma avaliação escoimada dos interesses de fornecedores e de dirigentes pouco comprometidos com a boa gestão dos recursos públicos, o PCA/PAN jamais teria sido executado com os alimentos ditos formulados, porque havia rejeição e tinha um custo elevado.

A atual Superintendente da LBA, Sr<sup>a</sup> Leonor Barreto Franco, reportando-se às "experiências recentes de intervenção governamental na área de distribuição de alimentos, que se revelaram pouco eficientes e vulneráveis à ação eleitoreira e à corrupção", pondera com justeza sobre a inoportunidade de a LBA executar programas como o PAN.

PARTE V

## O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

O PAT foi instituído em 1976 e tem como objetivos assegurar mais saúde para o operário, maior produtividade, menor número de acidentes no trabalho e menor índice de absenteísmo e rotatividade nas empresas.

A Lei nº 6.321/76, que o instituiu, permite à empresa deduzir duas vezes as despesas efetuadas com a alimentação de seus empregados, para fins de Imposto de Renda: uma, integralmente, como Despesa Operacional; outra, como incentivo fiscal, até o limite de 5% do imposto devido. As empresas localizadas na área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, que estiverem isentas de IR, podem transferir para o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI a dedução a que teriam direito caso não pagassem IR. Não havendo possibilidade de aproveitamento dos incentivos - caso os produtos industrializados sejam isentos do IPI ou o valor do IPI seja insuficiente para absorver o incentivo concedido, a empresa fará jus ao ressarcimento da importância correspondente com recursos da dotação orçamentária própria do Ministério do Trabalho.

A participação do trabalhador nos custos da refeição não pode ser superior a 20%, variando as partes da empresa e do Governo de acordo com o resultado apurado pela empresa e sua capacidade de utilização do incentivo fiscal. A parte do Programa custeada pelo Governo tem como referência o limite máximo para cálculo do incentivo por refeição, fixado hoje em 3 UFIR (Cr\$ 90.083,83 em julho/93).

O PAT beneficia indistintamente todas as faixas salariais, conferindo prioridade aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos.

O limite de dedução de 5% do Imposto de Renda devido é cumulativo com outros incentivos, tais como o Vale-Transporte, Desenvolvimento Tecnológico e Industrial, etc. Juntos, todos os Programas não podem ultrapassar 10%. Destes, o PAT é o que tem o menor índice de dedução; o vale-transporte é obrigatório, os demais, facultativos. As empresas só recebem o incentivo quando apresentam lucro. Nos últimos cinco anos, 50% das empresas participantes não efetuaram o abatimento, por não terem auferido lucro tributável.

A operacionalização do Programa é bastante simples. Para pleitearem o incentivo fiscal, as empresas devem apenas preencher o formulário próprio, adquirido nas agências dos Correios, e enviá-lo registrado ao Ministério do Trabalho. O comprovante de registro nos Correios é, atualmente, o documento que assegura a inclusão automática no PAT.

Para a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador a pessoa jurídica beneficiária pode manter serviço próprio de refeições, distribuir alimentos ou firmar convênio com entidades fornecedoras de alimentação coletiva, sociedades civis e cooperativas.

A grande vantagem deste Programa e, provavelmente, a principal razão de sua rápida expansão é o fato de que, mesmo sendo rendimento "in natura", a Lei nº 6.321/76 estabelece que a parcela paga pela empresa não tem natureza salarial, não se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos, não constitui base de incidência de contribuição previdenciária ou do FGTS nem se configura como rendimento tributável do trabalhador. Ou seja, não incidem encargos de quaisquer espécies sobre esta parcela paga aos empregados.

As maiores distorções do PAT são:

- . a participação em geral, de grandes empresas;
- . o não beneficiamento dos trabalhadores de mais baixa renda conforme mostram os Quadros 01 e 02 do Apêndice D. Isto está diretamente relacionado com o tamanho das empresas, que pagam salários maiores, tais como bancos, multinacionais e grandes indústrias e ao poder de barganha de determinadas categorias profissionais, por exemplo, metalúrgicos, bancários e trabalhadores de empresas estatais;
- . a transformação dos tíquetes-refeição em moeda paralela, trocados por gêneros e outros produtos nos estabelecimentos comerciais. Entretanto, deve ser ressaltado que isto ocorre devido, principalmente, aos baixos salários pagos pelas empresas. Um servidor que recebia salário-mínimo de Cr\$ 1.709.500,00 (abril/93) e tíquetes-refeição no valor de Cr\$ 2.244.000,00 (22 dias úteis), naturalmente irá usá-los para comprar gêneros e não para pagar seu almoço.

No entanto, quando se analisa a evolução do Programa, observa-se que algumas dessas distorções vêm sendo atenuadas. O PAT apresentou crescimento considerável desde sua criação em 1976, beneficiando atualmente 7,5 milhões de trabalhadores. Cerca de 60% dos usuários do Programa, em 1989, recebiam até cinco salários-mínimos. Em 1991, esse percentual já atingiu 70%, 4,9 milhões de trabalhadores, de um total de 18 milhões que recebiam até cinco salários-mínimos. Observa-se, assim, que o Programa ainda pode se expandir, e muito, nessa faixa de rendimentos. Há um espaço muito grande a ser preenchido pelas pequenas e médias empresas, construção civil e setor agropecuário. Como pode ser visto nos quadros 03 e 05 do Apêndice D a taxa de crescimento médio do número de beneficiários tem sido de 16,3% ao ano e a do número de empresas, 27,6%. Isto significa que estão entrando no PAT empresas de menor porte. De qualquer forma, das 350.000

empresas que poderiam participar do Programa, pouco mais de 10% se credenciaram.

Em termos de recursos federais aplicados no Programa, foram destinados no Orçamento de 1992, Cr\$ 1,5 bilhão destinado ao ressarcimento de empresas das regiões Norte e Nordeste. O incentivo fiscal, segundo a Secretaria da Receita Federal, corresponde a US\$ 115 milhões, ou o equivalente a 1,63% do Imposto de Renda arrecadado das pessoas jurídicas em 1992.

Em conclusão, como o Programa de Alimentação do Trabalhador é um programa praticamente sem orçamento e executado pelas empresas, a ação do governo é essencialmente normativa. Sua contribuição é dada mediante incentivo fiscal e, conseqüentemente, inexistem problemas de malversação de recursos públicos na gestão do Programa. Quanto aos objetivos a que se propõe o PAT, diversas avaliações já realizadas (NEPP, CEPAL, IPEA) consideram que os resultados são bastante positivos e defendem não apenas sua manutenção, mas, também, sua expansão, especialmente entre os trabalhadores de menor renda.

## PARTE VI A OCUPAÇÃO DE CARGOS POR PESSOAS COM INTERESSES PARTICULARES

### O CASO MARCOS DE CARVALHO CANDAU

Presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN de 1990 a 1991. Era, antes de assumir o cargo, Diretor Comercial da NUTRÍCIA S.A., uma das grandes fornecedoras de produtos formulados para os programas de suplementação alimentar do Governo Federal.

Em 1988, o INAN realizou a Concorrência nº 002/88, para seleção técnica de fornecedores mediante prévio registro de preços, destinada à aquisição de produtos formulados para o Programa de Suplementação Alimentar, da qual participara a NUTRÍCIA. A Concorrência foi revogada por irregularidades que iam desde fraude na apresentação das propostas e superfaturamento à adoção de uma modalidade de licitação - ata de registro de preços - sem amparo legal.

Em 13/09/90, o Sr. Marcos Candau, como Presidente do INAN, reabilita a Concorrência 002/88 e, duas semanas depois, firma contratos com as empresas NUTRIMENTAL S.A, NUTRÍCIA e PRÁTICA LTDA., no Sistema de Ata de Registro de Preços, contrariando Decisão do TCU na Sessão de 22/08/90, quando o Sistema de Registro de Preços foi assim caracterizado:

"- ante a legislação em vigor, tal sistema não é, portanto, instrumento adequado para realização de compras pela Administração Pública, por não configurar modalidade ou tipo de licitação;

...

- quanto à utilização do sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública, dever-se-á aguardar sua regulamentação, ante o disposto no § 3º do art. 14 do Decreto-lei nº 2300/86."

Ao julgar o processo TC 019.708/90-4, que tratava de representação formulada por analistas do TCU sugerindo a anulação da Concorrência 002/88, o Tribunal, acolhendo proposta do Relator, Ministro Carlos Átila, tendo em vista "as conseqüências sociais e econômicas decorrentes da eventual anulação da concorrência em exame," entendeu que não seria recomendável a adoção dessa medida extrema, restando "promover a apuração das responsabilidades e o ressarcimento de eventuais prejuízos, se houver" na apuração das contas da entidade a serem apresentadas a esta Corte. A Decisão proferida, em 27/03/91, determinou, então, que o Presidente do INAN, nas licitações que viessem a ser realizadas dali para a frente, observasse rigorosamente o entendimento do TCU sobre o sistema de registro de preços, formulado na Sessão de 22/08/90, processo TC 012.980/90-0, e os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e probidade administrativa consoante o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º do Decreto-lei nº 2300/86 e alterações posteriores.

Reincidindo na adoção de procedimentos administrativos irregulares, o Sr. Marcos de Carvalho Candau, adotando tortuoso entendimento de que a Concorrência 002/88 ainda estaria vigindo, firmou novos Contratos, de nºs 13, 14 e 15/91, publicados no Diário Oficial da União em 05/07/91, com os mesmos fornecedores de produtos formulados. Desta feita, o Tribunal de Contas da União, em Sessão de 08/10/91, determinou a anulação dos referidos instrumentos contratuais, por terem sido assinados com base em licitação já expirada, infringindo, conseqüentemente, os arts. 2º e 47 do D.L. 2300/86.

#### O CASO GILDA POLI DA ROCHA LOURES

Ocupou o cargo de Secretária de Educação do Estado do Paraná - SEED, em 1985, no Governo Álvaro Dias. Sua família é dona da Nutrimental S.A., sediada naquele Estado e maior fornecedora de produtos formulados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em junho de 1986, solicitou à Fundação Educacional do Estado do Paraná - FUNDEPAR, vinculada à sua Secretaria, que comunicasse, com a suficiente antecedência, àquela pasta, os prazos de compra da merenda escolar e esclarecia que qualquer pauta destinada a comunicar a remessa de merenda escolar deveria ter o visto da SEED.

Em documento sem data, "Pedido de Informação nº 199", de próprio punho, a Srª Gilda Poli da Rocha Loures, dirigindo-se à Superintendente da FUNDEPAR assim se expressou:

"Ana, precisamos cortar da pauta da merenda produtos que não são do Paraná. Precisamos ICM para as escolas (sic); estou falando de produtos formulados, há 2 firmas paranaenses, podemos ficar com 70% da que possui maior número de formulados e de qualidade (NUTRIMENTAL S.A.) e 30% da menor (PROTISA S.A.). É preciso tentar acertar imediatamente.

- 1º quantidade de produtos (verificar que há firmas que se beneficiam da quantidade de produto solicitado) (sic).

- 2º a FAE aprova produtos, vamos escolher entre eles".

## O CASO FERNANDO ANTONIO DA GAMA FILHO

Servidor inativo da FAE desde março de 1991. No período de 1988 a 1991, esteve à frente da Coordenação do Programa Estadual de Alimentação Escolar do Acre, tendo cometido inúmeras irregularidades e desvios de alimentos da merenda escolar, conforme relatado na Parte II deste Relatório.

Ao deixar o cargo no Acre passou a ser Assessor Comercial da Liotécnica S.A., um dos maiores fornecedores de produtos formulados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

## PARTE VII

### AS EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS NO BRASIL A MUNICIPALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO

#### HISTÓRICO

Até 1983, a prestação dos serviços de merenda escolar, era realizada de forma centralizada pelo Departamento de Assistência ao Escolar - DAE, órgão da Secretaria Estadual de Educação. Cerca de 80% dos produtos adquiridos por esse órgão eram "alimentos

formulados".

Esses produtos, além de conterem aromatizantes e corantes artificiais, apresentavam baixos índices de aceitabilidade, pois não se adaptavam aos hábitos alimentares das crianças. Além disso, seu elevado custo era ainda onerado em decorrência do transporte, uma vez que, em alguns casos, a distância entre a indústria e o Município consumidor chegava a até 2.000km.

O Governo do Estado, em cumprimento à política de descentralização, participação e autonomia, desenvolve desde 1983 o "Programa de Municipalização da Merenda Escolar". O Estado transfere aos Municípios os recursos financeiros necessários à aquisição de gêneros para a merenda escolar, com as seguintes vantagens:

- elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares pela inclusão de gêneros que fazem parte da dieta habitual da região;
- inclusão na merenda, de uma maior variedade de alimentos, especialmente produtos "in natura";
- aquisição de produtos na própria região, desenvolvendo a economia local, principalmente os pequenos e médios produtores, comerciantes e industriais;
- introdução de processos alternativos de produção, que propiciam a redução de custos;
- geração de empregos, uma vez que, além do preparo e distribuição, também a produção dos alimentos passa a ser feita ao nível municipal;
- redução do custo unitário da merenda, através da redução dos custos de transportes e de embalagem (para os gêneros adquiridos na região);
- simplificação na aquisição dos produtos, já que as compras passam a ser executadas, diretamente pelas Prefeituras com os produtos da região. Ou seja, nas compras centralizadas, normalmente em grandes quantidades, são necessários procedimentos de licitação mais complexos, ao passo, que nas compras realizadas pelas Prefeituras, há possibilidade de utilização de mecanismos mais simples como o convite, ou até mesmo a compra direta.

## A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

O Programa de Municipalização da Merenda Escolar foi implantado, em caráter experimental, no final de 1983, com a adesão de 118 municípios. Para isso, foram firmados convênios entre o Estado e as Prefeituras, respaldados por lei municipal.

A implantação definitiva se deu com a promulgação da Lei Estadual nº 4.021/84, do Decreto regulamentador nº 22.378/84, substituído pelo de nº 23.622/85, e da Resolução do Secretário de Educação nº 151/84, que normatizaram os procedimentos para a execução do Programa, tornando-os extremamente simples e desburocratizados.

A adesão ao Programa é feita através de ofício do Prefeito e, automaticamente, os recursos a que o Município tem direito são repassados através de ordem de pagamento a cada três meses, evitando-se dessa forma a necessidade de celebração de convênio com cada Prefeitura e de aprovação de lei municipal ou outros procedimentos administrativos. Visando incentivar a participação da comunidade e o apoio e orientação às Prefeituras, foram criados através do Decreto nº 22.758/84 os Conselhos Municipais de Merenda, compostos por um representante da Prefeitura, um da Câmara Municipal, um da Secretaria Estadual de Educação, um das Associações de Pais e Mestres e um dos produtores ou fornecedores locais.

Esses Conselhos têm por objetivo orientar a política de aquisição, armazenamento, preparo e distribuição de alimentos destinados à merenda escolar. Devem promover ações integradas de instituições, agências da comunidade e órgãos públicos, visando auxiliar as Prefeituras no planejamento, acompanhamento e controle da prestação de serviços de merenda escolar.

Ao Departamento de Assistência ao Escolar - DAE cabe desenvolver um programa de assistência e esclarecimento junto às Prefeituras e comunidades, por intermédio de nutricionistas lotados nas Divisões Regionais de Ensino ou, indiretamente, pela distribuição de manual de orientação técnica.

Hoje, em 1993, dos 625 municípios do Estado, 611 aderiram ao Programa. Para os Municípios que não aderiram, o DAE continua fornecendo os produtos alimentícios.

## RESULTADOS OBTIDOS

A avaliação da Secretaria Estadual de Educação, constatou que o Programa conseguiu os seguintes resultados:

- aumento significativo do volume de alimentos servido (em muitos casos, a merenda transformou-se numa refeição);

- inclusão, de carne bovina e suína, frango, peixe, ovos, leite "in natura", frutas, etc;
- expressivo aumento da aceitabilidade, elevando inclusive a participação de alunos de maior poder aquisitivo;
- expressiva substituição de alimentos formulados por alimentos tradicionais.

Foram desenvolvidos, também, diversos programas alternativos de produção de alimentos, dentre eles:

- Programas de Hortas - com o apoio da Secretaria de Agricultura foram implantadas hortas escolares, municipais e comunitárias em diversos Municípios. Nas escolas estaduais, já estão instaladas mais de 2.220 hortas cuja produção é totalmente destinada à merenda escolar, possibilitando, dessa forma, o consumo de verduras e legumes frescos.
- Cozinhas-Piloto - implantadas em escolas ou Prefeituras, centralizando todas as atividades relativas à merenda escolar, desde o recebimento e armazenagem dos produtos até o preparo e distribuição às escolas. A cozinha-piloto viabiliza a preparação de cardápios para unidades escolares, principalmente as pequenas e as situadas na zona rural, que não possuem instalações apropriadas.
- Padarias Municipais - destinadas à produção de pães, massas, biscoitos e doces, que fornecem para as escolas, com boa qualidade e baixo custo (menos da metade do preço nas padarias comuns).
- Produção de Leite Fluido - nas regiões leiteiras, como o Vale do Paraíba e Lins, o emprego do leite fluido substitui o leite em pó, mais caro, e incentiva os pequenos produtores locais. A compra direta dos produtores traz uma economia de mais de 50% em relação ao preço de mercado. Em diversos Municípios, os Prefeitos instalaram mini-usinas de pasteurização de leite para atendimento da merenda escolar.
- Projetos de Apicultura, Piscicultura e Cunicultura - desenvolvidos por várias Prefeituras, enriquecendo ainda mais o cardápio da merenda escolar.
- Mini-Usinas de Produção de Extrato Hidrossolúvel de Soja - no Município de Matão, obteve-se leite de soja a um preço, com embalagem incluída, inferior a um terço do preço do leite comum.

- Projetos Agrícolas - consiste no aproveitamento de áreas cedidas pelo Estado, visando à produção de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.

Além disso, muitos Municípios, segundo a Secretaria Estadual de Educação, informaram que os recursos repassados para a aquisição de merenda escolar foram suficientes, atendendo aos alunos não apenas no período letivo, mas também nas férias, possibilitando, em alguns casos, até mesmo a estocagem de gêneros para o ano seguinte, embora os valores repassados tenham sido rigorosamente iguais àqueles que seriam gastos com as compras centralizadas. OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR

Os equipamentos e utensílios de cozinha das escolas estaduais são fornecidos pelo DAE.

Para receber os recursos do Programa de Municipalização, a Prefeitura deverá: a) planejar a composição dos cardápios; b) comprar os gêneros alimentícios; c) contabilizar os gastos; e d) promover a prestação de contas, da seguinte forma:

#### a. Planejamento dos Cardápios

Ao planejar a composição dos cardápios, é necessário considerar as características das escolas (condições de acesso, armazenamento, preparo de alimentos, equipamentos, utensílios e pessoal) a aceitação por parte dos alunos e observar o conteúdo nutricional mínimo de 300 calorias e 8 gramas de proteína, equivalente a 15% das necessidades diárias dos escolares.

Recomenda-se a utilização de alimentos tradicionais, em especial produtos "in natura". São considerados alimentos tradicionais os alimentos ao natural e industrializados usualmente consumidos pela população. Alguns são ingeridos ao natural, sem necessidade de preparo. Outros precisam ser cozidos e preparados. Por exemplo: leite in natura, pão, manteiga ou margarina, bolo, bolacha, sopa, torradas, polenta, frutas, suco de frutas, queijo, ovos, carnes, etc.

Para escolas de difícil acesso, sem condições de armazenar alimentos perecíveis ou de prepará-los, podem ser utilizados produtos formulados. São considerados formulados os alimentos industrializados prontos para consumo, após diluição e/ou cozimento, e alimentos industrializados que não fazem parte dos hábitos alimentares da população em geral. Exemplos: bebidas lácteas, mingaus pré-preparados, pudins e sopas em pó, arroz com legumes ou com proteína de soja, sucos de frutas concentrados etc.

#### b. Compras dos Gêneros Alimentícios

As aquisições dos gêneros devem, em princípio, ser precedidas de licitação, na modalidade cabível, na forma das demais licitações realizadas pelo Município. Deve ser dada preferência aos produtos locais ou regionais.

#### c. Contabilização das Receitas e Despesas

Os recursos do Governo do Estado são transferidos aos Municípios na forma de subvenção social, isto é, despesa com transferências correntes. Assim, tais recursos constituirão uma receita orçamentária do Município, da mesma forma que a despesa.

Nas respectivas Leis de Orçamento dos Municípios já devem estar consignadas dotações específicas para as despesas relativas à merenda escolar.

#### d. Prestação de Contas

A comprovação das despesas realizadas pelas Prefeituras com a merenda escolar é feita anualmente e entregue à Secretaria Estadual de Educação (até o dia 31 de janeiro do exercício seguinte), que tem a faculdade de examiná-las, por delegação do Tribunal de Contas do Estado (OS nº 03/90).

A experiência adquirida pelo Estado de São Paulo na municipalização da merenda escolar pode servir de modelo para que a Fundação de Assistência ao Estudante viabilize o seu projeto de descentralização.

São Paulo mostrou que as dificuldades básicas de controle da aplicação dos recursos e da prestação de contas de um número elevado de Municípios podem ser superadas com a edição de lei e normas regulamentares que simplifiquem os procedimentos usuais. O verdadeiro controle é, e será sempre, melhor, quando exercido diretamente pelas comunidades locais.

### O IPREDE NO CEARÁ

O Instituto de Prevenção à Desnutrição e à Excepcionalidade - IPREDE é uma entidade privada sem vínculos com o governo, que mantém em Fortaleza um programa de tratamento para crianças com desnutrição grave e que obtém a recuperação de 99% dos pacientes. Das 15 mil crianças já atendidas pela Instituição, apenas 3 retornaram para novo tratamento.

O IPREDE é especializado no tratamento de crianças que precisam de acompanhamento prolongado para sair do estado de desnutrição. Crianças com grau elevadíssimo de desnutrição só comparável ao encontrado nas regiões mais miseráveis da África.

O Instituto oferece tratamento integrado às crianças - programa nutricional, acompanhamento psicológico e, se preciso, internamento. Após o tratamento interno no IPREDE, os pacientes são acompanhados por uma equipe, com o objetivo de orientar a recuperação em casa. O IPREDE mantém um programa com cerca de 700 mães, onde são desenvolvidas atividades profissionalizantes e ensinadas noções básicas de saúde.

A Entidade sobrevive às custas de doações particulares e campanhas públicas feitas periodicamente. O Sistema Único de Saúde - SUS mantém um convênio que só cobre 10% das despesas de manutenção, que foram de Cr\$ 1 bilhão em maio/93.

A seca e as dificuldades econômicas aumentaram enormemente a procura pelo IPREDE. Com capacidade para atender 300 crianças, o Instituto abriga hoje 2.500 crianças desnutridas.

Segundo o Presidente do Sindicato dos Médicos do Ceará, a experiência desenvolvida pelo IPREDE "é um exemplo diante da realidade do caos que vive atualmente o sistema de saúde do País. O modelo de combate à desnutrição do IPREDE é padrão e deveria ser adotado nacionalmente pelo Ministério da Saúde".(17)

## O PROGRAMA DE CRECHES DE CURITIBA - PR

A Prefeitura Municipal de Curitiba iniciou em 1976 um programa de creches que conta hoje com 120 estabelecimentos oficiais e 50 conveniados, atendendo aproximadamente 20.000 crianças.

O órgão responsável pelo Programa de Creches é a Secretaria Municipal da Criança, que em sua "Proposta de Atendimento à Criança de 0 a 6 anos nas Creches", para a gestão de 1989 - 1992, definiu cinco objetivos a serem alcançados:

"- estruturar a rede de creches de modo a dar cobertura de atendimento;

- tratar prioritariamente o atendimento à faixa etária de 0 a 2 anos, considerando a demanda e visto que esta fase é determinante no processo de desenvolvimento da criança;

- assegurar um espaço de educação e desenvolvimento da criança, superando a perspectiva da guarda e dos cuidados físicos;

- ampliar a função sócio-educativa da creche junto às famílias e comunidade enquanto espaço de participação social;
- apoiar iniciativas comunitárias na área de atendimento infantil, como forma de assegurar as condições básicas de atendimento e ampliar a oferta de vagas."

As creches funcionam de segunda a sexta-feira no horário das 7 às 18 horas.

Cada família contribui financeiramente de acordo com sua renda. O cálculo do valor mensal da contribuição é feito da seguinte forma: soma-se a renda familiar, descontando-se do total os custos com prestação da casa, prestação de terreno e/ou aluguel; divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram na casa e vivem dessa renda, definindo-se assim a renda per capita. A contribuição mensal para a creche é de 10% da renda per capita criança, reajustada nos meses de fevereiro e julho.

A partir de 1988, a Secretaria Municipal da Criança instituiu o Programa de Assistência à Saúde das Crianças das Creches, com o objetivo de normatizar o atendimento prestado pelo Centro de Saúde da Prefeitura às crianças, pais e funcionários das creches oficiais, de vizinhança e comunitárias.

Para a parte de alimentação foi contratada, em maio de 1990, uma nutricionista para orientar, treinar e supervisionar o pessoal encarregado do preparo das refeições, além de acompanhar o desenvolvimento do estado nutricional das crianças. São oferecidas de quatro a cinco refeições diárias, preparadas segundo o cardápio-padrão nos horários da rotina pré-estabelecida.

Entre os dias cinco e dez de cada mês, são enviados às creches os gêneros alimentícios básicos não-perecíveis e, semanalmente, os perecíveis. As compras são efetuadas pela Secretaria Municipal de Abastecimento.

Segundo a Secretaria Municipal da Criança, uma creche com capacidade para 120 crianças tem um custo de implantação de US\$ 88,322.00 e de manutenção mensal igual a US\$ 5,468.00, conforme demonstrado nos quadros abaixo.

#### QUADRO 28

---

## DISCRIMINAÇÃO CUSTO (US\$)

---

CONSTRUÇÃO 80,031

EQUIPAMENTOS 8,291

TOTAL 88,322

---

### QUADRO 29

ESTIMATIVA DE CUSTO MENSAL PARA MANUTENÇÃO DE CRECHE

OFICIAL COM CAPACIDADE PARA 120 CRIANÇAS EM CURITIBA

( e m U S \$ )

---

DISCRIMINAÇÃO	CUSTO	MENSAL	PER	CAPITA	%
PESSOAL 3.108 26 57 .salários	2.410 20 44	.encargos (29%)	698 6 13	ALIMENTAÇÃO	
1.241 10 23 MATERIAL DE LIMPEZA	257 2 5	MATERIAL DIDÁTICO E DE EXPEDIENTE			
165 1 3 VESTUÁRIO	250 2 4	REPOSIÇÃO DE MATERIAL	241 2 4	GÁS, ENERGIA E	
ÁGUA 206 2 4					
T O T A L	5 . 4 6 8		4 5		1 0 0

---

Embora as vagas oferecidas nas creches se destinem apenas aos filhos de mulheres que trabalham, reduzindo o alcance da iniciativa a, no máximo, 33.000 crianças (estimativas da SMCr), Curitiba mostra que é possível o atendimento integral às crianças com recursos do próprio Município. O valor da subvenção repassada pela LBA cobre apenas 10% das despesas totais da creche.(18)

### A MERENDA ESCOLAR EM APUCARANA - PR

Apucarana é uma cidade de porte médio no norte do Paraná. Possui em sua rede pública estadual e municipal 102 escolas com 23.263 alunos da pré-escola ao 2º grau.

A Prefeitura manteve, até 1992, um Projeto Agrícola voltado para a produção de alimentos destinados à merenda escolar.

O Projeto abrangia diversos pomares, hortas, granja com capacidade para a produção diária de 7.000 ovos e abate de frangos, criação de coelhos e cabritos, tudo administrado pela Prefeitura Municipal.

No período de 1986 a 1988, Apucarana era um dos Municípios participantes do Programa de Municipalização da Merenda Escolar desenvolvido pela Fundação de Assistência ao Estudante. Foi a melhor época para a merenda no Município. A Prefeitura incluiu no cardápio o leite "in natura", carne de frango e mel de abelhas além dos alimentos tradicionais. As escolas passaram a oferecer duas refeições diárias: uma antes do início das aulas, com leite, chocolate e mel e outra no recreio, com cardápio salgado, onde eram oferecidos ovos três vezes por semana.

A comunidade colabora com a doação de alimentos pelos feirantes, açougueiros e comerciantes e muitas escolas têm hortas próprias.

O Programa que era desenvolvido em Apucarana mostrou ser possível manter um programa de merenda escolar de qualidade com poucos recursos.

## PARTE VIII

### A EXPERIÊNCIA MUNDIAL

#### OS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR NOS ESTADOS UNIDOS

Estima-se que mais de 16% da população dos Estados Unidos (aproximadamente 40 milhões de pessoas) receba assistência alimentar fornecida por programas sociais do Governo Americano, administrados pelo Food and Nutrition Service - FNS, Órgão do Departamento de Agricultura - USDA.

O objetivo do FNS é melhorar a situação nutricional da população de baixa renda, melhorar os hábitos alimentares da população infantil, bem como servir de alternativa para o escoamento dos excedentes agrícolas acumulados pela Commodity Credit Corporation - CCC.

Na implementação dos programas, o Food and Nutrition Service trabalha em estreita colaboração com os Estados, que se encarregam dos detalhes administrativos referentes à

seleção dos participantes e à própria distribuição de alimentos. Posteriormente, o FNS reembolsa uma grande parte das despesas realizadas.

O custo total dos programas aumentou de US\$ 8,5 bilhões em 1987 para US\$ 32,7 bilhões em 1992. Quatro fatores importantes contribuíram para esse crescimento: a) criação de novos programas; b) expansão significativa do Programa Especial de Suplementação Alimentar para Mulheres, Recém-nascidos e Crianças; c) a recessão, que aumentou sensivelmente o desemprego; e d) reajuste anual das despesas pela taxa de inflação.

Atualmente, o programa global de assistência alimentar pode ser dividido em quatro grupos:

- . programas de nutrição das famílias - aí incluídos o Programa de Vale-Alimentação, o Programa de Assistência e Nutrição de Porto Rico e o Programa de Distribuição de Alimentos nas Reservas Indígenas.

- . programas de nutrição das crianças - abrangem o Programa Nacional de Merenda Escolar, o Programa Escolar de Desjejum, o Programa Especial do Leite, o Programa Alimentar de Assistência à Criança e o Programa de Serviços de Alimentação no Verão.

- . programas de suplementação alimentar - inclui o Programa Especial de Suplementação Alimentar para Mulheres, Recém-nascidos e Crianças.

- . programas de distribuição de alimentos - em que estão incluídos o Programa de Nutrição dos Idosos, o Programa de Distribuição de Gêneros para Instituições de Caridade e o Programa Temporário de Assistência Alimentar de Emergência.

## O PROGRAMA DE VALE-ALIMENTAÇÃO

O Programa de Vale-Alimentação (Food Stamp Program - FSP) é o maior programa alimentar dos EUA. Em 1991, atendeu mais de 22 milhões de pessoas e consumiu 62% dos recursos (mais de US\$15 bilhões) destinados ao Food and Nutrition Service.

O FSP fornece mensalmente tíquetes a famílias de baixa renda para ajudá-las a atingir uma dieta nutricional adequada. Para participar do Programa, essas famílias têm que comprovar o seu enquadramento nos critérios de renda exigidos pelo governo e seus membros precisam ser cidadãos americanos. Somente estrangeiros que por lei são considerados residentes permanentes podem ser admitidos no FSP. A renda bruta familiar tem que ser menor ou igual a 130% do Padrão Federal de Pobreza (Federal Poverty Guidelines) ou cerca de US\$ 1,452 por mês para uma família de quatro pessoas, e a renda líquida menor ou igual ao padrão, ou seja, US\$ 1,117.00.

Os vales são distribuídos em lotes que podem alcançar os seguintes valores:

---

Tamanho da Família Vales Distribuídos

(US\$)

---

01 111

02 203

03 292

04 370

05 440

06 528

07 584

08 667

Cada membro adicional +83

---

As famílias beneficiárias podem usar os vales para comprar, em estabelecimentos comerciais, qualquer tipo de produto alimentar para consumo humano, sementes ou plantas para uso em hortas caseiras.

Os recursos aplicados no FSP apresentam a seguinte evolução:

---

Nº DE PESSOAS VALOR DOS VALES MÉDIA P/PESSOA CUSTO FEDERAL ANO

EM MILHÕES US\$		BILHÕES US\$		TOTAL US\$		BILHÕES							
								1971					
9,4	1,5	13.55	1,6	1981	22,4	10,6	39.40	10,3	1991	22,4	14,3	63.82	15,3

---

## O PROGRAMA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR

O Programa Nacional de Merenda Escolar (The National School Lunch Program - NSLP), patrocinado pelo Governo Federal, fornece lanches a crianças carentes que freqüentam o sistema escolar americano. O Programa é administrado pelo FNS e normalmente executado pelas agências estaduais de educação, através de convênios com a rede escolar. Beneficia 24 milhões de crianças no período letivo.

As escolas que fazem parte do Programa recebem subsídios em dinheiro e gêneros doados pelo Departamento de Agricultura - USDA. Em contrapartida, se obrigam a servir lanches que atendam às exigências federais mínimas em termos de necessidades nutricionais. As crianças de famílias com renda menor ou igual a 130% da linha de pobreza (US\$ 16,510 anuais para uma família de quatro membros) têm direito a lanches grátis e as crianças de famílias entre 130% e 180% pagam preços reduzidos.

Todas as escolas públicas e filantrópicas até o 2º grau (High School), bem como as instituições residenciais de assistência à criança podem participar do Programa. Hoje, 92.500 escolas fazem parte do NSLP. Perto de 60% das crianças americanas utilizam o programa, que abrange 95% das escolas públicas.

De acordo com as exigências do USDA, as escolas precisam oferecer aos alunos uma quantidade específica de cinco produtos (carne ou alternativa, pão ou equivalente, leite, duas frutas e/ou vegetais) para receberem os recursos, segundo o exemplo abaixo

Carne ou alternativa.....75 gramas

Vegetais e/ou fruta.....300 gramas

Pão ou equivalente..... 8 por semana

Leite.....3/4 copo

Nos últimos anos, a política do USDA tem sido de melhorar a qualidade dos lanches, reduzindo o teor de gorduras e a quantidade de sal e açúcar dos alimentos. Aumentou-se, então, o fornecimento de produtos com baixo teor de gordura, tais como peixe, carne moída

de peru e queijo mussarela e foram eliminadas as gorduras animais e o óleo vegetal.

Em 1992, foram alocados US\$ 3,6 bilhões ao Programa e o Quadro 30 abaixo mostra a sua evolução.

#### QUADRO 30

#### EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO NSLP

---

VALORES BENEFICIÁRIOS LG/LPR %

ANO US\$ BILHÕES MILHÕES

---

1980 3,2 26,6 45,1

1984 3,3 23,4 51,0

1988 3,7 24,2 47,4

1991 4,2 24,6 50,3

---

Fonte: USDA/FNS

LG/LPR = Lanches Grátis/Lanches a Preços Reduzidos

#### O PROGRAMA DE DESJEJUM NAS ESCOLAS

O Programa de Desjejum nas Escolas (School Break fast Program - SBP) foi criado pelo Child Nutrition Act of 1966 como um programa-piloto de dois anos, para atender prioritariamente escolas em áreas pobres ou distantes. Em 1975, o Programa tornou-se permanente.

Em 1991, 46.000 escolas e instituições assistenciais e 4,1 milhões de crianças foram atendidas diariamente.

As exigências em termos de renda, escolas participantes etc, são semelhantes às da Merenda Escolar.

O Quadro abaixo resume os principais dados sobre o Programa.

#### QUADRO 31

### CUSTO E PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA DE DESJEJUM NAS ESCOLAS

---

#### PREÇO PREÇO CUSTOS

PARTICIPAÇÃO GRÁTIS		REDUZIDO		PAGO		US\$		ANO		TOTAL (MILHÕES)		(MILHÕES)	
( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )	( M I L )
3,6	2,79	252	557	287,8	1983	3,4	2,87	148	338	343,8	1986	3,5	2,93
161	407	406,3	1989	3,9	3,15	201	514	513,2	1991	4,4	3,60	256	575
683,2													

---

### O PROGRAMA ESPECIAL DE SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

#### PARA MULHERES, RECÉM-NASCIDOS E CRIANÇAS

O Programa Especial de Suplementação Alimentar para Mulheres, Recém-nascidos e Crianças (Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children - WIC) fornece alimentação suplementar, serviços profissionais de saúde e educação nutricional para gestantes e nutrizes de baixa renda e a crianças de até cinco anos com problemas de desnutrição.

Os recursos são repassados aos Estados, que por sua vez distribuem os alimentos diretamente ou fornecem tíquetes que podem ser trocados em estabelecimentos comerciais.

As mulheres e crianças participantes do WIC recebem mensalmente cestas de alimentos com alto nível de proteínas, cálcio, ferro e vitaminas A e C.

De cada três crianças nascidas nos EUA, uma é atendida pelo WIC.

A participação média mensal no Programa está mostrada no Quadro 32

## QUADRO 32

### PARTICIPAÇÃO MENSAL NO WIC

---

ANO MULHERES CRIANÇAS CRIANÇAS

1-12 MESES 1-5 ANOS TOTAL

---

1982 477.563 623.380 1.088.088 2.189.031

1985 664.812 873.569 1.599.604 3.137.985

1988 815.253 1.094.600 1.682.990 3.592.843

1991 1.098.486 1.538.725 2.157.837 4.795.048

---

Fonte: USDA/FNS

O custo do programa WIC está mostrado no Quadro 33.

## QUADRO 33

Custo do Programa WIC

---

ANO ALIMENTAÇÃO TOTAL CUSTO MÉDIO

(US\$ milhões) (US\$ milhões) (US\$)

---

1982 757.6 948.8 28.83

1985 1,193.2 1,489.3 31.69

1988 1,434.8 1,795.4 33.28

1990 1,642.0 2,123.0 30.33

---

## O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR AO MENOR E AO ADULTO

O Programa de Assistência Alimentar ao Menor e ao Adulto (Child and Adult Care Food Program - CACFP) é o programa social que mais cresce nos EUA. Entre 1981 e 1991, seus custos subiram de US\$ 318 milhões para quase US\$ 1 bilhão.

O Programa destina recursos federais e gêneros doados pela CCC a instituições que fornecem diariamente sanduíches e refeições a menores abandonados e adultos desempregados, em Centros de Assistência ao Menor e Centros de Assistência a Adultos.

A evolução de custo do Programa está mostrada no Quadro 34 abaixo.

### QUADRO 34

#### CUSTO DO CACFP

---

ANO CUSTO (US\$ MILHÕES)

---

1982 308,6

1985 453,5

1988 620,0

1991 982,4

---

## OUTROS PROGRAMAS

. PROGRAMA DE SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO NO VERÃO (Summer Food Service Program) - Tem como objetivo fornecer serviços de alimentação no verão em áreas onde, no mínimo, 50% das crianças pertencem a famílias com renda menor que 185% da linha de pobreza. As refeições são gratuitas, na forma de lanche ou desjejum. O serviço de alimentação precisa ser patrocinado por escolas públicas ou filantrópicas, por órgão estadual ou local ou por responsáveis das áreas residenciais. Em 1991, perto de 2 milhões de crianças participaram deste Programa ao custo de US\$ 180 milhões.

. PROGRAMA ESPECIAL DO LEITE (Special Milk Program) - É um programa que tem gradativamente perdido importância com a expansão da merenda escolar e do programa do desjejum. O pico do Programa ocorreu no fim da década de 60. Em 1992, foram destinados apenas US\$ 23 milhões ao SMP.

. PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS EM RESERVAS INDÍGENAS E EM TERRITÓRIOS ASSOCIADOS (Food Distribution Program on Indian Reservation and the Trust Territories) - É o programa mais antigo do USDA/FNS e tem como objetivo fornecer alimentos para famílias nativas americanas que vivem em reservas indígenas e em algumas ilhas do Oceano Pacífico. É administrado pelos Estados e por organizações indígenas. Os participantes podem escolher mensalmente se preferem o "Food Stamp" ou a distribuição direta de alimentos. Em 1991, o custo do Programa foi de US\$ 78,2 milhões.

. O PROGRAMA DE NUTRIÇÃO PARA IDOSOS (Nutrition Program for the Elderly) - Este Programa fornece alimentos e dinheiro para a alimentação de pessoas idosas e pelo sistema de entrega a domicílio. São servidas em média 1.000.000 de refeições por dia. O custo do Programa, em 1991, foi de US\$ 149,9 milhões.

. O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DE EMERGÊNCIA (The Emergency Food Assistance Program) - Foi criado em 1981 com o objetivo de reduzir os estoques e custos de armazenagem da CCC, através da distribuição de alimentos a famílias carentes. Em 1991, foram distribuídas 190.000 toneladas a um custo de US\$ 211 milhões.

. O PROGRAMA SUPLEMENTAR DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS (Commodity Supplemental Food Program) - A população-alvo deste Programa é a mesma do Programa WIC podendo, também, serem atendidas pessoas idosas. Em 1991, foram gastos US\$ 81,9 milhões.

. O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA NUTRICIONAL PARA PORTO RICO E ILHAS MARIANAS DO NORTE (NUTRICIONAL ASSISTANCE PROGRAM - NAP) - No lugar do "Food Stamp" ou de distribuição de alimentos, o governo distribuiu em Porto Rico e nas Ilhas Marianas do Norte, dinheiro e cupons na forma de ajuda comunitária (block grant) que tenta também estimular a produção. Assim, os recursos do Programa podem ser usados para cobrir até 50% das despesas administrativas ou para financiar projetos relacionados com a produção e distribuição de alimentos.

Este Programa substituiu o "Food Stamp Program" em 1982, devido a uma série de irregularidades. Em 1981, último ano do FSP em Porto Rico, 1,8 milhão de pessoas (mais de 56% da população) participavam do programa. O custo no território (mais de US\$ 1 bilhão para 1982) era maior do que em qualquer Estado americano e chegou a representar quase 10% do PIB de Porto Rico e 8% do gasto total com o FSP.

Além disso, Porto Rico apresentava a maior taxa de erro do Programa (14% dos benefícios eram distribuídos indevidamente) e a venda ilegal dos vales estava se tornando um problema cada vez maior.

Reconhecendo a ocorrência desses problemas e que o "Food Stamp" estava inclusive mudando a economia de Porto Rico (com a população dependendo de forma crescente dos seus benefícios) enquanto o número de pessoas engajadas na produção agrícola estava decrescendo e ocupando cada vez menos terras cultiváveis, o Congresso, após ampla investigação, decidiu suspender o Programa e substituí-lo pelo NAP.

Em 1992, o Congresso destinou US\$ 1,013 bilhões para o Programa, sendo US\$ 3,7 milhões para as Ilhas Marianas, que recebem o mesmo valor desde 1982.

. PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS PARA INSTITUIÇÕES DE CARIDADE (Commodity Distribution to Charitable Institutions) - Este Programa fornece alimentos a instituições de caridade que atendem a crianças necessitadas que não participam de nenhum outro programa de assistência à criança. Em 1991, foram doados US\$ 73 milhões em produtos do CCC e mais US\$ 32 milhões para distribuição de sopas em bancos de alimentação.

A preocupação atual do Governo Americano é limitar o crescimento dos gastos com os programas através de uma política de atendimento daqueles que realmente necessitam, aumentando os controles, reduzindo os desperdícios, desvios e os custos administrativos.

O Quadro 35 abaixo resume os dispêndios com os 13 programas federais de alimentação nos EUA.(19)

#### QUADRO 35

#### GASTOS COM OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO DOS EUA - 1991

---

Valor	%	P R O G R A M A	(US\$ milhões)																																						
Stamp	18.000.0	66,6	National School Lunch	8,400.0	12,5	Nutrition Assistance Program (Porto Rico e Ilhas Marianas)	977.9	3,4	School Breakfast Program	656.0	2,4	Child and Adult Care Food Program	1.000.0	3,6	Summer Food Service Program	180.0	0,6	Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children (WIC)	2,400.0	8,8	Commodity Supplemental Food Program	81.9	0,3	Special Milk Program	23.0	0,1	Food Distribution Program on Indian Reservation and the Trust Territories	78.2	0,2	Nutrition Program for the Elderly	149.9	0,5	The Emergency Food Assistance Program	180.0	0,6	Commodity Distribution to Children Institutions	105.0	0,4	T O T A L	27.231.9	100,0

---

#### O ENCONTRO MUNDIAL DE CÚPULA PELA CRIANÇA

No dia 30 de setembro de 1990, 71 Presidentes e Primeiros Ministros reuniram-se para o Primeiro Encontro Mundial de Cúpula pela Criança na maior reunião de Chefes de Estado e de Governo da história, até então. O resultado foi um novo e extraordinário compromisso: a decisão de tentar pôr fim, até o ano 2000, à mortalidade e à desnutrição infantil, na escala em que ocorrem atualmente, e garantir proteção básica para o desenvolvimento normal - físico e mental - de todas as crianças do mundo.

Essa meta global foi subdividida em mais de vinte objetivos específicos, relacionados no Plano de Ação aprovado no Encontro de Cúpula. Todos os governos se comprometeram a revisar seus planos e orçamentos e definir programas de ação nacionais até o final de 1991. O Brasil aprovou o seu Plano de Ação em 1992.

A Declaração final do Encontro afirma: "Estamos preparados para fornecer os recursos necessários para cumprir estes compromissos". Era inaceitável conviver com a catástrofe silenciosa: 40.000 crianças mortas diariamente de desnutrição e doenças comuns, 150 milhões de crianças vivendo com saúde precária e crescimento deficiente, 100 milhões de crianças entre seis e onze anos de idade que não vão à escola. Inaceitável porque os meios

para se acabar com essa catástrofe silenciosa estão agora disponíveis e são economicamente viáveis. Levantamentos e estudos realizados em larga escala em muitas nações, nos últimos anos, aumentaram amplamente a compreensão que o mundo tem dos problemas e de sua capacidade para resolvê-los.

A questão central do Encontro Mundial de Cúpula foi se a moralidade acompanharia essa capacidade e se o que agora pode ser feito será realmente feito.

As sete metas abrangentes aprovadas para o ano 2000, consideradas tecnicamente possíveis e financeiramente viáveis, podem ser resumidas como segue:

. Redução de um terço nas Taxas de Mortalidade Infantil com relação a 1990, ou ao nível de 70 por 1000 nascidos vivos, o que representar maior redução.

Atualmente, cerca de 14 milhões de crianças menores de cinco anos morrem a cada ano no mundo em desenvolvimento - mais de 250 mil a cada semana. As causas imediatas de mais de 60% dessas mortes podem ser contadas em uma mão: diarreia, sarampo, tétano, coqueluche e pneumonia. Todas elas podem ser evitadas ou tratadas a custos muito baixos. Muitos países com PNB per capita anual inferior a US\$ 1500 - incluindo Chile, China, Jamaica, Maurício, Sri Lanka e Tailândia - já conseguiram reduzir as taxas de mortalidade de menores de cinco anos para menos de 50 por 1000. No Brasil, morrem 67 de 1000.

. Redução de 50% nas Taxas de Mortalidade Materna com relação a 1990.

Atualmente, cerca de 500.000 mulheres morrem a cada ano - uma mulher a cada minuto - em função de problemas durante a gravidez ou o parto. Muitas dessas mortes são precedidas de longas horas de agonia e sofrimento. E muitas mulheres deixam atrás de si crianças órfãs. Hoje em dia, pelo menos metade de todas as mortes maternas pode ser evitada por meios elementares de baixo custo.

No Brasil, morrem 200 mulheres por complicações decorrentes de gravidez e parto por grupo de 100 mil partos de crianças vivas. No Zâmbia são 150; Turquia, 150; Iraque e Vietnã, 120; Tunísia, 50; Kuwait e Hong-Kong, 6; Austrália, 3; Alemanha, Suíça, Espanha e Suécia, 5.

. Redução de 50% nas Taxas de Desnutrição Grave e Moderada entre menores de cinco anos, com relação aos níveis de 1990.

Atualmente, uma em cada três crianças no mundo em desenvolvimento não pode atingir seu potencial físico ou mental devido à desnutrição crônica. Muitos pais não podem alimentar

seus filhos adequadamente, devido à guerra ou à falta de alimentos, ou porque não têm terra para plantar alimentos, ou emprego e dinheiro para comprá-los. Há também grande incidência de desnutrição infantil em famílias onde há comida suficiente. A causa é a frequência de doenças e a falta de conhecimento sobre as necessidades nutricionais da criança. Os conhecimentos atuais sobre espaçamento entre partos, aleitamento materno, desmame, promoção do crescimento, e a prevenção e o tratamento de doenças comuns, além de uma complementação alimentar bem orientada, demonstram que o problema da desnutrição infantil pode ser superado a um custo médio anual de aproximadamente US\$ 10 por criança.

7% das crianças brasileiras de zero a quatro anos apresentam baixo peso moderado e grave, taxa superior à do Paraguai (4%), Jordânia (6%), ou Chile (3%).

. Acesso universal a água limpa e a meios sanitários de eliminação de dejetos.

Atualmente, mais de um terço de todas as famílias das áreas rurais no mundo em desenvolvimento não têm acesso a água potável, e metade não tem saneamento básico seguro. Entretanto, os custos de suas implantações caíram drasticamente na última década. O investimento inicial médio necessário para fornecer água e saneamento básico, hoje em dia, é de menos de US\$ 30 por pessoa e o custo recorrente anual pode chegar a apenas US\$ 1 ou US\$ 2 por pessoa.

No Brasil, apenas 1% da população da área rural tem acesso ao saneamento básico. Na República da Coreia são 100%; México, 13%; Angola, 20%; Serra Leoa, 49%; Sudão, 66%.

86% da população rural brasileira tem acesso a água limpa. Na Tailândia são 92%; Bangladesh, 81%; Índia, 85%; Jordânia, 98%; Jamaica e Coreia, 100%.

. Acesso Universal à Educação Básica e Conclusão da Escola Primária por pelo menos 80% das crianças em idade escolar.

Atualmente, apenas 55% das crianças no mundo em desenvolvimento completam quatro anos de escola primária. As possibilidades de alfabetização são duas vezes maiores para os meninos do que para as meninas, apesar do fato de a educação de crianças ser talvez o melhor investimento isolado que um país pode fazer em sua saúde e em seu bem-estar futuros. Nos últimos anos, estratégias de baixo custo permitiram garantir à grande maioria das crianças pelo menos cinco anos de educação básica, mesmo em alguns dos países mais pobres do mundo.

No Brasil, apenas 22% das crianças matriculadas na 1ª série conseguem concluir o primeiro grau, percentual inferior ao de países como Moçambique (39%), Afeganistão (63%), Nigéria (75%), Burquina Faso (64%), Senegal (85%), República da Coreia (100%), Cingapura (100%), Japão (100%).

. Redução de pelo menos 50% da Taxa de Analfabetismo de Adultos com relação aos níveis de 1990, com ênfase na alfabetização de mulheres.

Atualmente, há mais de 900 milhões de adultos no mundo que não sabem ler nem escrever. Dois terços desse total são mulheres.

No Brasil, 17% dos homens e 20% das mulheres são analfabetos. No Paraguai, os números são 8% e 12%; Argentina, 4% e 5%; Sri Lanka, 7% e 16%; Cuba, 5% e 7%; República da Coreia, 1% e 6%.

. Proteção para as crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis, especialmente em situações de conflito armado.

Atualmente, estima-se que 80 milhões de crianças são exploradas nos locais de trabalho e 30 milhões têm que cuidar de sua própria subsistência pelas ruas das cidades. Outros milhões de crianças são vítimas da guerra, tendo seu desenvolvimento truncado pela interrupção do abastecimento de alimentos, pelo fechamento de escolas e hospitais, pela destruição de lares, de estradas e de colheitas.(20)

## CORÉIA DO SUL: MAIS EDUCAÇÃO POR DÓLAR

O mais óbvio denominador comum das histórias de sucesso da Ásia - Hong-Kong, Japão, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan - não é a riqueza de seus recursos naturais, mas a riqueza de seus recursos humanos. Desde os primeiros estágios do desenvolvimento econômico, todos esses países investiram pesadamente em educação.

No início da década de 50, poucos teriam patrocinado a Coreia do Sul como a estrela do desenvolvimento econômico da segunda metade do século. A Coreia do Sul possui poucos recursos naturais e pouca terra fértil. Pior, sua história recente inclui 36 anos de colonialismo japonês, seguidos pela devastação da Guerra da Coreia.

Já em meados dos anos 50, os níveis educacionais eram duas ou três vezes mais altos do que se poderia esperar de um país com o PNB de apenas US\$ 90 per capita. E, por volta de 1960, um pouco antes da escalada econômica do País, 90% das crianças completavam a escola primária, e mais de um terço freqüentava a escola secundária.

Nas últimas três décadas, a economia da Coreia do Sul cresceu cerca de 7% ao ano - um crescimento maior do que praticamente qualquer outro país.

Duas características tornam a realização da Coreia do Sul única. Em primeiro lugar, o país universalizou a educação primária em um estágio de seu desenvolvimento econômico anterior ao de praticamente qualquer outro país. Em segundo lugar, o governo conseguiu este resultado com um investimento relativamente pequeno. Durante 30 anos, os gastos com educação nunca ultrapassaram 3% do PNB - uma taxa menor do que a média para o mundo em desenvolvimento.

Diversos fatores se conjugaram para que esses objetivos fossem alcançados:

Em primeiro lugar, o governo estimulava e contava com uma demanda social maciça por educação, que coincidia com o desejo dos pais de pagar por essa educação. De 1950 a 1975, os estudantes e suas famílias arcaram com aproximadamente 50% dos custos do setor de educação. Em parte, esse desejo de fazer sacrifícios vem de uma tradição confuciana de 2.000 anos de respeito pela pessoa instruída. Em parte também, vem de uma percepção mais terrena de que o status econômico e social é determinado mais pela educação do que por qualquer outra coisa.

Em segundo lugar, a política coreana subsidiava cada vez menos a educação, em cada nível sucessivo, dirigindo a maior parte de seus recursos para garantir a educação primária para todos, deixando para o setor privado uma parcela cada vez maior dos custos da educação secundária e superior. Mesmo assim, 25% do custo da educação primária foram, no início, pagos pelos pais, através de contribuições "voluntárias" de Associações de Pais e Mestres.

Em terceiro lugar, classes numerosas e salários baixos de professores mantiveram o custo da educação a níveis mais baixos do que na maioria dos países em desenvolvimento. Durante 30 anos, a média por classe de primário foi de aproximadamente 55 alunos. Isto foi possível graças a um ensino com currículos rígidos e exames rigorosos: a vida escolar se assemelhava à vida paramilitar - com exercícios calistênicos, marchas e reverências aos professores. Os professores não precisavam se preocupar com a disciplina, e eram compensados pelos baixos salários com um alto status.

Em quarto lugar, a Coreia do Sul decidiu adotar um sistema de promoção automática dos alunos de uma série para a série seguinte. Em muitos países em desenvolvimento, muitas vagas da escola primária são preenchidas por "repetentes" e por alunos que vão abandonar a escola depois de um ou dois anos. Na Coreia do Sul, não há quase repetentes ou

desistentes. Espera-se que todos os alunos sejam promovidos para a série seguinte. O fato de repetir é atribuído à falta de aplicação nos estudos, e não à falta de capacidade.

Finalmente, a pressão dos pais para que o aluno seja promovido tem levado à prática muito difundida do YUKDONGHOE - aulas particulares. Isso eleva os níveis de realização educacional e complementa os salários dos professores, não onerando o Estado.(21)

## PARTE IX

### CONCLUSÕES

32 milhões de indigentes, 2,7 milhões de crianças menores de dois anos com desnutrição, 247 mil crianças mortas anualmente antes de completarem 5 anos de idade. Indicadores sociais dramáticos colocam hoje o Brasil ao lado dos mais subdesenvolvidos países africanos.

Diante desse quadro de dificuldades, as metas a alcançar nos programas sociais foram sempre gigantescas. 30 milhões de alunos no Programa Nacional de Alimentação Escolar, 7,5 milhões de trabalhadores no Programa de Alimentação do Trabalhador, 1,2 milhão de gestantes, nutrízes e crianças no Programa de Apoio Nutricional - PAN da LBA, 10 milhões de beneficiários no Programa de Suplementação Alimentar do INAN, 7,6 milhões de crianças no Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, hoje desativado, 650 mil famílias vítimas da seca na Operação Gente da Gente.

A alimentação de todo ser humano confunde-se com o próprio direito à vida. É direito fundamental incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

"Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem estar, em especial a alimentação."

Em 1974, todas as Nações que participaram da Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas proclamaram novamente o direito a não padecer de fome e desnutrição:

"Todos os homens, mulheres e crianças têm o direito inalienável de não padecer de fome e desnutrição, a fim de poderem desenvolver-se plenamente e conservar suas faculdades físicas e mentais".

A erradicação da fome e da miséria é dever de todos os governos. Trata-se, no mínimo, do exercício da solidariedade humana e do desenvolvimento do País. É fundamental assegurar o crescimento físico e intelectual sadio das camadas mais pobres da população, tornando-as

cidadãs, educadas e livres para ocuparem melhores empregos.

Programas de suplementação alimentar existem em todo o mundo. Os Estados Unidos aplicam anualmente US\$ 32,7 bilhões em seus programas alimentares - o Brasil aplicou no máximo US\$ 1,2 bilhão em 1987 e a Inglaterra possui o mais completo programa de alimentação e nutrição. Todavia, é nos países mais pobres que essas ações têm importância fundamental. Servem para salvar vidas humanas. Servem para evitar deficiências mentais e orgânicas. Servem para aumentar o rendimento escolar e otimizar os recursos investidos em educação, diminuindo as taxas de evasão e repetência nas escolas.

Os trabalhos desta auditoria foram desenvolvidos de forma isenta. Buscou-se ouvir todos os interessados na questão: parlamentares, industriais, educadores, administradores, associações e outras entidades. Entretanto, não se descuidou aqui da dimensão humana. Avaliar os Programas de Suplementação Alimentar sob a ótica fria dos números, detectar as irregularidades e considerá-las do ponto de vista estritamente legal, esquecendo o impacto desses dados e informações sobre a situação dos pobres deste país não seria ético. Mais, seria imoral.

A fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos. O Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja). A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades diárias de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dispõe-se de 3.280 calorias e de 87 gramas de proteínas per capita/dia para uma recomendação de 2.242 calorias e 53 gramas de proteínas (FAO). O problema alimentar é uma questão de renda para comprar os gêneros.

É necessário que a administração pública tenha sempre em conta a dimensão da tragédia social que se abate sobre o Brasil e oriente suas ações para o efetivo combate à fome e à miséria. Deverá compreender que a educação tem papel fundamental em qualquer estratégia de desenvolvimento que vier a adotar sob pena de inviabilizar o progresso nacional.

Em cada um dos programas de suplementação alimentar foram detectadas irregularidades e falhas com graves conseqüências para as populações beneficiárias. As causas determinantes desse mau desempenho foram principalmente:

- . ausência de uma política que considerasse como prioritários os programas alimentares;

- . contingenciamento dos recursos orçamentários;
- . descontinuidade e atraso na liberação dos recursos;
- . desperdício na compra e distribuição de alimentos;
- . malversação dos recursos públicos em decorrência de fraudes e irregularidades nas licitações para compra de alimentos;
- . cartelização de setores da indústria de alimentos tais como a de formulados e de leite em pó que cobravam preços extorsivos;
- . utilização da CONAB como agente de compras;
- . uso eleitoral dos programas.

Cada um desses fatores influenciou de forma negativa os programas e, embora referenciados pelos órgãos gestores como desprezíveis em relação ao montante dos recursos movimentados, trazem consigo efeitos altamente desmoralizantes a ponto de hoje se questionar a própria existência dessas ações estatais.

Esse problema foi colocado em seus devidos termos por Anna Maria Medeiros Peliano(22):

"Parece não causar mais indignação viver em um país em que mais da metade de suas crianças pertencem a famílias que não têm poder aquisitivo suficiente para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais. Pergunta-se, agora, se deve ou não o setor público contribuir para a melhoria dos padrões alimentares através da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos. Esquece-se de que o inadmissível é a necessidade deste tipo de intervenção nas dimensões observadas, e não a própria intervenção, de que o injusticável é o descumprimento das diretrizes recomendadas e das metas anunciadas, além da não mobilização dos recursos financeiros e do suporte político necessários."

Os programas de distribuição gratuita de alimentos devem procurar atender aos grupos mais vulneráveis: gestantes, nutrizes e crianças de até três anos de idade, porque nesta faixa são irreversíveis os efeitos perversos da desnutrição, das famílias que recebem até dois salários-mínimos de renda mensal, priorizando-se a Região Nordeste por concentrar o maior número de pessoas necessitadas, especialmente nas áreas rurais. A distribuição dos alimentos deve estar integrada à prestação de serviços básicos de saúde, de modo a causar impactos positivos no estado nutricional da população atendida.

É necessária a universalização do atendimento de todos os programas pois este é o melhor instrumento para se combater qualquer tipo de clientelismo. Quando toda a população-alvo é atendida, a administração pública deixa de conceder privilégios e elimina-se a barganha política para favorecer determinado Estado ou Município.

É fundamental, também, a existência de um programa de merenda escolar pelas repercussões sobre a capacidade de aprendizagem das crianças. Todavia, a experiência negativa da centralização pela FAE e as experiências positivas de municipalização em São Paulo e outros Estados mostram que o PNAE deve ser descentralizado. A descentralização dos recursos e da gestão trará a agilização operacional e a redução dos custos favorecendo o aumento da produção local de alimentos e a melhoria da distribuição de renda nos Municípios.

Quanto à utilização dos alimentos formulados nos programas institucionais, tendo em vista o seu alto custo e o problema da rejeição pelos alunos, deveriam ser adquiridos apenas para atender aqueles casos absolutamente imprescindíveis tais como escolas rurais, onde não há a menor infra-estrutura de pessoal e equipamentos para preparar refeições com alimentos básicos.

A participação de agentes de compras como a SAB e a CONAB revelou-se altamente danosa aos programas sociais pois boa parte dos recursos a eles destinados serviram unicamente para aumentar as receitas daquelas empresas em prejuízo das populações assistidas pela merenda escolar e pelo Programa de Suplementação Alimentar do INAN.

Em resumo, a ação governamental na área de alimentação e nutrição deve ser mantida e até reforçada. Entretanto, é necessário reorientar as propostas de atendimento aproveitando a experiência adquirida, de forma a evitar-se os erros do passado.

## PARTE X

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, propomos:

1- Com relação à Fundação de Assistência ao Estudante - FAE:

1-1-determinar que:

1-1-1- enquanto perdurarem as aquisições de alimentos para o PNAE através de agentes de compra, tais como a CONAB, seja eliminada a prática de efetuar transferências de recursos aos mesmos agentes, em função dos custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos à FAE, devendo os recursos permanecerem no Sistema de Caixa Único da União e os pagamentos aos fornecedores serem realizados diretamente pela Fundação;

1-1-2- seja eliminada a prática de adquirir alimentos diretamente da CONAB sem o devido processo licitatório, por falta de amparo legal;

1-1-3. sejam adotadas, no prazo de 90 dias, as providências previstas nas IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93 para solução das pendências existentes nas prestações de contas da CONAB, relativas aos exercícios de 1989 a 1992;

1-1-4. sejam, desde já, o atual Convênio com a CONAB, bem como os celebrados com Estados e Municípios, ajustados às disposições da Lei nº 8.666, de 21/06/93, em especial àquelas contidas nos §§ 4º, 5º e 6º de seu art. 116, e, no que não se conflitar com o disciplinamento da dita Lei, às determinações da IN/STN nº 02/93;

1-1-5. sejam eliminadas quaisquer restrições à participação de fornecedores nas aquisições de alimentos para o PNAE, permitindo não só a participação de produtores, mas também de comerciantes;

1-1-6. as eventuais compras de alimentos formulados para o PNAE, tendo em vista seu alto custo e a rejeição pelos alunos, sejam restritas àqueles casos absolutamente imprescindíveis, devidamente fundamentados e considerados de caráter supletivo às compras de alimentos básicos;

1-1-7. sejam adotadas providências, no prazo de 30 dias, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º, do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

a. pela deterioração de 4.556 kg de alimentos no Município de Antonio Cardoso - BA, em 1991;

b. pela deterioração de 3.873 kg de alimentos destinados à merenda escolar de São José do Rio Preto - SP, em janeiro de 1992;

c. pela deterioração de 90.564 kg de alimentos destinados ao PNAE que se encontravam armazenados no depósito da CONAB em Maracanaú - CE, em 25/02/93;

1-1-8. sejam adotadas providências, no prazo de 30 dias, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à quantificação e ressarcimento do dano causado pelas irregularidades cometidas pelo Sr. Fernando Antonio da Gama Filho, Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar, no Acre, de 1988 a 1991, tais como: desvios de gêneros alimentícios e falsificação de documentos e por ter adquirido alimentos para o Programa de empresa de sua propriedade, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial;

1-2- recomendar que:

1-2-1- nos casos em que as aquisições de alimentos para o PNAE não possam ser feitas pelos Estados e Municípios, a Fundação evite a utilização de agentes de compras que oneram desnecessariamente o Programa, passando a realizar ela própria tais aquisições de alimentos mediante o devido processo licitatório;

1-2-2- seja eliminada a prática de realizar compras centralizadas de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tendo em vista que os procedimentos adotados nas aquisições centralizadas realizadas pela FAE, com ou sem a intermediação de agentes de compras, tem favorecido, ao longo dos anos, a formação de conluio entre os fornecedores, com a conseqüente cobrança de preços abusivos pelos mesmos;

1-2-3. procure planejar suas compras de alimentos para a merenda escolar de modo a coincidir ou aproximar a data de pagamento dos fornecedores com o cronograma de desembolso aprovado para a Fundação, evitando assim a desvalorização do orçamento do PNAE frente à inflação;

1-2-4. quanto aos Convênios firmados com os Estados e Municípios, para a descentralização da merenda escolar, sejam incluídas cláusulas vedando:

a. a transferência de recursos a agentes de compras, em função dos custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos pelo agente, devendo o pagamento dos fornecedores ser efetuado diretamente pelo Estado ou Município;

b. o pagamento de taxa de administração ou similar em outros Convênios que porventura venha o Estado ou Município a celebrar para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

1-2-5. sejam os Municípios e Estados orientados para realizarem diretamente as aquisições de alimentos para a merenda escolar, evitando a utilização de agentes de compras que gerem ônus adicionais e desnecessários ao Programa;

1-2-6. seja providenciada a necessária orientação, inclusive com treinamentos, aos Estados e Municípios, para que se minimize as inadimplências em suas prestações de contas e não se prejudique com isso a continuidade do PNAE;

1-2-7. sejam assegurados, preferencialmente com o remanejamento e reciclagem de servidores da própria Fundação, os recursos humanos e materiais necessários à fiscalização dos convênios e ao exame das correspondentes prestações de contas, evitando que a insuficiência de pessoal se torne um empecilho administrativo à municipalização do PNAE;

2- Com relação à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, determine que:

2-1- seja integralmente restituído à FAE, para aplicação no Programa Nacional de Alimentação Escolar, em obediência ao art. 45, "caput", da Lei nº 8.443/92 e ao art. 189 do Regimento Interno deste Tribunal, o resultado financeiro da "atualização monetária" dos recursos do Convênio com a FAE, apurado a partir de julho de 1991 e apropriado indevidamente pela Companhia (utilizado em finalidade diversa da estabelecida no Convênio, item 13.8 da IN/SFN nº 03/90 e art. 8º, inciso IV da IN/STN nº 02/93), acrescido de juros e correção monetária a contar das datas das contabilizações da "atualização monetária", conforme discriminado abaixo, nos termos do item 13.15.3 da IN/SFN nº 03/90 e art. 7º, inciso XI, alínea "c" da IN/STN nº 02/93:

#### ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

---

DATAS DA VALOR

CONTABILIZAÇÃO CORRENTE

---

31/07/91 60.262.781,17

31/08/91 2.472.198.450,37

30/09/91 3.784.607.838,44

31/10/91 1.243.996.816,69

30/11/91 637.291.111,27

31/12/91 381.371.677,99

31/01/92 1.254.293.748,61

29/02/92 3.282.828.678,27

31/03/92 3.631.223.266,10

30/04/92 2.765.610.111,11

31/05/92 1.627.668.432,10

30/06/92 1.016.744.139,94

31/07/92 15.145.798.681,67

31/08/92 47.838.763.496,20

30/09/92 33.659.209.774,60

31/10/92 9.012.326.685,57

30/11/92 1.568.020.890,23

31/12/92 1.907.649.433,60

31/01/93 7.118.319.830,02

28/02/93 9.359.564.419,30

31/03/93 6.784.870.248,27

30/04/93 38.460.590.174,35

TOTAL 193.013.210.685,87

---

2-2- sejam observadas as IN/STN nº 05/92 e nº 09/92, quanto à utilização do SIAFI e manutenção de contas correntes na rede bancária;

2-3. sejam mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional todos os seus recursos provenientes do Orçamento Fiscal da União, bem como quaisquer outros recebidos do Tesouro Nacional, inclusive de convênios com órgãos ou entidades da Administração Federal, conforme determinam as INs/STN nºs. 05 e 09/92 e 02/93, de modo a evitar a aplicação indevida desses recursos no mercado financeiro;

2-4. seja obedecido o princípio da segregação de funções quanto à realização da licitação, sua homologação e à assinatura dos contratos, tendo em vista que, nas Gerências Regionais da Companhia, uma mesma pessoa é freqüentemente responsável pelos três atos;

2-5. sejam observadas rigorosamente as disposições da Lei nº 8.666/93, em especial no tocante à modalidade de licitação, prazos e formas de publicidade, utilizando o seu "Regulamento Simplificado de Compra e Venda de Serviços de Apoio à Comercialização", publicado no DOU de 02/08/90, apenas quando dispensável ou inexigível a licitação, o que não é o caso das compras para os programas institucionais de suplementação alimentar.

3. Com relação ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, determinar que sejam adotadas providências, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º, do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, no prazo de 30 dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

3.1- pelo desvio de alimentos destinados ao Programa de Suplementação Alimentar - PSA, em Barbacena - MG, ocorrido em 1991/92, conforme relatado no processo INAN nº 16/93;

3.2- pelo desvio de 61425 kg de leite em pó do PSA, no Estado do Amazonas, em 1992, conforme apontado no Relatório de Supervisão do INAN, de 29/06/92;

3.4. pela deterioração de 7.009 kg de alimentos destinados ao PSA, em Pernambuco, em 1990.

4. Com relação à Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, determinar que sejam adotadas providências, no prazo de trinta dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, nos termos do § 1º do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

4.1- pelas irregularidades cometidas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.878 toneladas de leite em pó, tais como: reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente, configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontado no Processo LBA nº 28971.001.177/92;

4.2- pela deterioração de 27 toneladas de alimentos formulados entregues pelas empresas COMPANHIA GOIANA DE LATICÍNIOS e PINK - ALIMENTOS DO BRASIL LTDA., nos dias 22/03 e 09/04/1990, na Superintendência Estadual de Goiás;

4.3. pela deterioração de 26,57 toneladas de alimentos formulados entregues pela empresa BELPRATO, nos dias 05 e 09/04/1990, na Superintendência Estadual do Maranhão;

4.4. pelo pagamento sem cobertura contratual de despesas com análises laboratoriais à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa - MG, em 1991;

4.5. pelo pagamento de alimentos não entregues e pela distribuição de cestas básicas a pessoas não cadastradas pela Superintendência Estadual do Amapá, conforme apontado no Processo LBA nº 37.000.00334/90, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, informações sobre o resultado da Sindicância proposta pela Comissão Disciplinar criada para analisar as irregularidades ocorrida nessa aquisição;

4.6. pelo pagamento indevido de 43.239 kg de feijão e pela ausência de documentação comprovante da distribuição de 3.830 kg de leite em pó, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 29/92, realizada na Superintendência Estadual de Tocantins, devendo ser remetido, juntamente com esta TCE, o resultado dos trabalhos da Comissão Disciplinar criada pela Portaria nº 155/93;

4.7. pelo pagamento antecipado de Cr\$ 24.100.000,00 sem que tenha ocorrido a posterior entrega dos respectivos alimentos destinados à cesta básica e pela inutilização de 1138 kg

de leite em pó enviados pela Direção Nacional da LBA, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 05/92, realizada na Superintendência Estadual de Roraima, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, notícias sobre o Inquérito nº 80/91 aberto pela Polícia Federal, e sobre o andamento dos processos nº 17 e 18/92, decorrentes de ação ordinária da Procuradoria Estadual de Roraima e que atualmente se encontram na Justiça Federal de Boa Vista - RR;

5. Promover, desde logo, a audiência prévia, conforme disposto no inciso II, do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso III, do art. 188, do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à aplicação individual da multa prevista no art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época:

5.1- pela aquisição de "afiambrado", pelo INAN, realizada por intermédio da Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB, sem licitação, para o PSA, em agosto de 1990, vez que o referido produto contém metade da quantidade de proteína e custo 2,2 vezes superior ao da carne bovina "in natura", e sua aquisição caracterizando inexistência de motivos e desvio de finalidade, cuja nulidade é determinada, respectivamente, pelas alíneas "a" e "d" do art. 2º da Lei nº 4.717/65, dos seguintes dirigentes do INAN:

- Marcos de Carvalho Candau

- Nilson Martorelli

5.2- pela prestação de serviços de processamento de dados irregulares, à LBA, pela DATAPREV (Processo LBA nº 28971.000.212/91) e pelo SERPRO (Processo LBA nº 28971.002.464/91), sem cobertura contratual, dos seguintes dirigentes da LBA:

- Rosane Malta Collor de Mello

- José Abílio Dantas

5.3. pelas aquisições de cestas básicas, com dispensa indevida de licitação e inclusive sem submeter o ato da dispensa à autoridade superior, a Presidência da LBA, realizadas nas Superintendências da LBA do Distrito Federal e do Mato Grosso do Sul, infringindo o disposto nos artigos 2º e 24 do Decreto-lei nº 2300/86, respectivamente, das seguintes Superintendentes da LBA:

- Mercedes Elizabeth Von Glen dos Santos

- Maria Giselda de Albuquerque

5.4. pelas restrições à livre concorrência, mediante a exigência de fornecimentos anteriores de quantidades elevadas e de que os licitantes fossem indústrias produtoras, comprometendo conseqüentemente o caráter competitivo da licitação, e pela compra de alimentos formulados a preços superfaturados nas Concorrências nºs. 01 e 02/92 da FAE, infringindo, respectivamente, os arts. 3º, § 1º, inciso I e 38, inciso II do Decreto-lei nº 2300/86, do ex-Presidente da FAE, Sr. Francisco Xavier Balieiro Júnior;.

5.5. pelas restrições impostas pela FAE à livre concorrência, mediante a exigência de que os participantes fossem indústrias produtoras nacionais, comprometendo conseqüentemente o caráter competitivo da licitação, e pelo pagamento de preços excessivos em todas as aquisições de leite em pó, realizadas por intermédio da CONAB e da SAB, para o PNAE, no período de 1990 e 1991, infringindo, respectivamente, os arts. 3º, § 1º, inciso I e 38 inciso II do Decreto-lei nº 2300/86, dos seguintes dirigentes da FAE:

- Adolpho Schüller Netto

- Ruben Noé Wilke

- Domingos Joaquim Veloso Neto

- Carlos Eurico Xavier de Castro

5.6. pela celebração, quando na Presidência da FAE, de convênios e respectivos termos aditivos com a CONAB, com cláusula prevendo o pagamento de taxa de administração à Companhia, nos exercícios de 1990 e 1991, vedada pelos itens 6.2 da IN/STN nº 12/88 e 9.2 da IN/SFN nº 03/90, dos seguintes dirigentes da FAE:

- Agostinho Celso C. Giusti

- Adolpho Schüller Netto

5.7. pela não adoção das providências exigidas pela IN/SFN nº 03/90 - concessão de prazo máximo de 30 dias para sanar as inadimplências, aprovação ou não da prestação de contas, suspensão da liberação de recursos até a solução das pendências e instauração de tomada de contas especial - diante das irregularidades nas prestações de contas da CONAB, nos exercícios de 1990 e 1991, dos seguintes dirigentes da FAE:

- Adolpho Schüller Netto

- Francisco Xavier Balieiro Júnior

- Ruben Noé Wilke

- Domingos Joaquim Veloso Neto

- Carlos Eurico Xavier de Castro

- Carlos Henrique Ariolli

5.8. pelas irregularidades cometidas durante sua gestão à frente da Coordenação do Programa Estadual de Alimentação Escolar, no Acre, tais como: desvios de gêneros alimentícios, falsificação de documentos e por ter adquirido alimentos para o Programa de empresa de sua propriedade, do Sr. Fernando Antônio da Gama Filho;

5.9. pela não anulação das Aquisições Centralizadas nºs 01 e 03/90 e 01 e 02/91, realizadas pela CONAB para o PNAE, contrariando o art. 39 do Decreto-lei 2300/86, diante da evidência de conluio entre os fornecedores de alimentos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) e leite em pó, existente em todas essas Aquisições, que feriam o interesse público e a moralidade da licitação (art. 37, "caput", da Constituição Federal), caracterizando, inclusive, crime de fraude de concorrência previsto no art. 335 do Código Penal, do ex-Presidente da CONAB, Sr. João Mauro Boschero;

5-10- pelas repetidas irregularidades ocorridas em todas as aquisições de alimentos para o PNAE, realizadas pela CONAB, nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, principalmente quanto a: restrição a participação de fornecedores, não identificação da modalidade de licitação adotada, utilização de prazos exíguos de publicação do edital, formalização inadequada dos processos, dos editais e dos contratos, bem como não publicação dos contratos, infringindo os arts. 20, inciso I, § 1º; 21; 31; 32, "caput" e §§ 2º e 5º; 41, § 4º e 51, "caput" e § 1º do Decreto-lei 2300/86, dos seguintes dirigentes da CONAB:

- João Mauro Boschero

- Paulo Roberto Cunha

5.11- pela apropriação indevida, pela CONAB, do resultado financeiro da "atualização monetária" dos recursos do Convênio com a FAE, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, de julho de 1991 a julho de 1992, contrariando o item 13.8 da IN/SFN nº 03/90, dos seguintes dirigentes da CONAB:

- João Mauro Boschero

- Paulo Roberto Cunha

6. Promover, desde logo, a audiência prévia, conforme disposto no inciso II do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso III do art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92:

6.1- pela compra, realizada pela FAE, com dispensa indevida de licitação, de produtos formulados para a Região Nordeste, em 23/11/92, infringindo o art. 2º do Decreto-lei 2300/86, dos seguintes dirigentes da FAE:

- Rubens Leite Vianello

- Iveraldo Lucena da Costa

- Gentil Martins Dias

6.2- pela não adoção das providências exigidas pelas IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93 - concessão de prazo máximo de 30 dias para sanar as inadimplências, não manifestação sobre a prestação de contas, suspensão da liberação de recursos até solução das pendências e instauração de tomada de contas especial - diante das irregularidades nas prestações de contas da CONAB, no exercício de 1992, dos seguintes dirigentes da FAE:

- Marlúcio S. Soares Palmeira

- Iveraldo Lucena da Costa

- Gentil Martins Dias

6.3. pelas repetidas irregularidades ocorridas em todas as aquisições de alimentos para o PNAE, realizadas pela CONAB, nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, principalmente quanto a: restrição a participação de fornecedores, não identificação da modalidade de licitação adotada, utilização de prazos exíguos de publicação do edital, formalização inadequada dos processos, dos editais e dos contratos, bem como não publicação dos contratos, infringindo os arts. 20, inciso I, § 1º; 21; 31; 32, "caput" e §§ 2º e 5º; 41, § 4º e 51, "caput" e § 1º do Decreto-lei 2300/86, do ex-Presidente da CONAB, Sr. Gilberto Daud;

6.4. pela apropriação indevida, pela CONAB, do resultado financeiro da "atualização monetária" dos recursos do Convênio com a FAE, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, desde agosto de 1992, contrariando as IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93, dos seguintes dirigentes da CONAB:

- Gilberto Daud

- Célio Brovino Porto

- Wilson Brandi Romão

7. Solicitar à Presidência da República, através da Casa Civil, informações, no prazo de 30 dias, sobre as providências adotadas com relação às punições dos Srs. Carlos Eurico Xavier de Castro, Caio César de Araújo e Severina Gutierrez Carvalho e de outros servidores responsáveis pelas irregularidades nas Concorrências nºs 01 e 02/91 da Fundação de Assistência ao Estudante, identificados pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar constituída pelo Ministério da Educação e Desporto, em 19/01/92, que resultou na Exposição de Motivos ao Exmº Sr. Presidente da República nº 111/92 de 15/04/92.

8. Determinar à Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais que inclua no exame anual das Contas do Presidente da República análise sobre:

8.1- o Plano de Ação para Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90, firmado pelo Brasil no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado em Nova Iorque - 1990 e ratificado na Reunião de Cúpula com os Governadores Estaduais, em 1992, verificando o cumprimento de suas metas;

8.2- o Plano de Combate à Fome e à Miséria, lançado pelo Presidente Itamar Franco, verificando a consecução das metas e a realização dos projetos e atividades a cargo de cada órgão e entidade do Governo Federal, contendo avaliação do andamento do Programa e sugerindo, se for o caso, a adoção de medidas para o seu melhor desenvolvimento.

9. Recomendar aos Ministros da Educação e do Desporto, da Saúde e do Bem-Estar Social que desenvolvam seus programas de suplementação alimentar seguindo as seguintes diretrizes permanentes:

9.1- universalização do atendimento conforme previsto no art. 194, § único, inciso I da Constituição Federal;

9.2- descentralização dos recursos e das ações executivas até o nível municipal, conforme previsto no art. 204, inciso I da Constituição Federal;

9.3. incentivo à participação dos Estados e Municípios com a alocação de recursos próprios na medida de suas capacidades, de modo que os Programas não sejam vistos como exclusivamente federais;

9.4. priorização do atendimento às regiões mais carentes;

9.5. utilização preferencial de alimentos básicos, em razão de seus menores custos e com o objetivo de respeitarem-se os hábitos alimentares da população beneficiária;

9.6. utilização preferencial de leite integral e não do desnatado, mesmo que enriquecido com vitaminas A e D, vez que este produto é inadequado às crianças por não manter uma proporcionalidade ideal entre as quantidades de nutrientes e energia;

10. Recomendar ao Ministro do Trabalho que sejam adotadas providências para incentivar a adesão das pequenas empresas e trabalhadores rurais ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.

11- Recomendar ao Sr. Ministro da Saúde que seja implementado o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN, alocando recursos financeiros e humanos, com a finalidade, entre outras, de permitir o levantamento de dados e informações sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira, com vistas ao aperfeiçoamento dos programas de alimentação e nutrição e à diminuição das elevadas Taxas de Mortalidade, Baixo Peso ao Nascer, Desnutrição Protéico-calórica e carências nutricionais específicas dos grupos biologicamente vulneráveis da população de menor renda.

12- Remeter ao Ministério Público Federal cópia deste Relatório, Voto e Decisão que resultar, para que sejam adotadas as providências cabíveis com relação às evidências de conluio entre os fornecedores de alimentos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) e leite em pó nas aquisições centralizadas de 1990 e 1991 realizadas pela CONAB para o PNAE, conforme mencionado no item 5.9.

13. Informar à Secretaria Nacional de Direito Econômico - SNDE do Ministério da Justiça sobre as evidências de conluio no fornecimento de leite em pó e de outros produtos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) para os programas de alimentação do Governo Federal, para os fins previstos na Lei nº 8.158, de 08/01/91, juntando-se cópia dos presentes Relatório, Voto e Decisão que resultar.

14. Recomendar à SNDE que considere os fatos novos apurados nesta Auditoria Operacional na análise do processo SNDE nº 58/92, que trata da existência de cartelização dos produtores de alimentos formulados, denunciada pela CPI da Fome;

15. Dar conhecimento dos presentes Relatório, Voto e Decisão que resultar:

15.1- ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República;

15.2- ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, para encaminhamento aos membros da CPI da Fome, relatada pela Exm<sup>a</sup> Sr<sup>a</sup> Deputada Márcia Cibilis Vianna.

16. Remeter cópia deste Relatório, Voto e Decisão que resultar:

16.1- aos Srs. Ministros da Educação e do Desporto, da Saúde, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, do Bem-Estar Social e do Trabalho, para fins de supervisão ministerial;

16.2- aos Srs. Presidentes da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, solicitando a esses dirigentes que dêem ciência às respectivas Unidades Técnicas responsáveis pelos Programas analisados nesta Auditoria Operacional, bem como às Unidades de Auditoria Interna.

17. Determinar que sejam registradas pelas CISETs dos Ministérios da Educação e do Desporto, da Saúde, do Bem-Estar Social e da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, nos Relatórios de Auditoria sobre as contas da FAE, INAN, LBA e CONAB, exercício de 1993, as providências adotadas para o cumprimento de cada uma destas determinações e recomendações;

18. Incluir a FAE no Plano de Auditorias do 2º Semestre de 1994, bem como o INAN, a LBA e a CONAB caso permaneçam executando ou participando de programas de suplementação alimentar, com vistas a verificar o cumprimento desta Decisão.

Brasília, 01 de julho de 1993

À consideração superior

Sergio Freitas de Almeida Carlos Cesar Modena

Coordenador - AFCE - Mat. 2715-4 AFCE - Mat. 2678-6

José Aparecido Nunes Pires Francisco Souza Lopes

AFCE - Mat. 0150-3 AFCE - Mat. 2623-9

Francisco Seixas Santos Reinato Mistura

AFCE -Mat. 2403-1 AFCE - Mat. 2577-1

#### BIBLIOGRAFIA

(1) - A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização - Vol.III. Brasília, 1989: MPAS/CEPAL p. 359-360

(2) - Programa de Ação Governamental: 1987-1991. Brasília, agosto 1987: SEPLAN/PR

(3) - "Qual o Destino dos Programas de Alimentação e Nutrição Voltados para as Crianças e Adolescentes?" Brasília, 1992: CPS/IPEA

(4) - Plano de Combate à Fome e à Miséria - Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo. Brasília, 1993: CPS/IPEA

(5) - Prioridades de Pesquisa Aplicada ao Planejamento em Nutrição e Alimento. Brasília, 1985: SEPLAN/CNPq p. 229/268

(6) - Suplemento ao Diário do Congresso Nacional - Seção I nº 64 - 13/05/92 p. 205, 213

(7) - Perfil de Crescimento da População Brasileira de "0" a 25 anos. Brasília, setembro de 1990: INAN/MS

(8) - Perfil Estatístico de Crianças e Mães do Brasil. Brasília 1992: IBGE/UNICEF/INAN

(9) - Informe Epidemiológico do SUS. Brasília, julho 1992: Ministério da Saúde/CENEPI

(10) - Desarrollo Humano. Informe 1992. Bogotá, abril 1992: PNUD/ONU

(11) - Encontros Internacionais de Genebra: A Fome - Lisboa, dezembro de 1963: Publicações Europa-América p. 16

(12) - Relatório Anual. Brasília, 1987: FAE

(13) - Torres, Marco A. A. Anemia Carencial Ferropriva no Estado de São Paulo: Situação Atual e Formas de Intervenção. São Paulo, 1993: Secretaria de Saúde/GAN

(14) - PSA - Considerações sobre sua operacionalização. Brasília, 1986: MS/INAN

(15) - Texto para Discussão nº 253. Brasília, abril 1992: CPS/IPEA

(16) - Brasil 1987: Relatório Sobre a Situação Social do País. Campinas, 1989: UNICAMP/NEPP p. 357

(17) - Mota, Paulo. IPREDE Salva 99% das Crianças Desnutridas, Folha de São Paulo. São Paulo, 20/06/93 p. 1-14

(18) - Creches em Curitiba: Espaço de Educação. Curitiba, 1992: Secretaria Municipal da Criança

(19) - Coelho, Carlos N. Os Programas de Assistência Alimentar nos Estado Unidos. Brasília, 1993: CONAB

(20) - Situação Mundial da Infância 1991. Brasília, 1991: UNICEF

(21) - Situação Mundial da Infância 1992. Brasília, 1992: UNICEF

(22) - Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil. Brasília, 1992: CPS/IPEA

APÊNDICE A DEMONSTRATIVO DAS IRREGULARIDADES NAS CONCORRÊNCIAS  
FAE 001 E 002/92

QUADRO 01

BEBIDA LÁCTEA SABOR CHOCOLATE

P r e ç o / k g

---

FORNECEDOR UF PREFEITURA DE FAE CONCORRÊNCIA FAE DISPENSA

S . P A U L O 1 1 / 0 6 / 9 1 0 1 E 0 2 / 9 2 2 3 / 1 1 / 9 2

---

C r \$	U S \$	C r \$	U S \$	C r \$	U S \$
PINK					
PI 4.634,00	2.24	PINK MG 4.316,00	2.37	PINK MA 13.640,00	1.46
12.650,00	1.35	LIOTÉCNICA SP 443,00	1.52	PROTISA PI 14.671,00	1.57
5 2 4 , 0 0	1 . 8 0	O L V E B R A	R S	4 . 5 9 4 , 0 0	2 . 5 2

---

QUADRO 02

BEBIDA LÁCTEA SABOR CAFÉ COM LEITE

P r e ç o / k g

FORNECEDOR UF PREFEITURA DE FAE CONCORRÊNCIA FAE DISPENSA

S . P A U L O 1 1 / 0 6 / 9 1 0 1 E 0 2 / 9 2 2 3 / 1 1 / 8 2

---

C r \$	U S \$	C r \$	U S \$	C r \$	U S \$
NUTRIMENTAL PE 15.397,00	1.64	ALISUL SP 775,30	2.66	OLVEBRA SP 494,00	1.70
O L V E B R A	P R	5 . 8 9 4 , 0 0		3 . 2 3	

---

QUADRO 03

SOPA DE FRANGO COM MASSA E VEGETAIS

P r e ç o / k g

FAE CONCORRÊNCIA 02/92 FAE DISPENSA 23/11/92 FORNECEDOR UF

---

	C r \$	U S \$		C r \$	U S \$
NUTRIMENTAL PB	24.360,00	2.60	LIOTÉCNICA RN	6.043,48	3.25
PRÁTICA TO	5.709,00	3.07	BELPRATO ES	7.228,41	3.89

QUADRO 04

SOPA DE FEIJÃO COM CEREAL E VEGETAIS

P r e ç o / k g

FAE CONCOR.	02/92	FAE DISPENSA	23/11/92	FORNECEDOR	UF

C r \$	U S \$	C r \$	U S \$
RN 1.954,00	1.05		

SE 1.928,00 1.04 NUTRIMENTAL RN 7.250,00 0.77

S E 7 . 1 6 3 , 0 0 0 . 7 6

QUADRO 05

SOPA DE CARNE BOVINA COM MASSA E VEGETAIS

P r e ç o / k g

FAE CONCOR.	02/92	FAE DISPENSA	23/11/92	FORNECEDOR	UF

C r \$	U S \$	C r \$	U S \$
BELPRATO PI	6.437,93	3.46	27.456,62
			2.93

AL 27.246,14 2.91 NUTRIMENTAL CE 19.916,00 2.13

SE 19.835,00 2.12 LIOTÉCNICA SE 6.622,00 3.56

---

QUADRO 06 VALORES PAGOS NAS CONCORRÊNCIAS 001 E 002/92 - MARÇO DE 1992

---

PRODUTO QUANTIDADE V A L O R P A G O PREÇO MÉDIO/kg

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1- determinar à Fundação de Assistência ao Estudante - FAE:

a. eliminar a prática de efetuar transferências de recursos aos agentes de compra, tais como a CONAB, enquanto perdurarem as aquisições de alimentos para o PNAE por este sistema, em função dos custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos à FAE, devendo os recursos permanecerem no Sistema de Caixa Único da União e os pagamentos aos fornecedores serem realizados diretamente pela Fundação;

b. eliminar a prática de adquirir alimentos diretamente da CONAB sem o devido processo licitatório, por falta de amparo legal;

c. adotar, no prazo de 90 dias, as providências previstas nas IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93 para solução das pendências existentes nas prestações de contas da CONAB, relativas aos exercícios de 1989 a 1992;

d. ajustar, desde já, o atual Convênio para execução do PNAE com a CONAB, bem como os celebrados com Estados e Municípios, às disposições da Lei nº 8.666, de 21/06/93, em especial àquelas contidas nos §§ 4º, 5º e 6º de seu art. 116, e, subsidiariamente, às determinações da IN/STN nº 02/93;

e. eliminar quaisquer restrições à participação de fornecedores nas aquisições de alimentos para o PNAE, permitindo não só a participação de produtores, mas também de comerciantes;

f. restringir as eventuais compras de alimentos formulados para o PNAE, tendo em vista seu alto custo e a rejeição pelos alunos, àqueles casos absolutamente imprescindíveis, devidamente fundamentados e considerados de caráter supletivo às compras de alimentos básicos;

g. adotar providências, no prazo de 30 dias, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º, do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

. pela deterioração de 4.556 kg de alimentos no Município de Antonio Cardoso - BA, em 1991;

. pela deterioração de 3.873 kg de alimentos destinados à merenda escolar de São José do Rio Preto - SP, em janeiro de 1992;

. pela deterioração de 90.564 kg de alimentos destinados ao PNAE que se encontravam armazenados no depósito da CONAB em Maracanaú - CE, em 25/02/93;

h. adotar providências, no prazo de 30 dias, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à quantificação e ressarcimento do dano causado pelas irregularidades cometidas pelo Sr. Fernando Antonio da Gama Filho, Coordenador do Programa Estadual de Alimentação Escolar, no Acre, de 1988 a 1991, tais como: desvios de gêneros alimentícios e falsificação de documentos e por ter adquirido alimentos para o Programa de empresa de sua propriedade, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial;

2- recomendar à Fundação de Assistência ao Estudante - FAE:

a. evitar a utilização de agentes de compras que oneram desnecessariamente o PNAE, passando a realizar ela própria as aquisições de alimentos mediante o devido processo licitatório, especialmente nos casos em que tais aquisições para o Programa não possam ser feitas pelos Estados e Municípios;

b. eliminar a prática de realizar compras centralizadas de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tendo em vista que os procedimentos adotados nas aquisições centralizadas realizadas pela FAE, com ou sem a intermediação de agentes de compras, têm favorecido, ao longo dos anos, a formação de conluio entre os fornecedores, com a conseqüente cobrança de preços abusivos pelos mesmos;

c. planejar suas compras de alimentos para a merenda escolar de modo a coincidir ou aproximar a data de pagamento dos fornecedores com o cronograma de desembolso aprovado para a Fundação, evitando assim a desvalorização do orçamento do PNAE frente ao processo inflacionário e otimizando a utilização dos recursos;

d. quanto aos Convênios firmados com os Estados e Municípios, para a descentralização da merenda escolar, incluir cláusulas vedando:

. a transferência de recursos a agentes de compras, em função dos custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos pelo agente, devendo o pagamento dos fornecedores ser efetuado diretamente pelo Estado ou Município;

. o pagamento de taxa de administração ou similar em outros Convênios que porventura venha o Estado ou Município a celebrar para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

e. orientar os Municípios e Estados para realizarem diretamente as aquisições de alimentos para a merenda escolar, evitando a utilização de agentes de compras que gerem ônus adicionais e desnecessários ao Programa;

f. providenciar o necessário acompanhamento, inclusive com treinamentos, aos Estados e Municípios, para que se minimize as inadimplências em suas prestações de contas e não se prejudique com isso a continuidade do PNAE;

g. assegurar, preferencialmente com o remanejamento e reciclagem de servidores da própria Fundação, os recursos humanos e materiais necessários à fiscalização dos convênios e ao exame das correspondentes prestações de contas, evitando que a insuficiência de pessoal se torne um empecilho administrativo à municipalização do PNAE;

3. Determinar à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB:

a. restituir integralmente à FAE, no prazo de 15 (quinze) dias, para aplicação no Programa Nacional de Alimentação Escolar, em obediência ao art. 45, "caput", da Lei nº 8.443/92 e ao art. 189 do Regimento Interno deste Tribunal, o rendimento obtido com a aplicação no mercado financeiro dos recursos do Convênio com a FAE, apurado a partir de julho de 1991, efetivamente recebido pela CONAB e por ela indevidamente apropriado como se fora seu (utilização em finalidade diversa da estabelecida no Convênio, item 13.8 da IN/SFN nº 03/90 e art. 8º, inciso IV da IN/STN nº 02/93), acrescido de juros e correção monetária a contar das datas das contabilizações da "atualização monetária", conforme discriminado abaixo, nos termos do item 13.15.3 da IN/SFN nº 03/90 e art. 7º, inciso XI, alínea "c" da IN/STN nº 02/93:

**ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA**

---

DATAS DA VALOR

CONTABILIZAÇÃO CORRENTE

---

31/07/91 60.262.781,17

31/08/91 2.472.198.450,37

30/09/91 3.784.607.838,44

31/10/91 1.243.996.816,69

30/11/91 637.291.111,27

31/12/91 381.371.677,99

31/01/92 1.254.293.748,61

29/02/92 3.282.828.678,27

31/03/92 3.631.223.266,10

30/04/92 2.765.610.111,11

31/05/92 1.627.668.432,10

30/06/92 1.016.744.139,94

31/07/92 15.145.798.681,67

31/08/92 47.838.763.496,20

30/09/92 33.659.209.774,60

31/10/92 9.012.326.685,57

30/11/92 1.568.020.890,23

31/12/92 1.907.649.433,60

31/01/93 7.118.319.830,02

28/02/93 9.359.564.419,30

31/03/93 6.784.870.248,27

30/04/93 38.460.590.174,35

TOTAL 193.013.210.685,87

---

b. observar as IN/STN nº 05/92 e nº 09/92, quanto à utilização do SIAFI e manutenção de contas correntes na rede bancária;

c. manter na Conta Única do Tesouro Nacional todos os seus recursos provenientes do Orçamento Fiscal da União, bem como quaisquer outros recebidos do Tesouro Nacional, inclusive de convênios com órgãos ou entidades da Administração Federal, conforme determinam as INs/STN nºs. 05 e 09/92 e 02/93, de modo a evitar a aplicação indevida desses recursos no mercado financeiro;

d. obedecer ao princípio da segregação de funções quanto à realização da licitação, sua homologação e à assinatura dos contratos, tendo em vista que, nas Gerências Regionais da Companhia, uma mesma pessoa é freqüentemente responsável pelos três atos;

e. observar rigorosamente as disposições da Lei nº 8.666/93, em especial no tocante à modalidade de licitação, prazos e formas de publicidade, utilizando o seu "Regulamento Simplificado de Compra e Venda de Serviços de Apoio à Comercialização", publicado no DOU de 02/08/90, apenas quando dispensável ou inexigível a licitação, o que não é o caso das compras para os programas institucionais de suplementação alimentar.

4. Determinar ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, adotar providências, nos termos do § 1º, do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º, do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, no prazo de trinta dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, instaurando, se necessário, a tomada de

contas especial:

a. pelo desvio de alimentos destinados ao Programa de Suplementação Alimentar - PSA, em Barbacena - MG, ocorrido em 1991/92, conforme relatado no processo INAN nº 16/93;

b. pelo desvio de 61425 kg de leite em pó do PSA, no Estado do Amazonas, em 1992, conforme apontado no Relatório de Supervisão do INAN, de 29/06/92;

c. pela deterioração de 7.009 kg de alimentos destinados ao PSA, em Pernambuco, em 1990.

5. Determinar à Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, adotar providências, no prazo de trinta dias, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado, nos termos do § 1º do art. 8º da Lei nº 8.443/92 e do § 1º do art. 142 do Regimento Interno deste Tribunal, instaurando, se necessário, a tomada de contas especial:

a. pelas irregularidades cometidas na Concorrência LBA nº 01/89 para aquisição de 4.878 toneladas de leite em pó, tais como: reajuste indevido de 183,36% sobre os preços contratados; falta de dedução contratual de 1% das faturas por dia de atraso nas entregas, conforme previa o contrato; falta de retenção da multa contratual por atraso no fornecimento; e alteração de preços contratuais sem a existência de condições imprevistas e imprevisíveis que, efetivamente, configurassem ônus excessivo e insuportável pelas contratadas que justificassem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme apontado no Processo LBA nº 28.971.001.177/92;

b. pela deterioração de 27 toneladas de alimentos formulados entregues pelas empresas COMPANHIA GOIANA DE LATICÍNIOS e PINK - ALIMENTOS DO BRASIL LTDA, nos dias 22/03 e 09/04/1990, na Superintendência Estadual de Goiás;

c. pela deterioração de 26,57 toneladas de alimentos formulados entregues pela empresa BELPRATO, nos dias 05 e 09/04/1990, na Superintendência Estadual do Maranhão;

d. pelo pagamento sem cobertura contratual de despesas com análises laboratoriais à Universidade de São Paulo e à Universidade Federal de Viçosa - MG, em 1991;

e. pelo pagamento de alimentos não entregues e pela distribuição de cestas básicas a pessoas não cadastradas pela Superintendência Estadual do Amapá, conforme apontado no Processo LBA nº 37.000.00334/90, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, informações sobre o resultado da Sindicância proposta pela Comissão Disciplinar criada para analisar as irregularidades ocorrida nessa aquisição;

f. pelo pagamento indevido de 43.239 kg de feijão e pela ausência de documentação comprovante da distribuição de 3.830 kg de leite em pó, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 29/92, realizada na Superintendência Estadual de Tocantins, devendo ser remetido, juntamente com esta TCE, o resultado dos trabalhos da Comissão Disciplinar criada pela Portaria nº 155/93;

g. pelo pagamento antecipado de Cr\$ 24.100.000,00 (vinte e quatro milhões e cem mil cruzeiros) sem que tenha ocorrido a posterior entrega dos respectivos alimentos destinados à cesta básica e pela inutilização de 1138 kg de leite em pó enviados pela Direção Nacional da LBA, conforme apontado pela Auditoria Interna - Relatório nº 05/92, realizada na Superintendência Estadual de Roraima, devendo ser enviado, juntamente com essa TCE, notícias sobre o Inquérito nº 80/91 aberto pela Polícia Federal, bem como sobre o andamento dos processos nº 17 e 18/92, decorrentes de ação ordinária da Procuradoria Estadual de Roraima e que atualmente se encontram na Justiça Federal de Boa Vista - RR;

6. Determinar, desde logo, a audiência prévia, em processos apartados por Entidades, conforme disposto no inciso II, do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso III, do art. 188, do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à aplicação individual da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92, no limite fixado pelo art. 53 do Decreto-Lei nº 199/67, vigente à época:

a. dos Srs. Marcos de Carvalho Candau e Nilson Martorelli, dirigentes do INAN à época, pela aquisição de "afiambreado", pelo INAN, realizada por intermédio da Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB, sem licitação, para o PSA, em agosto de 1990, vez que o referido produto contém metade da quantidade de proteína e custo 2,2 vezes superior ao da carne bovina "in natura", e sua aquisição caracterizou-se, portanto, pela inexistência de motivos e desvio de finalidade, cuja nulidade é determinada, respectivamente, pelas alíneas "d" e "e" do art. 2º da Lei nº 4.717/65;

b. da Srª Rosane Malta Collor de Mello e do Sr. José Abílio Dantas, dirigentes da LBA à época, pela prestação de serviços de processamento de dados irregulares, à LBA, pela DATAPREV (Processo LBA nº 28.971.000.212/91) e pelo SERPRO (Processo LBA nº 28.971.002.464/91), sem cobertura contratual;

c. das Sras. Mercedes Elizabeth Von Glen dos Santos e Maria Giselda de Albuquerque, à época, Superintendentes da LBA no Distrito Federal e no Mato Grosso do Sul, respectivamente, pelas aquisições de cestas básicas, com dispensa indevida de licitação e inclusive sem submeter o ato da dispensa à autoridade superior, a Presidência da LBA, infringindo o disposto nos artigos 2º e 24 do Decreto-lei nº 2300/86, respectivamente;

d. do Sr. Francisco Xavier Balieiro Júnior, ex-Presidente da FAE, pelas restrições à livre concorrência, mediante a exigência de fornecimentos anteriores de quantidades elevadas e de que os licitantes fossem indústrias produtoras, comprometendo conseqüentemente o caráter competitivo da licitação, e pela compra de alimentos formulados a preços superfaturados nas Concorrências nºs. 01 e 02/92 da FAE, infringindo, respectivamente, os arts. 3º, § 1º, inciso I e 38, inciso II do Decreto-lei nº 2300/86;

e. dos Srs. Adolpho Schüller Netto, Ruben Noé Wilke, Domingos Joaquim Veloso Neto e Carlos Eurico Xavier de Castro, dirigentes da FAE à época, pelas restrições impostas à livre concorrência, mediante a exigência de que os participantes fossem indústrias produtoras nacionais, comprometendo conseqüentemente o caráter competitivo da licitação, e pelo pagamento de preços excessivos em todas as aquisições de leite em pó, realizadas por intermédio da CONAB e da SAB, para o PNAE, no período de 1990 e 1991, infringindo, respectivamente, os arts. 3º, § 1º, inciso I e 38, inciso II do Decreto-lei nº 2300/86;

f. dos Srs. Agostinho Celso Cilento Giusti e Adolpho Schüller Netto, pela celebração, quando na Presidência da FAE, de convênios e respectivos termos aditivos com a CONAB, com cláusula prevendo o pagamento de taxa de administração à Companhia, nos exercícios de 1990 e 1991, vedada pelos itens 6.2 da IN/STN nº 12/88 e 9.2 da IN/SFN nº 03/90;

g. dos Srs. Adolpho Schüller Netto, Francisco Xavier Balieiro Júnior, Ruben Noé Wilke, Domingos Joaquim Veloso Neto, Carlos Eurico Xavier de Castro e Carlos Henrique Ariolli, dirigentes da FAE à época, pela não adoção das providências exigidas pela IN/SFN nº 03/90 - concessão de prazo máximo de 30 dias para sanar as inadimplências, aprovação ou não da prestação de contas, suspensão da liberação de recursos até a solução das pendências e instauração de tomada de contas especial - diante das irregularidades nas prestações de contas da CONAB, nos exercícios de 1990 e 1991;

h. do Sr. Fernando Antônio da Gama Filho, pelas irregularidades cometidas durante sua gestão à frente da Coordenação do Programa Estadual de Alimentação Escolar, no Acre, tais como: desvios de gêneros alimentícios, falsificação de documentos e por ter adquirido alimentos para o Programa de empresa de sua propriedade;

i. do Sr. João Mauro Boschero, ex-Presidente da CONAB, pela não anulação das Aquisições Centralizadas nºs. 01 e 03/90 e 01 e 02/91, realizadas pela CONAB para o PNAE, contrariando o art. 39 do Decreto-lei 2300/86, diante da evidência de conluio entre os fornecedores de alimentos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) e leite em pó, existente em todas essas Aquisições, que feriam o interesse público e a moralidade da licitação (art. 37, "caput", da Constituição Federal), podendo

caracterizar, inclusive, crime de fraude de concorrência previsto no art. 335 do Código Penal;

j. dos Srs. João Mauro Boschero e Paulo Roberto Cunha, dirigentes da CONAB à época, pelas repetidas irregularidades ocorridas em todas as aquisições de alimentos para o PNAE, realizadas pela CONAB, nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, principalmente quanto a: restrição a participação de fornecedores, não identificação da modalidade de licitação adotada, utilização de prazos exíguos de publicação do edital, formalização inadequada dos processos, dos editais e dos contratos, bem como não publicação dos contratos, infringindo os arts. 3º, § 1º, inciso I; 20, inciso I, § 1º; 21; 31; 32, "caput" e §§ 2º e 5º; 41, § 4º e 51, "caput" e § 1º do Decreto-lei 2300/86;

l. dos Srs. João Mauro Boschero e Paulo Roberto Cunha, dirigentes da CONAB à época, pela apropriação ao patrimônio da CONAB, do resultado financeiro da "atualização monetária" dos recursos do Convênio com a FAE, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, de julho de 1991 a julho de 1992, contrariando o item 13.8 da IN/SFN nº 03/90;

7. Determinar, desde logo, a audiência prévia, conforme disposto no inciso II do art. 43, da Lei nº 8.443/92 e no inciso III do art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, com vistas à aplicação individual da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92:

a. dos Srs. Rubens Leite Vianello, Iveraldo Lucena da Costa e Gentil Martins Dias, dirigentes da FAE à época, pela compra, realizada pela FAE, com dispensa de licitação, de produtos formulados para a Região Nordeste, em 23/11/92, infringindo o art. 2º do Decreto-lei 2300/86;

b. dos Srs. Marlúcio S. Soares Palmeira, Iveraldo Lucena da Costa e Gentil Martins Dias, dirigentes da FAE à época, pela não adoção das providências exigidas pelas IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93 - concessão de prazo máximo de 30 dias para sanar as inadimplências, não manifestação sobre a prestação de contas, suspensão da liberação de recursos até solução das pendências e instauração de tomada de contas especial - diante das irregularidades nas prestações de contas da CONAB, no exercício de 1992;

c. do Sr. Gilberto Daud, ex-Presidente da CONAB, pelas repetidas irregularidades ocorridas em todas as aquisições de alimentos para o PNAE, realizadas pela CONAB, nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, principalmente quanto a: restrição a participação de fornecedores, não identificação da modalidade de licitação adotada, utilização de prazos exíguos de publicação do edital, formalização inadequada dos processos, dos editais e dos contratos, bem como não publicação dos contratos, infringindo os arts. 20, inciso I, § 1º; 21; 31; 32, "caput" e §§ 2º e 5º; 41, § 4º e 51, "caput" e § 1º do Decreto-lei 2300/86;

d. dos Srs. Gilberto Daud, Célio Brovino Porto e Wilson Brandi Romão, dirigentes da CONAB à época, pela apropriação ao patrimônio da CONAB, do resultado financeiro da "atualização monetária" dos recursos do Convênio com a FAE, destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, desde agosto de 1992, contrariando as IN/SFN nº 03/90 e IN/STN nº 02/93;

8. Solicitar à Presidência da República, através da Casa Civil, informações, no prazo de trinta dias, sobre as providências adotadas com relação às punições dos Srs. Carlos Eurico Xavier de Castro, Caio César de Araújo e Severina Gutierrez Carvalho e de outros servidores responsáveis pelas irregularidades nas Concorrências nºs 01 e 02/91 da Fundação de Assistência ao Estudante, identificados pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar constituída pelo Ministério da Educação e Desporto, em 19/01/92, que resultou na Exposição de Motivos ao Exmº Sr. Presidente da República nº 111/92 de 15/04/92;

9. Determinar à Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais que inclua no exame anual das Contas do Presidente da República análise sobre o Plano de Ação para Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90, firmado pelo Brasil no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado em Nova Iorque - 1990 e ratificado na Reunião de Cúpula com os Governadores Estaduais, em 1992, verificando o cumprimento de suas metas e as ações governamentais de combate à fome e à miséria propostas pelo Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA, instituído pelo Decreto nº 807, de 24/04/93;

10. Recomendar aos Ministros da Educação e do Desporto, da Saúde e do Bem-Estar Social que desenvolvam seus programas de suplementação alimentar seguindo as seguintes diretrizes permanentes:

a. universalização do atendimento conforme previsto no art. 194, § único, inciso I da Constituição Federal;

b. descentralização dos recursos e das ações executivas até o nível municipal, conforme previsto no art. 204, inciso I da Constituição Federal;

c. incentivo à participação dos Estados e Municípios com à alocação de recursos próprios na medida de suas capacidades, de modo que os Programas não sejam vistos como exclusivamente federais;

d. priorização do atendimento às regiões mais carentes;

e. utilização preferencial de alimentos básicos, em razão de seus menores custos e com o objetivo de respeitarem-se os hábitos alimentares da população beneficiária;

f. utilização preferencial de leite integral e não do desnatado, mesmo que enriquecido com vitaminas A e D, vez que este produto é inadequado às crianças por não manter uma proporcionalidade ideal entre as quantidades de nutrientes e energia;

11- Recomendar ao Ministro do Trabalho que sejam adotadas providências para incentivar a adesão das pequenas empresas e trabalhadores rurais ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT;

12. Recomendar ao Ministro da Saúde que seja implementado o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN, alocando recursos financeiros e humanos, com a finalidade, entre outras, de permitir o levantamento de dados e informações sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira, com vistas ao aperfeiçoamento dos programas de alimentação e nutrição e à diminuição das elevadas Taxas de Mortalidade, Baixo Peso ao Nascer, Desnutrição Protéico-calórica e carências nutricionais específicas dos grupos biologicamente vulneráveis da população de menor renda.

13. Remeter ao Ministério Público Federal cópia dos presentes Relatório, Voto e Decisão, para que sejam adotadas as providências cabíveis com relação às evidências de conluio entre os fornecedores de alimentos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) e leite em pó nas aquisições centralizadas de 1990 e 1991 realizadas pela CONAB para o PNAE, podendo caracterizar crime de fraude de concorrência previsto no art. 335 do Código Penal;

14. Informar a Secretaria Nacional de Direito Econômico - SNDE do Ministério da Justiça sobre as evidências de conluio no fornecimento de leite em pó e de outros produtos industrializados (charque, almôndegas, carne bovina e sardinha em conserva) para os programas de alimentação do Governo Federal, para os fins previstos na Lei nº 8.158, de 08/01/91, juntando-se cópia dos presentes Relatório, Voto e Decisão;

15. Recomendar à SNDE que considere os fatos novos apurados nesta Auditoria Operacional na análise do processo SNDE nº 58/92, que trata da existência de cartelização dos produtores de alimentos formulados, denunciada pela CPI da Fome;

16. Dar conhecimento dos presentes Relatório, Voto e Decisão:

- a. ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, sugerindo que determine estudos no sentido de unificar todos os programas que visem atender crianças e adultos carentes;
- b. ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados;
- c. ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal;
- d. à Exm<sup>a</sup> Sra. Deputada Federal Márcia Cibilis Vianna, Relatora da CPI da Fome;

17. Remeter cópia dos presentes Relatório, Voto e Decisão:

- a. aos Srs. Ministros da Educação e do Desporto, da Saúde, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, do Bem-Estar Social e do Trabalho, para fins de supervisão ministerial;
- b. aos Srs. Presidentes da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, da Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, solicitando a esses dirigentes que dêem ciência dos mesmos às respectivas Unidades Técnicas responsáveis pelos Programas analisados nesta Auditoria Operacional, bem como às Unidades de Auditoria Interna;

18. Determinar que sejam registradas pelas CISETs dos Ministérios da Educação e do Desporto, da Saúde, do Bem-Estar Social e da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, nos Relatórios de Auditoria sobre as contas da FAE, INAN, LBA e CONAB, exercício de 1993, as providências adotadas para o cumprimento de cada uma destas determinações e recomendações;

19. Incluir a FAE no Plano de Auditorias do 2º Semestre de 1994, bem como o INAN, a LBA e a CONAB caso permaneçam executando ou participando de programas de suplementação alimentar, com vistas a verificar o cumprimento desta Decisão.

## DECLARAÇÃO

Ao relatar este processo, quero, inicialmente, declarar, até para esclarecimento daqueles que não estão muito afeitos aos julgamentos deste Tribunal, que neste momento não se está examinando a possibilidade de condenação de gestores ou agentes.

Não haverá, hoje, um julgamento definitivo, condenando ou absolvendo os responsáveis.

Embora a auditoria tenha se completado e as investigações;@ tenham apurado indícios de irregularidades, a Decisão a ser proferida nesta Sessão será uma Decisão preliminar.

Os fatos incorretos que aconteceram nos programas governamentais de suplementação alimentar, deverão ser suspensos de imediato, a partir das determinações e recomendações que o Tribunal está fazendo às diversas entidades envolvidas, para correção dos rumos desses programas.

As irregularidades e desvios detectados serão, oportunamente, julgados em processos específicos de contas. Neste momento cabe ao Tribunal conceder prazo para apresentação das alegações de defesa, a fim de não viciar o julgamento.

Por isso, a Decisão está assim subdividida:

- itens 8.1 a 8.5: determinação às entidades envolvidas (FAE, INAN, LBA, CONAB) para adotarem medidas corretivas para o bom êxito dos Programas.

- itens 8.6 e 8.7: determinação de audiência prévia, abrindo prazo regulamentar para que os responsáveis identificados apresentem justificativas sobre fatos que a Equipe de Auditoria considerou como atos administrativos irregulares. Só após análise dessas justificativas é que o Tribunal julgará os fatos e os responsáveis.

- itens 8.8 a 8.19: providências internas, pedidos e remessas de informações para possibilitar a eficácia do controle externo sobre os atos e mecanismos usados pelo Governo Federal na sua ação social.

É necessário realçar o grande mérito dessa auditoria operacional que, em última análise, buscou, através da ação de controle do Tribunal de Contas da União, colaborar com a meritória campanha de combate à fome e à miséria, finalmente deflagrada em nosso País.

Finalmente, quero assinalar também o talentoso profissionalismo da Equipe de Auditoria deste Tribunal - formada pelos Analistas de Controle Externo Sérgio Freitas de Almeida (Coordenador), Carlos Cesar Modena, José Aparecido Nunes Pires, Francisco Souza Lopes, Francisco Seixas Santos, Renato Mistura, auxiliados, nos levantamentos "in loco", pelos Analistas Mário Aparecido de Carvalho Rodrigues, Sandra Rosane Clausen Sigwalt, Helmuth Müller, Emanuel Nazareno Souza Vasconcelos, Zildo Mário de Farias, José Maria da Silva Saldanha, Cícero Santos Costa Júnior e Eliana Maria Campos - que, com acuidade e bom senso, soube conduzir esse exaustivo trabalho, trazendo à Corte de Contas em colocações bem postas a orientação das razões de decidir.

FERNANDO GONÇALVES

Ministro-Relator

Sessão Plenária em 21/07/93

Indexação:

Auditoria Operacional; FAE; INAN; LBA; CONAB; CPI; Alimentação;  
Convênio; Programa e ou Subprograma de Governo; Deterioração;  
Transferência de Recursos; Entidade Privada; Dispensa de Licitação;  
Aquisição;