



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Educação – MEC

Exercício 2015 a 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação - MEC

Unidade Auditada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1110051

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de identificar possíveis melhorias no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Nesse contexto, a execução dos trabalhos buscou verificar:

a) Os principais problemas identificados no uso dos recursos repassados sob o ponto de vista da CGU e do Ministério Público Federal em Santa Catarina;

b) Situação da atuação do Conselho de Alimentação Escolar nas auditorias realizadas; e

c) Considerando as falhas identificadas, os controles existentes e as recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) relacionadas ao Pnae, se ainda haveria lacunas a serem eliminadas.

Para verificar essas questões, foram analisados os relatórios emitidos de 2015 a 2020 pela CGU sobre o Pnae e o relatório produzido pelo CMAP sobre o tema.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi responsável pela liberação de 3,59 bilhões de reais no ano de 2022 para Estados, Municípios, Distrito Federal e escolas federais, que beneficiaram mais de 37 milhões de alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Diante da relevância social e material do programa, a CGU buscou identificar possíveis melhorias no programa.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificados 1652 achados de auditoria relacionados ao tema Pnae nos trabalhos realizados pela CGU no período de 2015 a 2020. Esses achados referem-se a diversos problemas relacionados a controle (38%), licitação (27%), infraestrutura (17%), conselho de alimentação escolar (10%) e agricultura familiar (8%).

Foi recomendado ao FNDE avaliar: o estabelecimento de parcerias junto aos controles internos municipais com a pré-formatação de fiscalizações a ser realizadas de forma contínua e perene; a elaboração de modelos, documentos, instrumentos de controle que sirvam de apoio aos executores do Programa para a realização de licitações no âmbito do Pnae; e a instituição de trilhas de aprendizagem customizadas aos diferentes papéis relacionados a todos os envolvidos no âmbito do Pnae.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MPF	Ministério Público Federal
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Principais problemas identificados no uso dos recursos repassados sob o ponto de vista da CGU no período de 2015 a 2020.	8
2. Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.	15
3. Avaliação do Pnae pelo CMAP realizada em 2020 e linhas de atuação para o aprimoramento do Programa.	18
RECOMENDAÇÕES	23
CONCLUSÃO	24
ANEXOS	25
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	25
II - INFOGRÁFICO	25

INTRODUÇÃO

Por intermédio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar efetuados em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de duzentos dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

No ano de 2022, foram repassados a Estados, Municípios e Distrito Federal o valor de 3,56 bilhões de reais, que beneficiaram 37,18 milhões de alunos. No mesmo ano, foi repassado, para a rede federal de ensino, o valor de R\$ 34,144 milhões de reais, que beneficiaram 358.538 alunos.

O atendimento da alimentação escolar encontra-se disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16.06.2009. A Resolução CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020 e suas alterações, por sua vez, estabelece as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do Pnae. Esses normativos foram os elementos base que nortearam as análises efetivadas. Em termos da fiscalização do programa, a Figura 1 resume os agentes previstos pela legislação.

Figura 1: Agentes fiscalizadores do Pnae.



Fonte: Elaborado pela equipe.

O objetivo do presente trabalho foi identificar proposição de melhorias no âmbito do Pnae a partir de ações efetivadas por dois dos agentes acima destacados: a CGU e o Ministério Público, além do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que se apresenta como um agente externo. Para tal, analisaram-se os achados apresentados nos relatórios de auditoria elaborados pelas equipes da CGU no período de 2015 a 2020 e informações prestadas pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina quanto a impropriedades ocorridas no estado. Com base nessas informações e no relatório sobre o Pnae produzido pelo CMAP em 2020, verificou-se a existência de lacunas nos instrumentos de controle do Programa.

Nesse contexto, a execução da ação de controle buscou responder as seguintes questões de auditoria:

- a) Quais os principais problemas identificados no uso dos recursos repassados sob o ponto de vista da CGU e do Ministério Público Federal?

- b) Dada a característica de casualidade para diversos riscos relacionados à falha na atuação do CAE, quais as principais causas associadas?
- c) Considerando as falhas identificadas, os controles existentes e as recomendações do CMAP relacionadas ao Pnae, há lacunas a serem eliminadas?

Os resultados da avaliação encontram-se organizados em achados de auditoria e foram ordenados segundo cada uma das Questões de Auditoria. Na sequência, constam as recomendações a serem implementadas pelo gestor federal para o saneamento das falhas identificadas. Por fim, é apresentada a conclusão geral do trabalho, mediante respostas sucintas às questões de auditoria que esta avaliação objetivou responder.

RESULTADOS DOS EXAMES

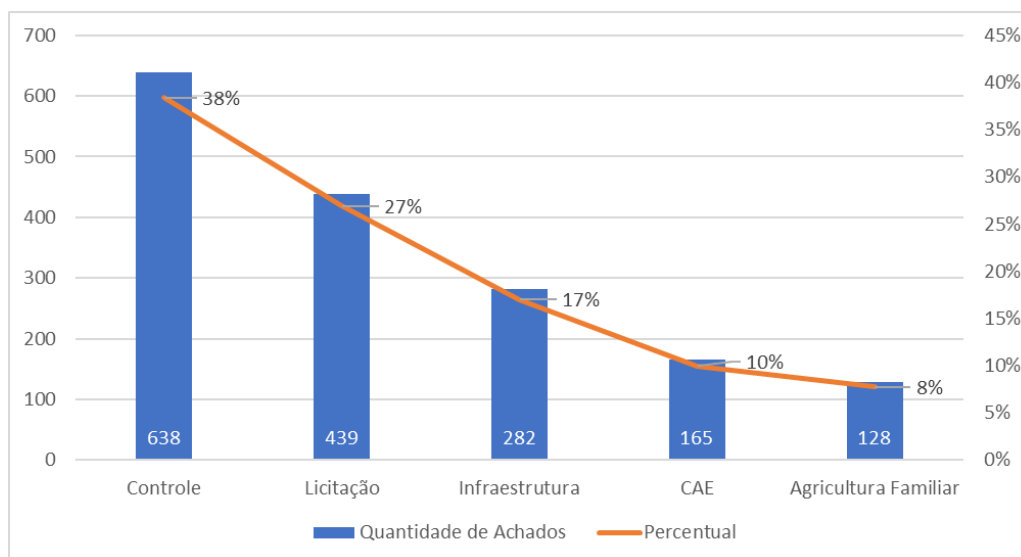
1. Principais problemas identificados no uso dos recursos repassados sob o ponto de vista da CGU no período de 2015 a 2020.

No período de 2015 a 2020, a Controladoria-Geral da União executou 205 trabalhos (194 deles apresentando achados com impacto negativo) que abarcaram o tema Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) em todos os 26 estados da federação e no Distrito Federal¹.

No âmbito do Ministério Público Federal (MPF), foi encaminhado ao MPF de Santa Catarina, em março de 2022, ofício solicitando documentação relacionada aos problemas identificados pelo MPF, no período de 2015 até aquela data, em relação aos recursos do Pnae para fim de composição do trabalho de auditoria em andamento. Foram apresentadas respostas pelas Procuradorias da República nos municípios de Lages/SC, Criciúma/SC e Blumenau/SC. Em função dos poucos casos apresentados, sem representatividade perante uma avaliação nacional, decidiu-se utilizar apenas os dados emitidos pela CGU.

Durante a execução dos trabalhos, foram identificados 1652 achados de auditoria que, para a realização deste trabalho, foram classificados em cinco temas principais: controle, licitação, infraestrutura, conselho de alimentação escolar (CAE) e agricultura familiar.

Gráfico 1: Assuntos abordados nos achados de auditoria nos relatórios do Pnae emitidos pela CGU de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Destacam-se, a seguir, os problemas associados a cada um dos assuntos. No Anexo 2, constam Infográficos com o resumo das informações que também podem ser visualizadas e analisadas individualmente em consulta ao Painel disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizmMxYWVlYmUtYzA0NC00YjE0LWFjMGUtNjkwYTA5Nzk2YTAyIiwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRIZmJiYjI9>.

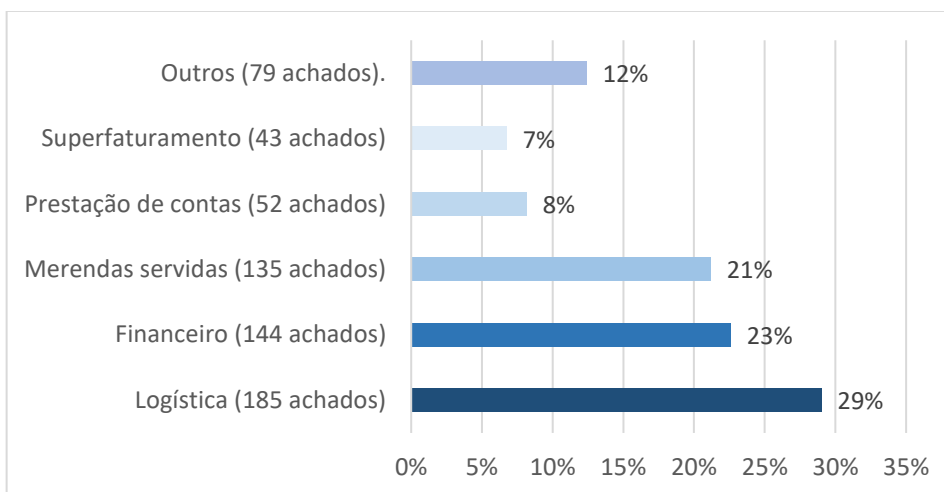
¹ Considerados apenas os trabalhos cuja situação pôde ser confirmada como homologada em 01.02.2024.

Controle

Diversos problemas encontrados relacionam-se à insuficiência ou ausência de controles necessários ao devido resguardo das atividades associadas ao Pnae. Ainda que não especificados de forma literal nos normativos, há controles internos administrativos básicos, inerentes à atividade de gestão. Observou-se que 38% dos achados identificados pelas equipes de auditoria referem-se a problemas de controle administrativo. No total, 638 problemas referentes aos achados foram classificados como Controle.

Foram incluídos nesse grupo aqueles achados que não foram classificados como problemas na Licitação, na Infraestrutura, nos CAE ou na Agricultura Familiar. O Gráfico 2 mostra o percentual de impropriedades distribuídas por temas e a Figura 2 detalha as impropriedades registradas em cada tema.

Gráfico 2: Distribuição por tema das impropriedades associadas a controle apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Figura 2: Síntese dos principais problemas associadas a cada tema.

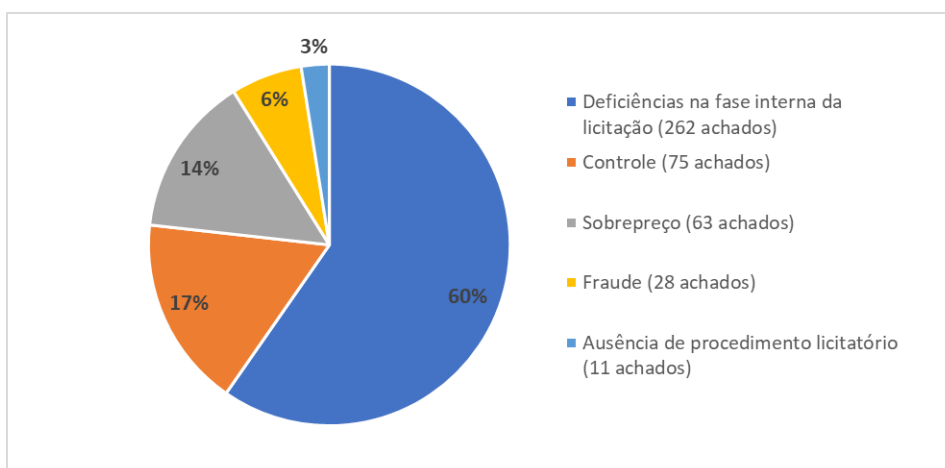


Fonte: Elaborado pela equipe.

Licitação

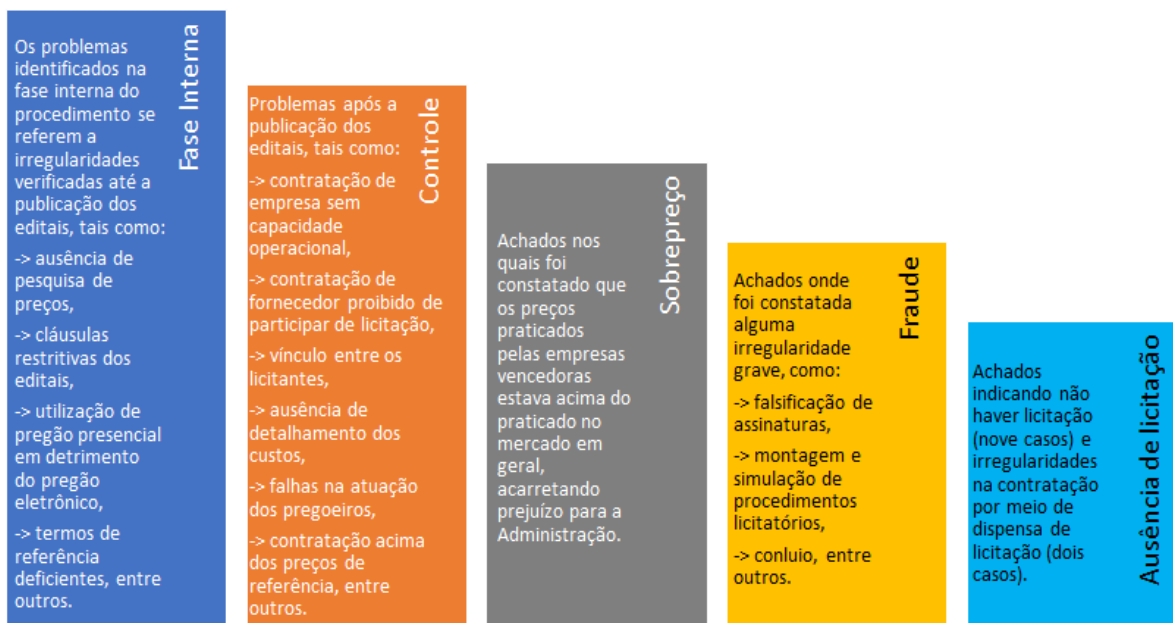
As equipes de auditoria da CGU relataram 439 achados de auditoria relacionados com o procedimento licitatório para a compra de gêneros alimentícios. Destaca-se que, deste total, estão excluídos os achados referentes ao procedimento de chamada pública para a aquisição de produtos da Agricultura Familiar, os quais serão relatados em item específico. O Gráfico 3 mostra o percentual de impropriedades distribuídas por temas e a Figura 3 detalha as impropriedades registradas por tema.

Gráfico 3: Distribuição por tema das impropriedades associadas a licitação apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Figura 3: Síntese dos principais problemas associadas a cada tema.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Infraestrutura

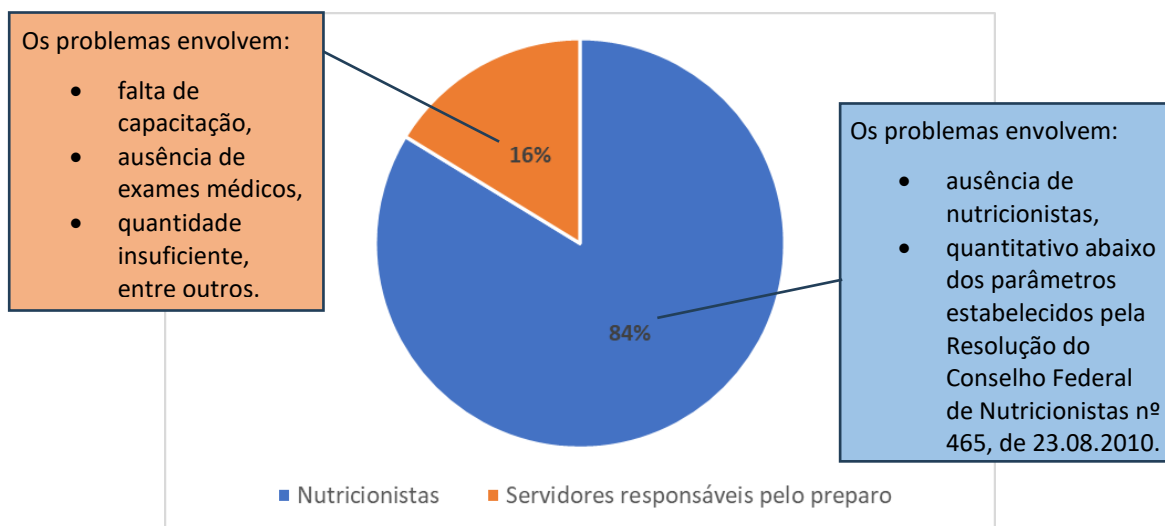
Foram identificados, pelas equipes de auditoria, 282 constatações relacionadas com Infraestrutura, que, para fins deste trabalho, podem ser divididas em dois grandes grupos: problemas com recursos humanos (123 casos, ou 44% das ocorrências) e com infraestrutura física (159 casos, ou 56% das ocorrências).

Nos termos do art. 17, I, da Lei nº 11.947/2009, compete aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas pela referida Lei.

Uma das principais diretrizes da citada Lei se refere ao emprego de alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

Os problemas relacionados a infraestrutura comprometem diretamente a oferta de uma alimentação saudável e adequada, uma vez que a alimentação, por exemplo, não será preparada por profissionais capacitados, os alimentos não serão armazenados adequadamente, entre outros, prejudicando a satisfação das necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. Destacam-se, a seguir, detalhamentos associados aos problemas de infraestrutura em termos de recursos humanos e infraestrutura física.

Gráfico 4: Distribuição das impropriedades associadas a recursos humanos apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.

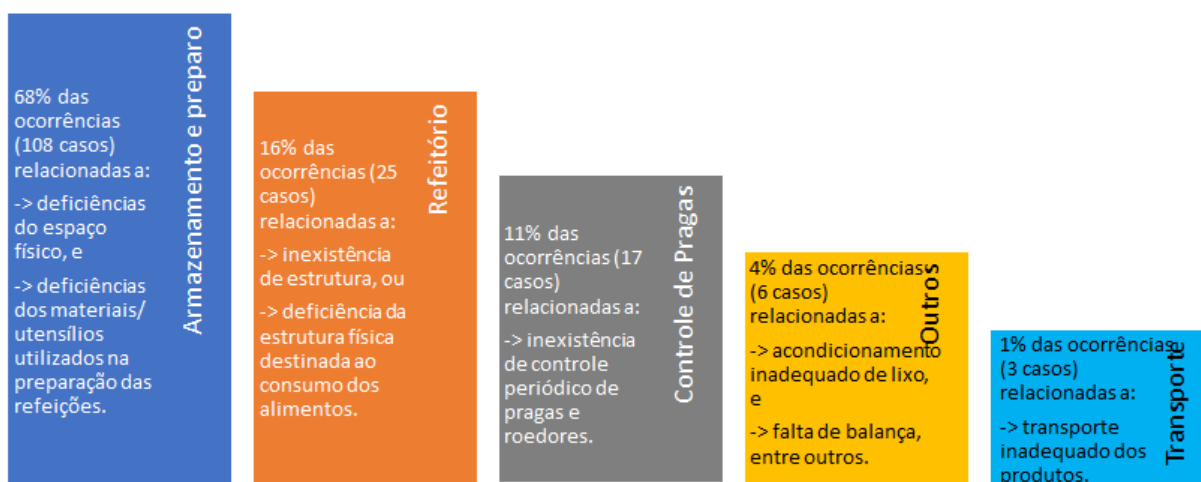


Fonte: Elaborado pela equipe.²

² A Resolução CFN nº 465/2010, em seu art. 10, estabelece os seguintes parâmetros mínimos de referência para a educação básica:

- Até 500 alunos: 1 Nutricionista Responsável Técnico - RT;
- De 501 a 1000 alunos: 1 RT e 1 Nutricionista do Quadro Técnico – QT;
- De 1001 a 2500 alunos: 1 RT e 2 QT;

Figura 4: Grupos de classificação de problemas associados à infraestrutura física.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Conselho de Alimentação Escolar

Dada a importância dos CAE no âmbito do Pnae, os achados associados serão tratados no item 2 do presente relatório.

Agricultura Familiar

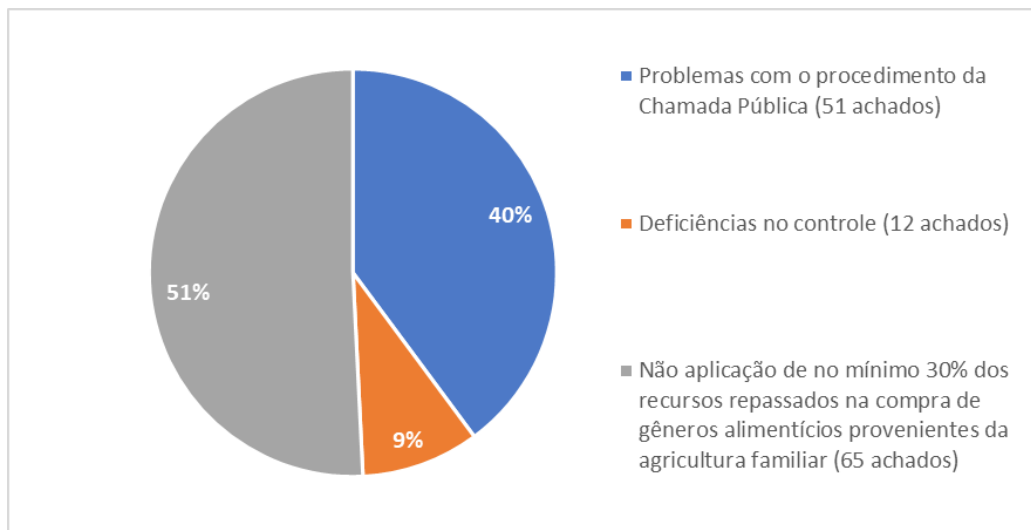
De acordo com o art. 14 da Lei nº 11.947/2009, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, a Lei dispensou o uso de procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (art. 14, §1º, Lei nº 11.947/2009). Nestes casos, utiliza-se o procedimento simplificado da Chamada Pública.

Foram identificadas 128 constatações relacionadas à compra de alimentos da Agricultura Familiar. Para a realização deste trabalho, essas ocorrências foram classificadas em três temas principais, conforme abordado no Gráfico 5 e detalhado na Figura 5.

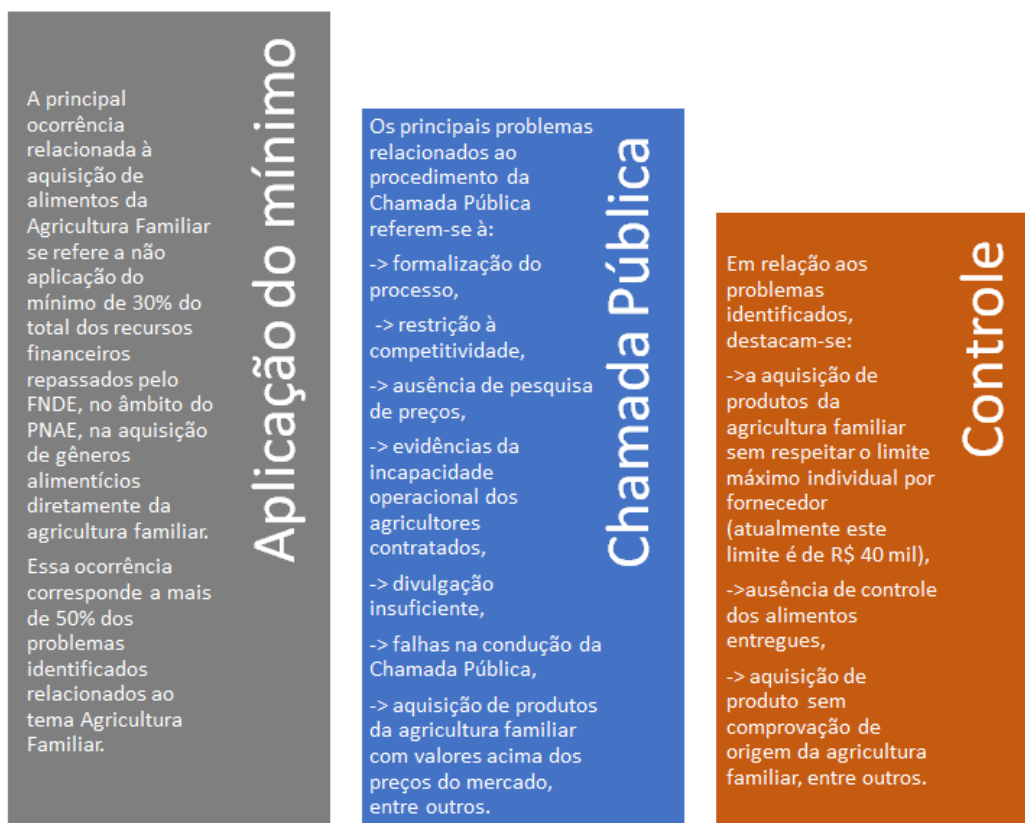
- De 2501 a 5000 alunos: 1 RT e 3 QT; e
- Acima de 5000 alunos: 1 RT, 3 QT, mais 1 QT a cada fração de 2500 alunos.

Gráfico 5: Distribuição por tema das impropriedades associadas à agricultura familiar apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Figura 5: Síntese dos principais problemas associadas a cada tema.



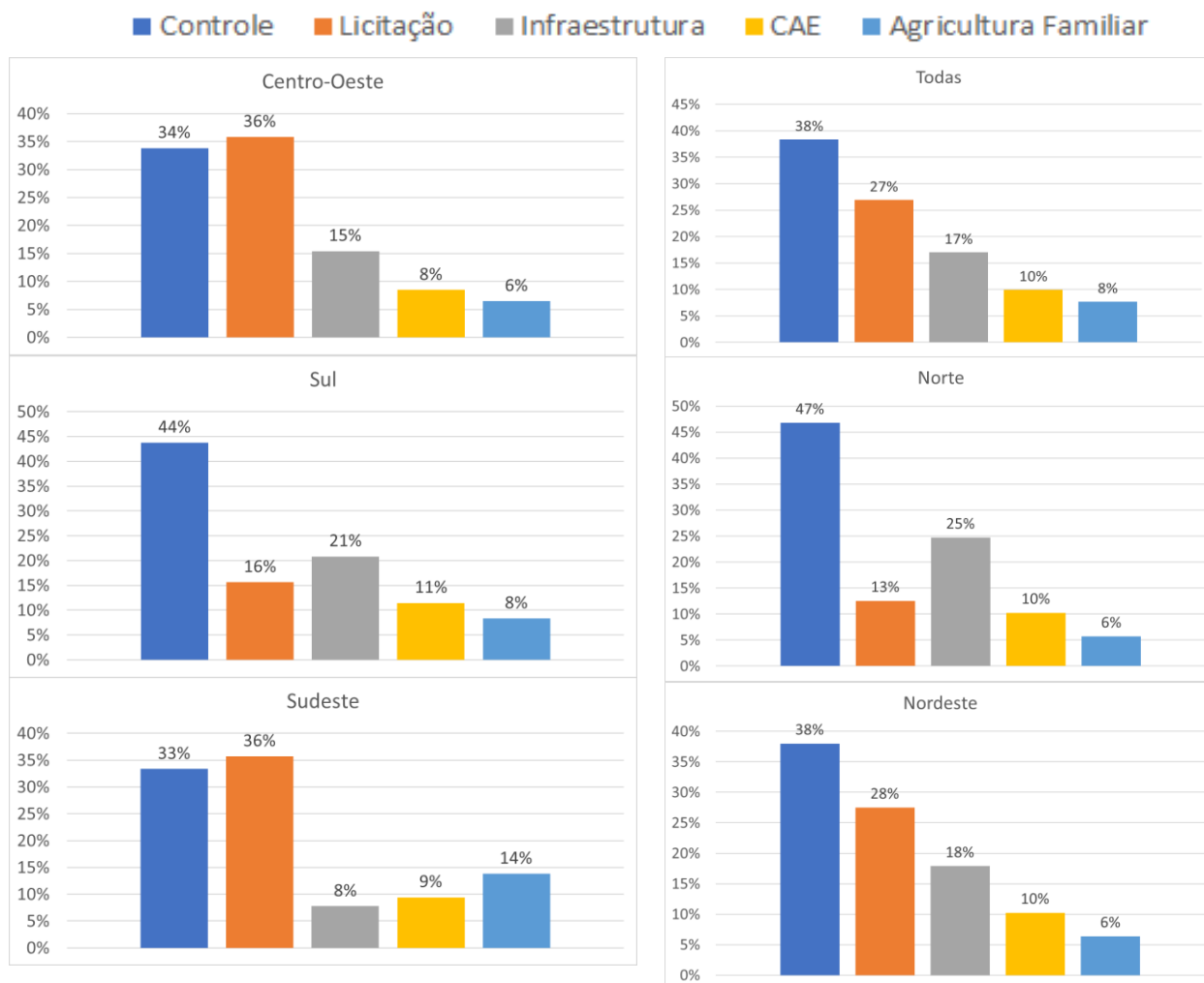
Fonte: Elaborado pela equipe.

Estratificação dos achados por região geográfica

De modo a identificar a característica regional dos achados encontrados nos trabalhos executados pela CGU, foi verificado o comportamento dos problemas por Região do país.

Resume-se, a seguir, o resultado encontrado, o qual pode ser detalhado mediante consulta ao [Painel disponibilizado](#).

Figura 6: Comparativo de problemas encontrados por Região.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Pela análise dos dados apresentados conclui-se:

- Todas as regiões apresentam problemas relacionados a controles administrativos em pelo menos 33% do total de achados, com a maior incidência, de quase 50%, na região Norte (sendo 38% o percentual geral);
- Os achados relacionados a controles e licitação compreendem pelo menos 60% do total de problemas de todas as Regiões (sendo 65% o percentual geral);
- As regiões Sul e Norte são as que enfrentam os maiores problemas com infraestrutura, com percentuais de problemas de, pelo menos, 21% (sendo 17% o percentual geral);
- Os maiores problemas relacionados à Agricultura Familiar se concentram na Região Sudeste, com o percentual de 14% (sendo 8% o percentual geral);
- Os achados relacionados ao CAE se apresentaram homogêneos em todo o país, ficando o percentual de todas as regiões em torno de 10%.

2. Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão colegiado permanente instituído pelos Estados, Municípios e Distrito Federal que possuem caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento. O CAE exerce o controle social sobre o Pnae, sendo composto por sete membros (art. 18, Lei nº 11.947/2009), escolhidos da seguinte forma:

- um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica; e
- dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos por assembleia específica.

Cada membro titular do CAE terá um suplente do mesmo segmento representado e os membros terão mandato de quatro anos.

Para o exercício das suas atribuições, o CAE conta com o suporte dos Estados, Municípios e Distrito Federal que têm a obrigação de fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o seu pleno funcionamento, facilitando o acesso da população (Lei nº 11.947/2009, art. 17, VI). Além disso, os membros do CAE, assim como os recursos humanos envolvidos na execução do Programa, devem ser capacitados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, com apoio do FNDE (arts. 16, VI, e 17, IV, da Lei nº 11.947/2009).

Nos termos do art. 19 da Lei nº 11.947/2009, compete ao CAE:

- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º da Lei³;
- Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

³ Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

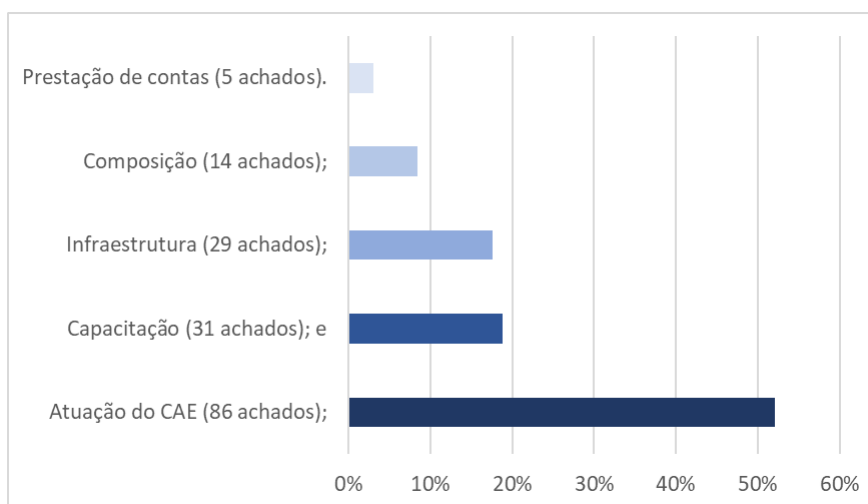
- Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- Receber o relatório anual de gestão do Pnae e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Além das citadas competências do CAE, podem-se destacar as seguintes atribuições:

- Analisar o relatório de acompanhamento da gestão do Pnae antes de elaborar o parecer conclusivo;
- Comunicar ao FNDE e aos órgãos de controle as irregularidades observadas;
- Realizar reunião específica para avaliar a prestação de contas com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
- Preparar o plano de ação em que deve constar a previsão das atividades a serem realizadas durante o ano, com estimativa de custos, e enviá-lo para a Entidade Executora⁴ que tomará conhecimento e deverá providenciar o que for necessário.

Nos trabalhos realizados pela CGU no período de 2015 a 2020, foram identificadas 165 constatações relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar. Para a realização deste trabalho, essas ocorrências foram classificadas em temas principais, conforme abordado no Gráfico 6 e detalhado na Figura 7.

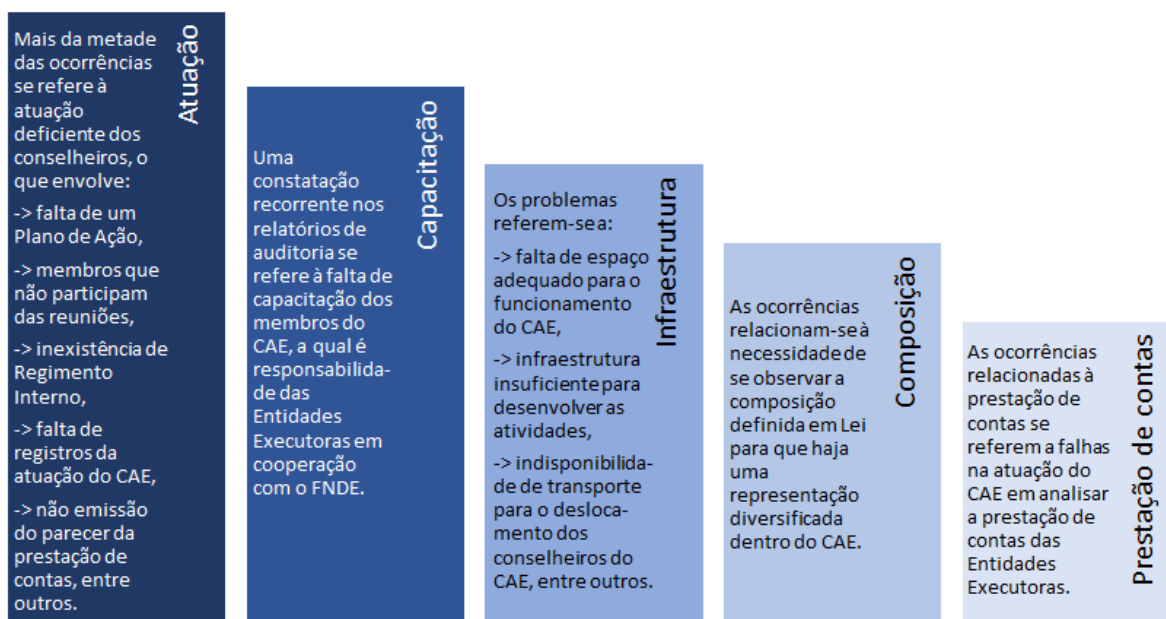
Gráfico 6: Distribuição por tema das impropriedades associadas ao CAE apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

⁴ Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e as escolas federais.

Figura 7: Síntese dos principais problemas associadas a cada tema.



Fonte: Elaborado pela equipe.

A atuação dos membros do CAE é de fundamental importância para o sucesso do programa, uma vez que são os conselheiros que exercem o controle social organizado, capaz de identificar irregularidades e acionar os órgãos de controle da Administração. As deficiências identificadas no âmbito do CAE apontadas possuem diversas causas, dentre as quais destacam-se:

- Falta de capacitação dos membros dos membros do CAE: sem o devido treinamento e orientação, os membros dos CAE não estão aptos a cumprir e executar as suas funções adequadamente;
- Falta de engajamento dos membros dos CAE: membros dos Conselhos engajados com o cumprimento dos objetivos do Programa atuam no sentido de fiscalizar e combater as irregularidades verificadas;
- Deficiência no Controle Interno dos entes estatais: a ausência de ações do controle interno de Prefeituras e Estados, tanto educativas quanto de fiscalização, contribui para uma atuação deficiente dos CAE;
- Transparência de informações insuficiente: a dificuldade de acesso às informações concernentes ao Pnae pode comprometer a atuação do CAE; e
- Problemas na infraestrutura disponibilizada: é de responsabilidade dos Estados, Municípios e Distrito Federal a disponibilização de infraestrutura física e de recursos humanos para o pleno funcionamento dos CAE.

Em 2017, o FNDE, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), lançou a “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar”⁵, cujo objetivo é incentivar

⁵ Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C4/E8/604CF610F5680BF6F18818A8/Cartilha_conselheiros_Programa_Nacional_Alimentacao.pdf

e aprimorar a atuação dos CAE no acompanhamento do Pnae. Esta publicação, além de apresentar o programa e ressaltar a sua importância, traz, no Capítulo 3, uma lista de pontos que devem ser verificados pelos membros dos Conselhos na execução dos trabalhos e no Capítulo 4 orienta como o CAE deve analisar e emitir o parecer conclusivo que deve ser encaminhado ao FNDE. A simples observância destes pontos contribuiria para uma atuação destacada dos CAE.

Naquele ano, mais de 80 mil conselheiros da alimentação escolar eram responsáveis pelo acompanhamento da execução do Programa e na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros. Destaca-se que os CAE são responsáveis por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das Entidades Executoras e emissão do Parecer Conclusivo.

Pode-se concluir que, sem a devida infraestrutura, empenho e capacitação dos membros dos CAE, o controle social resta prejudicado, o que contribui para a ocorrência das situações constatadas pela CGU nos diversos relatórios de auditoria sobre o tema.

3. Avaliação do Pnae pelo CMAP realizada em 2020 e linhas de atuação para o aprimoramento do Programa.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) avaliou, em 2020, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com o propósito de compreender em que medida os objetivos pretendidos pelo programa estariam sendo efetivamente alcançados.

Essa avaliação contou com a participação da Secretaria de Orçamento Federal, como coordenadora da avaliação, e da CGU e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que atuaram como executores. Colaborou, na execução dessa avaliação, o FNDE, que forneceu suporte em todas as fases do estudo, compartilhando informações e participando dos debates e discussões.

A referida avaliação buscou responder a quatro questões, resumidas a seguir:

- Verificação se o desenho do Pnae é adequado para a promoção dos seus objetivos;
- Verificação se o desenho do Pnae promove a otimização dos recursos alocados;
- Verificação em que medida o sistema de monitoramento e de avaliação do Pnae está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações; e
- Verificação das causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes.

Observa-se que o escopo do presente trabalho se relaciona aos dois últimos itens de verificação. Neste aspecto, destacam-se trechos do Relatório de Avaliação do CMAP Ciclo 2020 emitido:

[...] Em termos ideais, o monitoramento do PNAE deve consistir em um exame contínuo e abrangente de todas as etapas de operação do programa, funcionando

como uma atividade de observação do cumprimento de metas, da provisão de insumos e do atingimento de objetivos. Além disso, o plano de monitoramento deve ser desenvolvido a partir de um modelo lógico capaz de determinar onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os indicadores correspondentes a cada fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.

[...] Acerca das avaliações do PNAE e da alimentação escolar, destaca-se que elas podem ser supridas diretamente pelo FNDE ou pelo MEC, assim como por diversos atores com interesse em educação – universidades, organismos internacionais, organizações não governamentais, órgãos de controle –, a partir de articulações realizadas pela Autarquia e pelo Ministério. Por fim, são diversos os usos para as informações de monitoramento e de avaliação: permitem a criação e a aferição de indicadores para acompanhamento dos programas federais ou dos serviços locais; são insumos para tomadas de decisão pelos gestores locais e nacionais da educação; orientam as amostras para atuação das fiscalizações pelos gestores e pelos órgãos de controle; e viabilizam a promoção da transparência necessária para a atuação do controle social, principalmente por meio dos conselhos locais.

[...] Considerando-se as manifestações apresentadas pelo FNDE, pode-se inferir que os principais controles para o acompanhamento, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, concentram-se nas atividades de monitoramento e de análise de prestação de contas, posto que em ambas verifica-se a situação, registram-se eventuais inconsistências e diligencia-se tanto o controle social quanto a gestão, conforme o caso e se necessário. Verifica-se, no entanto, a inexistência de acompanhamento tempestivo das atividades desempenhadas pelos CAEs. Tal fato impossibilita a identificação e a correção de possíveis deficiências no desempenho das atividades atribuídas aos conselhos.

[...] A construção de um plano estruturado de monitoramento, incluindo a rede federal de ensino, passa pela apropriação do modelo lógico do programa e pela elaboração de indicadores, devendo ser seguida por uma reavaliação dos sistemas informatizados de armazenamento e tratamento de dados que atualmente servem ao PNAE. Uma ação governamental como o PNAE só pode ser monitorada com regularidade, abrangência e profundidade com o auxílio de um sistema informatizado que seja ágil e que forneça a possibilidade de extração de relatórios atualizados com informações suficientes para a tomada de decisão.

[...] O fortalecimento do controle social deve privilegiar a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, viabilizando cada vez mais o exercício do papel do cidadão brasileiro no acompanhamento da aplicação dos recursos executados pelos governos. Nesse sentido, é primordial a disponibilização, em transparência ativa, das informações gerenciais produzidas pelo MEC e pelo FNDE a partir de suas rotinas de monitoramento e de avaliação. Também é fundamental a melhoria na estruturação dos CAE para que os conselhos possam melhor desempenhar suas atribuições, destacando-se a realização permanente de capacitação dos membros, a adequação das estruturas físicas – local apropriado, meios de locomoção – e a disponibilização de suporte humano para o bom desempenho de suas atividades.

Cabe, ainda, registrar as recomendações emitidas no âmbito das verificações relacionadas ao escopo do trabalho:

PERGUNTA 3: Em que medida o sistema de monitoramento e de avaliação do PNAE está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?

Achados: O FNDE e o MEC, em suas respectivas competências, não possuem planos de monitoramento e de avaliação estruturados que demonstrem objetivo, necessidades de informação e processos de monitoramento e avaliação da alimentação escolar ou, especificamente, do PNAE. Além disso, observa-se um desalinhamento entre as atividades de monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização, com forte preponderância das duas últimas. Não existe um modelo de avaliação institucionalizado, baseado em planejamento das ações, incluindo indicadores, critérios e procedimentos normatizados, definição da periodicidade de execução e apropriação do resultado avaliativo para o aprimoramento da política.

Conclusões: O MEC deve supervisionar a implementação do PNAE pelo FNDE, não só em atenção às disposições no Decreto-Lei 200/1967, mas, principalmente, por ser responsável pela coordenação da política nacional de educação e pelo monitoramento e avaliação e disseminação de informação sobre a educação. Em razão de os sistemas do FNDE não disponibilizarem informações suficientes, tempestivas e confiáveis sobre os usos adotados e os resultados alcançados pelos entes subnacionais em suas redes de ensino, o MEC e o FNDE estão limitados em suas atribuições de propor ajustes para melhores aplicações dos recursos do PNAE e de garantir a conformidade das aplicações dos recursos às regras estabelecidas, respectivamente.

Recomendações (ao MEC): Instrumento – Portaria. Promover, em conjunto com o FNDE, a elaboração de planos de monitoramento e avaliação da alimentação escolar, incluindo a aplicação dos recursos próprios dos entes federados, o controle social e a atuação do FNDE e dos entes federados na gestão do PNAE.

PERGUNTA 4: Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?

Achados: Não priorização do desenvolvimento rural e da agricultura familiar por parte do poder público local.

Conclusões: O sucesso na aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar é possibilitado quando o poder público local tem o desenvolvimento rural e a agricultura familiar como eixos prioritários de sua agenda.

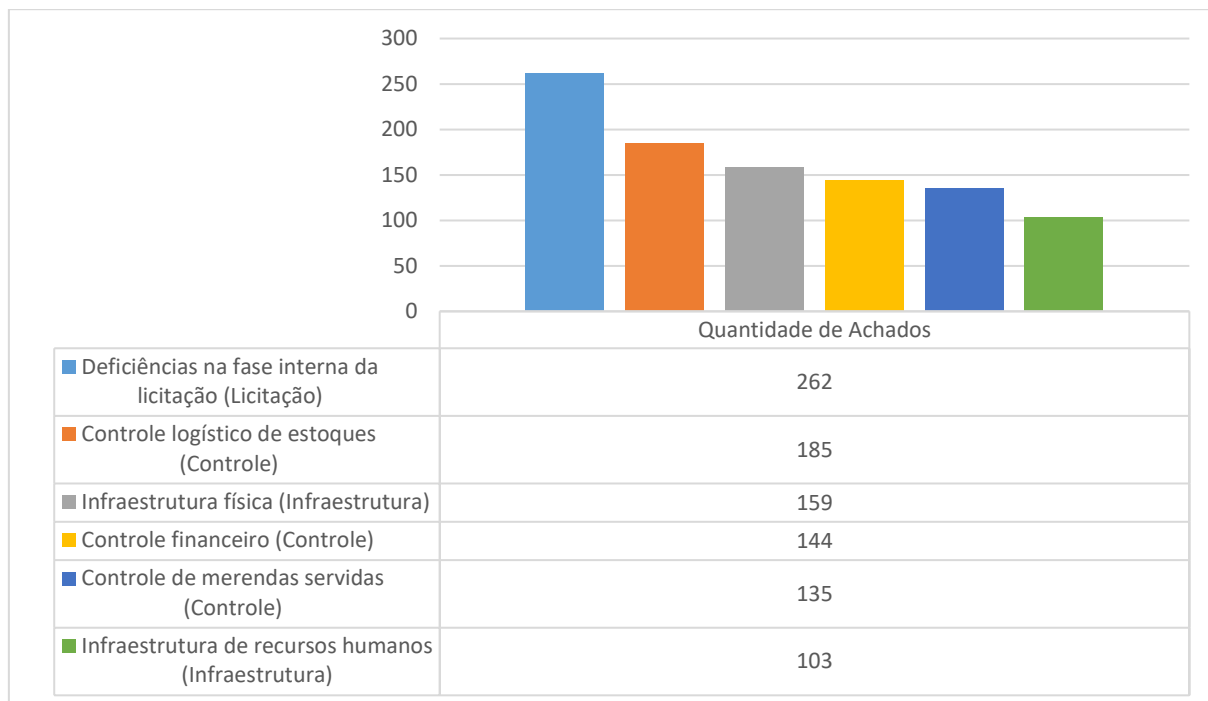
Recomendações (ao FNDE): Instrumento – Resolução. Instituir mecanismo de recompensa pelo cumprimento de boas práticas, incluindo incentivo para os entes subnacionais com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar (que poderia ser um dos critérios de repasse de recursos no aperfeiçoamento da focalização).

Em consonância com o relatado no Relatório CMAP, observou-se que os normativos que regulam o programa definem diretrizes e padrões a serem estabelecidos, mas não constam elementos de controle que permitam aferir se, de fato, as orientações são seguidas. No relatório do CMAP, outro aspecto abordado e que se relaciona diretamente com a capacidade de controle e monitoramento do Programa referiu-se à grande quantidade de sistemas que contêm informações relacionadas ao Pnae, algumas delas autodeclarativas, tendo também o CMAP ressaltado a ausência de comunicação entre esses mesmos sistemas.

Considerando a lacuna existente e a limitação de atuação do FNDE, observando-se o resultado da consolidação dos achados dos trabalhos desenvolvidos pela CGU de 2015 a 2020, verifica-se ser prioritária a atuação nos temas Controle e Licitação ao considerar todas as regiões do país. Dada a grande abrangência dos temas, de modo a especificar uma possível atuação de

forma mais precisa, analisaram-se as ocorrências de achados considerando as subclassificações de cada tema, obtendo-se o seguinte ranking de problemas:

Gráfico 7: Ranking das seis subclassificações (correspondentes a 60% do total) dos problemas apontadas nos relatórios emitidos pela CGU acerca do Pnae de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela equipe.

Ao longo do período de avaliação, de 2015 a 2020, a CGU realizou auditoria no âmbito do Pnae junto ao FNDE, tendo sido emitido o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAEPG) nº 63. Portanto, de modo a identificar providências adotadas pelo FNDE relacionadas aos problemas então consolidados, verificou-se que, no âmbito do referido RAEPG nº 63, a CGU emitiu recomendação para que o FNDE promovesse o desenvolvimento de atividades para o fortalecimento do controle social envolvido com o Programa. Quanto ao atendimento da referida recomendação, o FNDE, por meio da Coordenação-Geral do Pnae, informou que buscava otimizar o esforço de capacitações fazendo uso de intervenções que atingissem o público-alvo de forma massiva, valendo-se de cursos autoinstrucionais na modalidade à distância e utilizando-se de meios de comunicação digitais. Além disso, relatou explorar, como forma de redução dos custos, a centralização de eventos de capacitação que envolvesse todos os atores do Programa. O FNDE também informou a utilização dos Centros de Colaboração de Nutrição e Alimentação Escolar localizados nas Universidades Federais para o planejamento e para a execução de capacitações e para a realização de atendimentos presenciais, mediante prestação de serviços de assessorias aos entes federados.

Ainda no âmbito do RAEPG nº 63, sobre a construção de instrumentos de controle para apoiar os executores do Pnae, verificou-se que foi emitida recomendação para que fosse concluído estudo que se encontrava em andamento à época sobre o modelo de controle de estoque nos armazéns das entidades executoras e das escolas. Sobre o assunto, o FNDE informou que foi publicada a Nota Técnica nº 5002/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, contendo orientações gerais e específicas para realizar o controle de estoque de alimentos, apresentando os principais

elementos que devem ser observados na realização da atividade, bem como um modelo de controle de estoque adaptável à realidade de cada município e estado.

Além disso, por meio de outra recomendação, a CGU recomendou ao FNDE que fosse realizada avaliação sobre a possibilidade de instituir reforço técnico aos profissionais de nutrição, de modo a garantir o objetivo do Programa. Em atendimento, o FNDE informou prestação de assistência técnica aos profissionais de nutrição por meio de cursos presenciais e à distância, de atendimento telefônico, de promoção de encontros técnicos, de informativos mensais (InformaNutri), de publicação de notas técnicas e de documentos orientadores (cadernos e livros técnicos) e da produção de vídeos (disponibilizados no canal do YouTube do FNDE), todos disponibilizados no site do FNDE, de acesso público.

Em pesquisa ao site do FNDE, foram identificadas cartilhas com orientações ao nutricionista; modelos e manuais para elaboração de cardápios, inclusive para grupos com alguma restrição alimentar; planilhas para controle do recebimento de gêneros alimentícios; planilhas para registro de treinamentos da equipe; além de diversos materiais com orientações sobre a execução do Pnae, incluindo a agricultura familiar.

Considerando todo o conteúdo exposto, de forma complementar às providências já adotadas relatadas, dada a capacidade operacional reduzida do FNDE para atuar no âmbito do Pnae, observa-se oportunidade de direcionamento dos esforços de monitoramento pelo próprio FNDE mediante parcerias com os controles internos locais, os quais possuem a capilaridade que o FNDE não possui (uma vez que se faz necessário o atendimento à recomendação do CMAP). Outro aspecto a ser considerado é a possibilidade do estabelecimento de atuações por região, uma vez que é possível visualizar os principais problemas encontrados de forma regional no [Painel disponibilizado](#). Além disso, de forma complementar e considerando, ainda, a entrada em vigor de forma plena em 2024 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 01.04.2021) que deve trazer maiores dificuldades para os municípios onde as compras são de fato realizadas, o FNDE pode vir a capitanear a definição de modelos e de documentos de apoio no âmbito do Programa associados à atividade de compras e aquisições.

RECOMENDAÇÕES

1 - Avaliar o estabelecimento de parcerias junto aos controles internos municipais com a pré-formatação de fiscalizações que pudessem ser realizadas de forma contínua e perene, com periodicidade definida e delimitando o escopo das verificações para a avaliação contínua dos procedimentos de coleta e sistematização dos dados repassados para o FNDE e para a fiscalização dos pontos de maior criticidade, estimulando a participação dos membros do CAE nas visitas, e prevendo a alimentação de uma base de dados que auxiliaria a autarquia no acompanhamento do programa em atendimento à recomendação do CMAP.

Achados nº 1, nº 2 e nº 3.

2 – Avaliar a elaboração de modelos, documentos, instrumentos de controle que sirvam de apoio aos executores do Programa no âmbito da realização de licitações no âmbito do Pnae.

Achados nº 1 e nº 3.

3 – Avaliar a instituição de trilhas de aprendizagem customizadas aos diferentes papéis relacionados a todos os envolvidos no âmbito do Pnae abordando o uso das orientações e do material de controle já existentes agregando a cada novo ciclo de capacitação outras ferramentas que vierem a ser criadas ou informando os aprimoramentos das existentes.

Achados nº 1, nº 2 e nº 3.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo principal identificar possíveis melhorias no Pnae a partir da análise dos problemas apontados pela CGU e pelo MPF em trabalhos realizados no período de 2015 a 2020 considerando, ainda, a avaliação realizada pelo CMAP no exercício de 2020. Em resposta às questões de Auditoria propostas, verificou-se:

Quanto aos principais problemas identificados no uso dos recursos repassados sob o ponto de vista da CGU e do Ministério Público Federal, os poucos dados disponíveis acerca do MPF impossibilitaram a análise das informações. No âmbito dos 1652 achados apontados pela CGU no período de 2015 a 2020, a análise demonstrou diversos problemas identificados pelas equipes de auditoria, sendo os principais listados a seguir:

- irregularidades na fase interna da licitação (16% do total);
- falhas no gerenciamento ou inexistência de controle de estoque e distribuição de alimentos (11% do total);
- deficiências no espaço físico e nos materiais utilizados na preparação das refeições (10% do total);
- irregularidades nos pagamentos realizados com recursos do Pnae (9% do total);
- falha nos controles das merendas servidas (8% do total)
- ausência de nutricionistas ou número abaixo dos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Federal de Nutricionistas (6% do total); e
- atuação deficiente dos conselheiros do CAE (5% do total).

Acerca das falhas de atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, levantou-se que seriam decorrentes de falta de capacitação dos membros dos membros do CAE; falta de engajamento dos membros dos CAE; deficiência no Controle Interno dos entes estatais; transparência de informações insuficiente; e problemas na infraestrutura disponibilizada aos CAE.

Considerando as falhas identificadas, os controles existentes e as recomendações do CMAP relacionadas ao Pnae e diante da falta de capacidade operacional da equipe do FNDE para atuar de forma mais abrangente no âmbito do Pnae, o presente trabalho propõe que o FNDE busque parceria junto aos órgãos de controle interno locais, crie trilhas de aprendizagem customizadas e elabore modelos, documentos, instrumentos de controle que possam servir de apoio aos executores do Programa.

Essas propostas buscam corrigir os problemas identificados pelos Auditores da CGU ainda não tratados e, em parte, auxiliar na implementação de uma das recomendações exaradas pelo CMAP podendo o FNDE, de forma complementar, utilizar o [Painel disponibilizado](#) para definir atuações Regionais otimizando a solução de problemas.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O FNDE apresentou manifestação ao relatório preliminar de auditoria por intermédio de e-mail encaminhado em 22.04.2024. Não foram abordados aspectos atinentes aos achados do relatório, apenas ressaltadas as recomendações acordadas, conforme transcrito no campo específico.

Manifestação da unidade examinada

“Trata-se do Relatório de Avaliação n.º (SEI 4024877), oriundo da Controladoria-Geral da União - CGU, associado à Tarefa #1602718 do e-Aud, SEI n.º 4024876, que teve como objetivo identificar e propor melhorias no âmbito do PNAE, a partir de ações efetivadas pela própria CGU, pelo Ministério Público e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Para tal, analisaram-se os achados apresentados nos relatórios de auditoria elaborados pelas equipes da CGU no período de 2015 a 2020 e informações prestadas pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina quanto a impropriedades ocorridas no estado. Com base nessas informações e no relatório sobre o PNAE produzido pelo CMAP em 2020, verificou-se a existência de lacunas nos instrumentos de controle do Programa, que ocasionaram a elaboração de recomendações ao FNDE.

As recomendações do Relatório foram debatidas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 19/03/2024, da qual participaram representantes do FNDE e da CGU, e resultou nas seguintes informações e propostas pelo FNDE, mencionadas na Memória de Reunião (SEI 4094385):

No âmbito da Recomendação 1, o FNDE informou que o SIGPC, sistema até então utilizado para a prestação de contas, que também é utilizado como instrumento de monitoramento, será descontinuado e o modelo de prestação de contas precisará ser reestruturado. Além disso, o FNDE também terá que repensar a forma de consolidação das informações, pois o novo sistema possui uma abordagem voltada a aspectos financeiros.

Com isso, haverá uma alteração da forma de monitoramento devido ao problema estrutural existente com o grande passivo de prestação de contas pendentes, cuja solução engloba a requisição de elaboração de um relatório anual de gestão, previsto na legislação, o qual deverá ser construído de forma a permitir o monitoramento e a avaliação técnica do PNAE.

No âmbito da Recomendação 2, com relação às falhas associadas a licitações, o FNDE informou que é necessário receber o detalhamento dos problemas encontrados para que o PNAE possa ter condições de identificar como poderia fornecer orientações aos municípios. A planilha com a discriminação dos problemas está anexada ao processo, sob o nº SEI 4094405.

Quanto à Recomendação 3, acerca das trilhas de aprendizagem, o FNDE informou que, no passado, houve um movimento com esse intuito, mas que não gerou resultados e que considera uma boa solução a ser desenvolvida.

Isto posto, solicitamos, consoante as instruções do Informe Auditoria, SEI 1663031, o registro das seguintes manifestações desta CGPAE, no sistema e-Aud, Tarefa #1602718, que foram postuladas durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções (SEI 4094385): comunicamos a confirmação do prazo para a implementação das soluções, dia 30/09/2024, e ratificamos as recomendações constantes do Relatório Preliminar (SEI 4024877) e da Memória de Reunião (SEI 4094385).”

Análise da equipe de auditoria

O FNDE ratificou o acatamento às recomendações emitidas no relatório preliminar bem como os prazos acordados na reunião de busca conjunta de soluções, sendo possível, portanto, a emissão da versão final do relatório de auditoria.

Consolidação de Resultados

CGU e MPFSC | de 2015 a 2020



e-Aud
#1110051

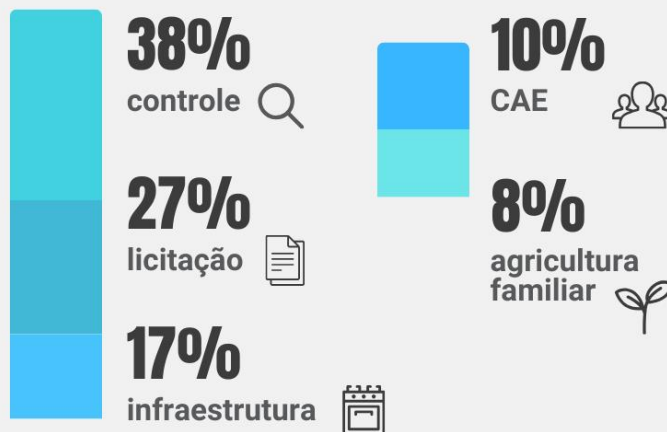


CLASSIFICAÇÃO POR TIPO DE PROBLEMA

1.652

achados de auditoria

A CGU realizou **205** trabalhos sobre o PNAE em todo o Brasil nesse período, sendo que **194** relatam achados com impacto negativo



SUBCLASSIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS

1. Controle Administrativo

Total de 638 Achados

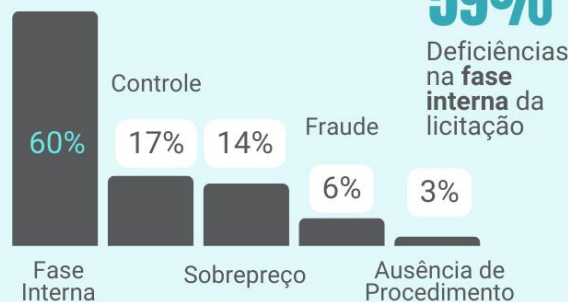


29%

Logístico: recebimento, estoque e distribuição

2. Licitação

Total de 439 Achados



59%

Deficiências na **fase interna** da licitação

3. Infraestrutura

282 Constatações

56%
Deficiências na infraestrutura física
↓
68% armazenamento e preparo de alimentos

44%
Problemas com Recursos humanos
↓
84% ausência de nutricionista

4. CAE

165 Constatações

52% atuação deficiente dos conselheiros

19% falta de capacitação

8% composição

18% deficiência de infraestrutura para atuação

3% irregularidades

5. Agricultura Familiar

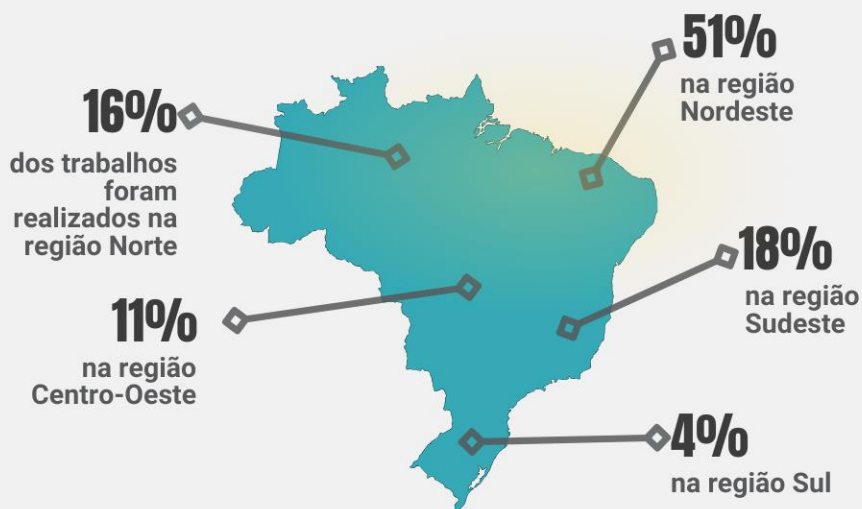
128 Constatações

51% não aplicação de no mínimo 30% dos recursos

40% problemas na licitação

9% deficiência no controle

TRABALHOS POR REGIÃO

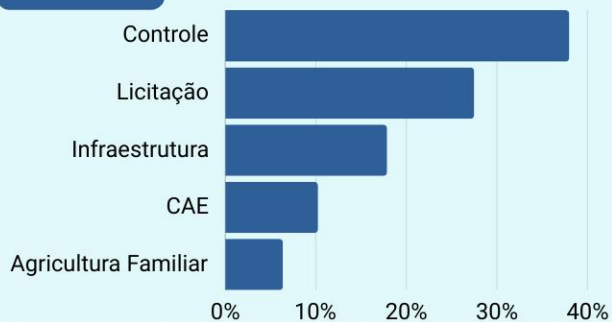


Subclassificações com mais achados

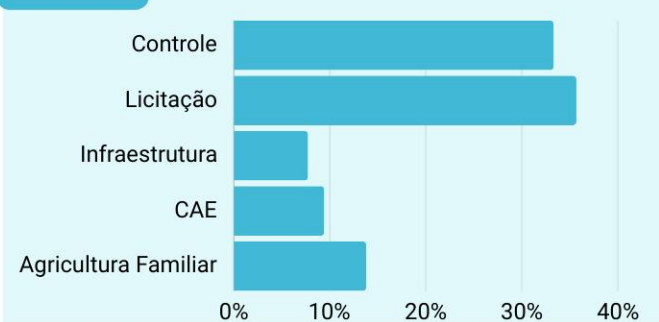
- 1 **262** deficiências na fase interna da licitação
- 2 **185** controle logístico de estoques
- 3 **159** infraestrutura física
- 4 **144** controle financeiro
- 5 **135** merendas servidas
- 6 **123** infraestrutura de recursos humanos

DETALHAMENTO DO TIPO DE PROBLEMA POR REGIÃO

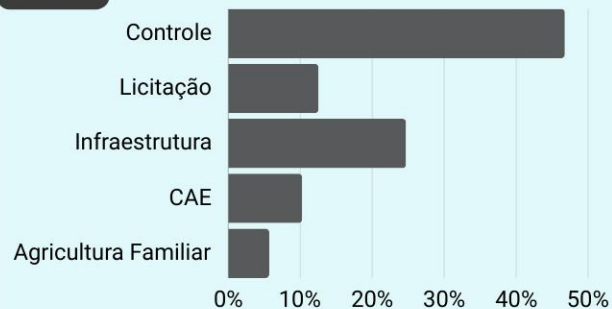
Nordeste



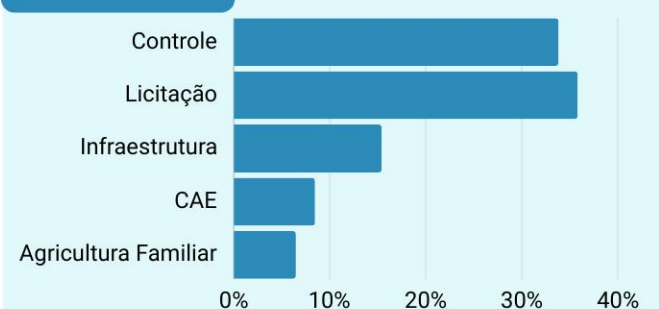
Sudeste



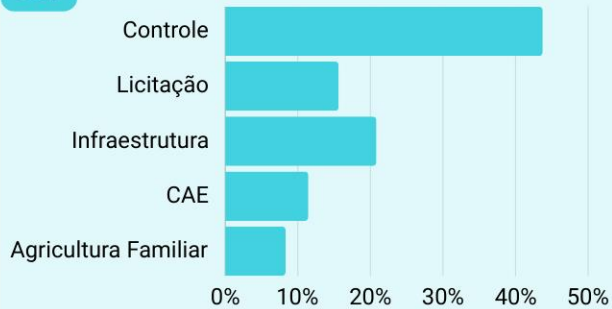
Norte



Centro-Oeste



Sul



Ficha de Consolidação: CGUSC nº 01/2024

Auditoria: #1110051

Unidade: MEC/FNDE

Título: SFC - Consolidação PNAE (CGU e MPFSC) x abordagem CMAP

Produto: Consolidação de resultados dos trabalhos da CGU e MPFSC na temática PNAE, de 2015 a 2020

