

CADERNO DE ESTUDOS

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

TCE/MT
Agosto/2016



APRESENTAÇÃO

Reiteradamente são veiculadas na mídia notícias de falta de merenda escolar para os alunos da rede pública, gêneros alimentícios estragados, prazo de validade vencido, preços dos alimentos muito acima do que o mercado geralmente cobra, desvios e furtos. Além disso, os órgãos de controle (CGU, TCU, TCE) têm realizado uma série de auditorias no Programa de Alimentação Escolar apontando diversas falhas tanto na gestão federal quanto nas estaduais e municipais, indicando que o programa apresenta vulnerabilidades e padece de deficiências significativas em seus controles internos.

A descentralização da gestão no Programa de Alimentação Escolar permite que as decisões e o controle estejam próximos da população, contudo é necessária uma coordenação das ações dos três entes de forma a garantir uma gestão eficiente.

Para coibir as irregularidades do programa, a **atuação integrada** dos órgãos de controle tem sido fundamental, produzindo resultados mais efetivos no combate à corrupção.

Entretanto, os órgãos de controle não podem eliminar todas as irregularidades, em função de suas limitações inerentes. Isto porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição, muito embora não se deva minimizar a importância do efeito exemplar da ação dura e tempestiva.

Dessa forma, é primordial que as instituições públicas se concentrem no campo das **medidas preventivas**, reconhecidas pelas convenções internacionais contra a corrupção como o caminho mais adequado para atacar as causas do problema da **corrupção e do desperdício**. Entre as ações de **prevenção** que podem ser adotadas, destaca-se o **Projeto de Melhoria dos Controles Internos dos Municípios**, maior auditoria compartilhada executada no estado de Mato Grosso, tendo como atores o Tribunal de Contas (TCE/MT), Controladoria-Geral da União - CGU e Controladorias de todos os Municípios, oferecendo subsídio aos gestores públicos para implantação de controles internos efetivos, estimulando, assim, o **enfrentamento da corrupção** e o **aprimoramento da gestão**, além de contribuir para a construção de bases sólidas para o Sistema de Controle Interno da Administração Pública.

DIREITOS AUTORAIS

ESTA OBRA É DISPONIBILIZADA APENAS PARA USO DIDÁTICO NO CURSO DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA ESCOLA DE CONTAS DO TCE/MT. QUALQUER USO DA OBRA FORA DESSE CONTEXTO DEVE SER PREVIAMENTE AUTORIZADO PELO AUTOR.

Sobre o autor

Kleberon Souza é Bacharel em Ciências Contábeis, Especialista em Auditoria Contábil e Tributária e em Direito e Controle Externo da Administração Pública, Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU com mais de 10 anos de experiência; palestrante na área de auditoria governamental, licitações e contratos e avaliação de controles internos; ocupou diversos cargos gerenciais nas áreas de auditoria e fiscalização; autor do Guia de Integridade das Empresas Estatais Federais, publicado pela CGU em 2015 e Coautor dos Livros Controladoria no Setor Público e Combate à Corrupção em Licitações, ambos lançados pela Editora Fórum em 2016.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	1
CONTEXTO.....	3
CONHECENDO O PROGRAMA	6
1. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	9
1.1 Educação Alimentar e Nutricional	9
1.2 Oferta de alimentação às escolas	9
1.3 Teste de Aceitabilidade.....	15
1.4 Controle de Qualidade	16
1.5 Identificação dos riscos.....	17
1.6 Avaliação dos riscos	18
2. GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	21
2.1 Formas de Gestão	21
2.2 Movimentação dos Recursos Financeiros.....	22
2.3 Operacionalização do Programa de Alimentação Escolar.....	25
2.4 Identificação dos riscos	41
2.5 Avaliação dos riscos.....	45
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	46
3.1 Identificação dos riscos	48
3.2 Avaliação dos riscos.....	49
4. CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE	50
4.1 Identificação dos riscos	52
4.2 Avaliação dos riscos.....	53
5. PRIORIZAÇÃO DOS RISCOS DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	54
REFERÊNCIAS	57

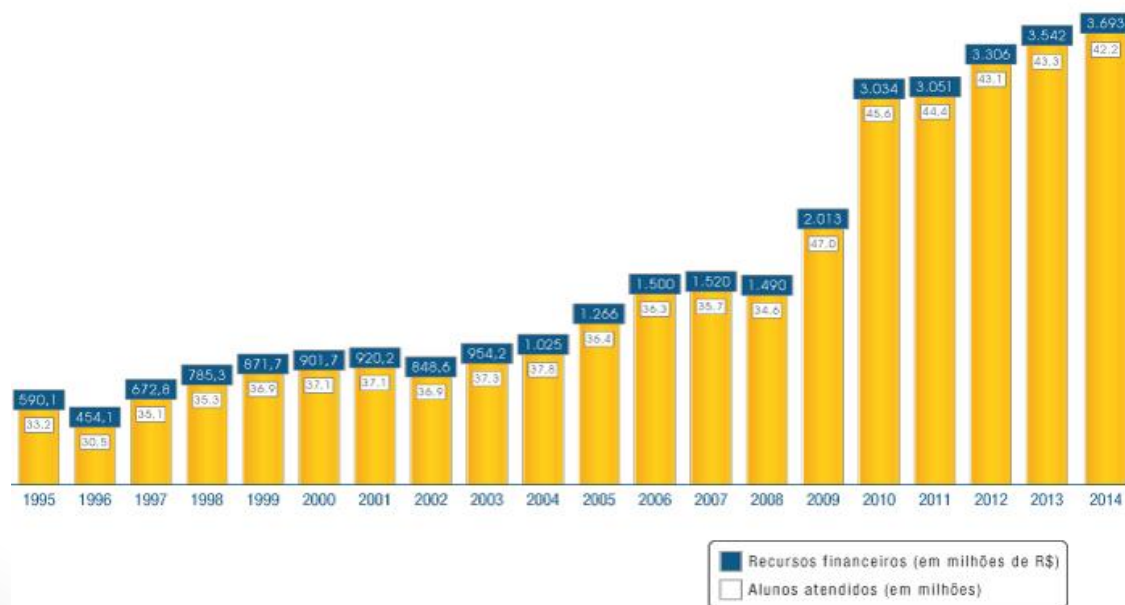
CONTEXTO

O direito à merenda escolar encontra-se gravado na **Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inciso VII**. O cumprimento do comando constitucional é viabilizado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, existente há mais de cinco décadas e cujo objetivo precípua é a elevação dos níveis de alimentação e nutrição e a melhoria do rendimento escolar dos estudantes. **A alimentação adequada, portanto, é um direito humano e social e um dever do Estado (governo federal, Estadual, distrital e municipal).**

O direito à alimentação adequada significa que todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, deve ter acesso físico e econômico, a todo tempo, à alimentação adequada ou através do uso de uma base de recurso apropriada para sua obtenção de maneira que condiz com a dignidade humana.” (Art. 4o do Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada).

Assim, o Programa de Alimentação Escolar não tem a função apenas de satisfazer as necessidades nutricionais dos alunos, enquanto permanecem na escola. Ele se apresenta como modelo de programa social, cujos princípios são: reconhecer, concretizar e fortalecer o **direito humano e universal à alimentação**.

Segundo dados do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE, o **valor global dos recursos federais** alocados no orçamento da União destinados ao PNAE para beneficiar **42 milhões de estudantes da educação básica**, em 2014, foi em torno de **R\$ 3,6 bilhões**, devendo **30% desse valor (R\$ 1,2 bilhões)** ser destinado ao incentivo do desenvolvimento econômico das comunidades, por meio da compra direta de produtos da **agricultura familiar**, consolidando a amplitude deste programa no cenário atual (BRASIL, 2016).



Em 2015, o montante de recursos federais transferidos pelo FNDE foi de R\$ 3,7 bilhões, sendo R\$ 71.293.650,00 para o estado de Mato Grosso (Governo do Estado R\$ 32.106.716,00 + Municípios R\$ 39.186.934,00). Do valor transferido aos municípios, 48% (R\$ 18.700.224,00) está concentrado em apenas 10 (dez), conforme apresentado na tabela a seguir:

MUNICÍPIOS	VALOR (R\$)
Cuiabá	6.574.348,00
Várzea Grande	2.727.404,00
Rondonópolis	1.968.768,00
Sinop	1.362.524,00
Sorriso	1.258.680,00
Cáceres	1.120.408,00
Tangará da Serra	1.079.600,00
Barra do Garças	942.164,00
Lucas do Rio Verde	866.168,00
Primavera do Leste	800.160,00
TOTAL	18.700.224,00

Fonte: FNDE

Esse contexto de aumento progressivo da demanda por alimentação escolar torna especialmente importante que as **Entidades Executoras** (Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais) **estejam adequadamente estruturadas** e que sejam capazes de possibilitar a ampliação consistente do programa, de forma **a assegurar a universalidade, equidade e integridade** da alimentação escolar aos estudantes da educação básica que dela necessitam.

Além disso, a necessidade de melhorar o desempenho do Programa de Alimentação Escolar é facilmente comprovada pelos resultados de auditorias recentes. Em ação de controle realizada pelo Tribunal de Contas da União na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, foram apontadas as seguintes irregularidades:

ITEM	OBSERVAÇÃO
01.	Estrutura inadequada e higiene precária da cozinha;
02.	Alimentos armazenados de forma incorreta;
03.	Merenda servida não corresponde à prevista no cardápio;
04.	Despesas executadas sem comprovação documental;

ITEM	OBSERVAÇÃO
05.	Não cumprimento do mínimo de 30% para aquisição de produtos da agricultura familiar;
06.	Produtos previstos no cardápio, mas não foram adquiridos;
07.	Aquisição de produtos com valores acima do registrado na Ata;
08.	Não execução dos cardápios;
09.	Falta de registro das merendeiras no diário de alimentação; e
10.	Ausência de planejamento do cardápio.

Fonte: Acórdão TCU nº 2370/2015 – Plenário

Esse contexto evidencia que o Programa de Alimentação Escolar é um programa **materialmente** importante (volume de recursos envolvidos), **relevante** (questão de interesse social) e com muitos **riscos** que precisam ser gerenciados.

Em razão disso, é preciso **avaliar os controles internos** instituídos pelos municípios para administrar o programa. Para elaborar o planejamento de uma avaliação nessa atividade é necessário primeiro identificar os **objetivos-chave** do Programa de Alimentação Escolar, os **riscos relevantes** e os respectivos **controles** necessários para reduzir esses riscos. É preciso, portanto, conhecer detalhadamente o programa de alimentação escolar. É isso que faremos nos capítulos a seguir.

Fraude na merenda escolar do estado de São Paulo

Em 2016, a Polícia Civil e o Ministério Público de São Paulo deflagram a operação Alba Branca, que investiga um esquema de corrupção no qual uma cooperativa pagava propina de 25% em troca de contratos superfaturados para fornecer produtos da **agricultura familiar** para a merenda escolar à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Interceptações telefônicas e delações indicaram que a cooperativa vencedora **fraudava licitações** (chamada pública), simulando competição com outras cooperativas ligadas a ela, e **superfaturava o preço dos produtos**, a exemplo do suco de laranja, cujo litro poderia ser comercializado a R\$ 3,70, mas era vendido para o estado por R\$ 6,80. As fraudes chegam a R\$ 7 milhões e as investigações apontam que o esquema criminoso atingiu 152 de 645 municípios paulistas (www.mpsp.mp.br).

CONHECENDO O PROGRAMA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, popularmente conhecido como **merenda escolar**, é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo considerado **um dos maiores e mais abrangentes do mundo** no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. (BRASIL, 2013; HOFFMAN, 2012).

O programa contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.

São atendidos pelo Programa os alunos de toda a **educação básica** (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014).

a) Evolução do Programa de Alimentação Escolar

Na década de 50, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação Escolar, denominado Conjuntura Alimentar, e o Problema da Nutrição no Brasil, que pela primeira vez, estruturava um Programa de merenda escolar, podendo ser considerado o resultado concreto da preocupação governamental com a alimentação de grupos vulneráveis, especialmente escolares, por influência de nutrólogos-pesquisadores sociais (VASCONCELOS, 2005).

Desse plano original, apenas o Programa de alimentação escolar sobreviveu, contando com o apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), hoje chamado de Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Em março de 1955 foi assinado o Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar, subordinada ao Ministério da Educação. Apenas **no ano de 1979 foi dada** ao Programa **a denominação Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do **ensino fundamental** público. Posteriormente, a **emenda constitucional nº 59 de 2009, ampliou a abrangência** do atendimento da alimentação escolar **para toda a educação básica** (creche, pré-escola, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos – EJA), definindo no art. 208, incisos IV e VII que é dever do Estado (União, estados, Distrito Federal e Municípios) a garantia de:

O QUE É MERENDA?

Do latim *merenda*, conjunto de coisas merecidas, como as refeições, mas sobretudo o lanche servido entre 14 e 16 horas. Com a evolução escolar, o turno matutino não poderia ficar sem lanche, e a merenda naturalmente foi deslocada para outro horário: entre 9 e 10 horas (Silva, 2014).

“Inciso IV: educação infantil, em creche e pré-escolar, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

Inciso VII: atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e Assistência à saúde.”

No período de 1955 a 1994, o PNAE caracterizou-se pelo **gigantismo das operações de compra e de distribuição dos gêneros alimentícios**, exercendo forte atratividade sobre os fornecedores, em vista dos significativos valores envolvidos. Surgiram empresas especializadas na fabricação de produtos formulados destinados à merenda escolar, de **alto custo e grande rejeição pelos estudantes**, bem como atravessadores também especializados no fornecimento de gêneros para a merenda.

Esses problemas obstaculizavam o alcance do desempenho satisfatório do programa, uma vez que os **complexos sistemas de fornecimento e armazenamento dos produtos**, a cartelização dos fornecedores, os elevados custos, além dos **cardápios padronizados e não condizentes com os hábitos alimentares** dos estudantes comprometiam a eficácia dos resultados.

Assim, **a partir de 12 de julho 1994**, com a edição da Lei nº 8.913/94, o PNAE **passou a ser descentralizado** na direção dos estados e municípios, a exemplo do ocorrido com outras políticas e programas à época, visando a melhoria do seu desempenho e alcance das metas de forma contínua, economicamente sustentável e com a participação da comunidade local (SPINELLI; CANESQUI, 2002).

A **consolidação da citada descentralização deu-se** com a Medida Provisória no 1.784, de **14 de dezembro de 1998**, que criou a **transferência automática dos recursos**, fato que garantiu maior agilidade no processo de execução do Programa. Assim, progressivamente, os recursos financeiros que inicialmente eram transferidos aos estados e municípios por meio de convênios passaram a ser enviados a estes, a partir de 1998, **sem a necessidade de instrumentos legais**, e com o atributo de serem destinados exclusivamente à compra de alimentos. Nesse período, o número de municípios que aderiram à descentralização evoluiu de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.

Ademais, **os entes federados assumiram a responsabilidade** por todas as etapas de implementação do programa, a saber: **recebimento, complementação e administração dos recursos financeiros, elaboração dos cardápios, aquisição dos alimentos, preparo e distribuição da alimentação, controle de qualidade, avaliação e prestação de contas** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além da criação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

A partir de 2006, passou-se a **exigir a presença do nutricionista** como Responsável Técnico pelo Programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, o que **permitiu uma melhoria significativa** na qualidade da alimentação escolar quanto ao alcance de seu objetivo.

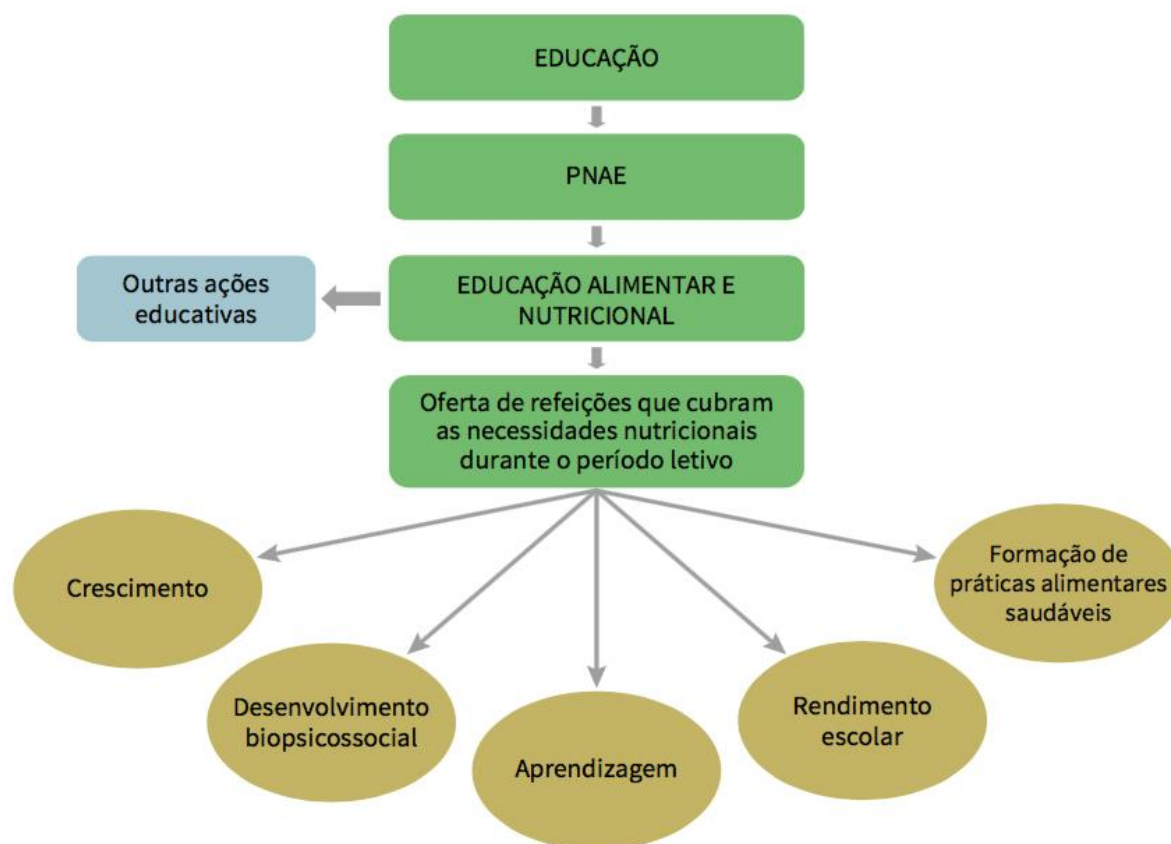
Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o Programa de Alimentação Escolar, **como a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica**, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação, e de jovens e adultos, **e a garantia de que, no mínimo, 30%** dos repasses do FNDE **sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar**.

Por fim, **em 2013** foi publicada a Resolução CD/FNDE nº 26, que **fortalece um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN)**, ao dedicar uma Seção às ações de EAN. Essa Resolução foi alterada pela Resolução CD/FNDE nº 4/2015, que modificou os artigos 25 a 32, que tratam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações (Brasil, 2016).

Como se nota, portanto, tem havido esforço considerável com objetivo de organizar e normatizar o Programa de Alimentação Escolar.

b) Objetivos da Alimentação Escolar

O Programa de Alimentação Escolar tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos estudantes, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola (Art. 3º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).



Fonte: Brasil, 2016

1. ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

1.1 Educação Alimentar e Nutricional

O Programa de Alimentação Escolar possui como uma de suas diretrizes a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), que **objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis** que colaborem para a aprendizagem, a boa saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Podem ser citadas como **exemplos de ações de educação alimentar e nutricional** as seguintes atividades:

- Oferta de alimentos variados e seguros adaptados à cultura, regionalização, sociobiodiversidade e que estejam em conformidade com a faixa etária e o estado de saúde dos escolares, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- Cursos, palestras e oficinas direcionadas às merendeiras, nutricionistas, gestores, diretores de escolas, agricultores, enfim, todos os atores envolvidos na alimentação escolar que abranjam as temáticas da alimentação e nutrição;
- Teatros, oficinas culinárias, gincanas, jogos e palestras, rodas de conversa e outras atividades educativas que propiciem maior envolvimento dos alunos;
- Hortas escolares pedagógicas;
- Inclusão do tema “alimentação saudável” no currículo escolar; e
- Abordagem do tema em datas específicas de acordo com o contexto local.

O TCU tem determinado às Entidades Executoras que “a ausência de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada afronta o disposto no art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013” (Acórdão TCU nº 2873/2015 – Plenário).

1.2 Oferta de alimentação às escolas

A Coordenação das ações de alimentação escolar será realizada por **nutricionista habilitado**, o qual deverá estar **vinculado ao setor de alimentação escolar** da Secretaria de Educação da Entidade Executora (EEx.), devendo assumir a responsabilidade técnica pelo programa e estar cadastrado no **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC)**. A presença do nutricionista no contexto do programa de alimentação escolar, portanto, é imprescindível.

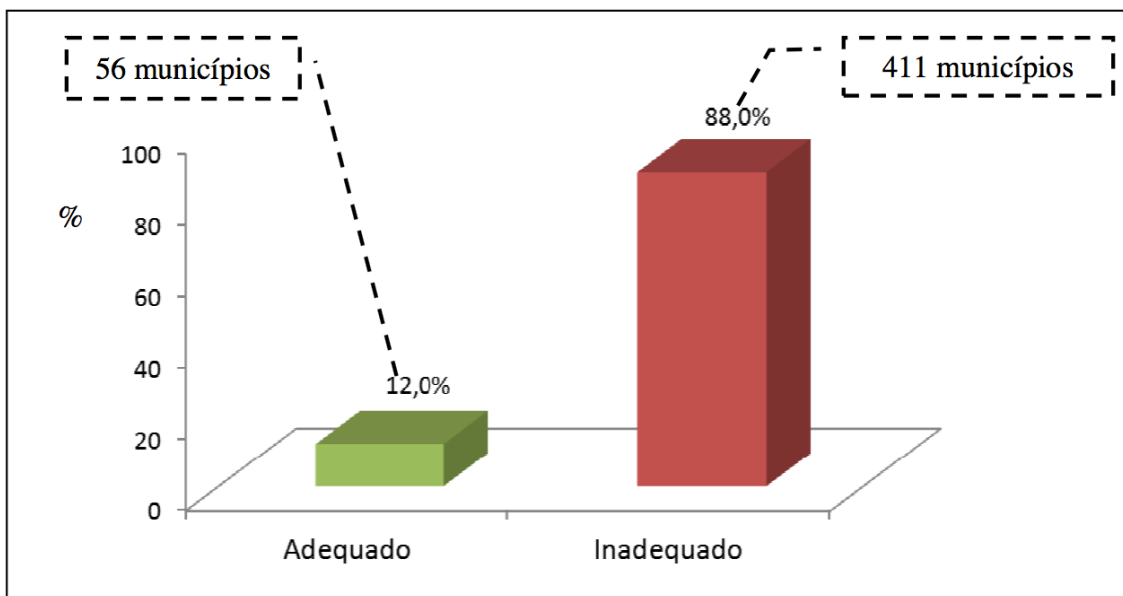
Destaca-se que nutricionista é o profissional **graduado em nutrição, não podendo o técnico em nutrição** assumir tal responsabilidade (Art. 6º da Resolução CFN nº

465/2010). O **parâmetro numérico** mínimo de nutricionistas para a educação básica, por entidade executora, é o seguinte:

Nº de Alunos	Nº de Nutricionistas	Carga horária técnica mínima semanal recomendada
Até 500	1 Responsável Técnico - RT	30 horas
501 a 1000	1 RT + 1 Quadro Técnico - QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2501 a 5000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2500 alunos	30 horas

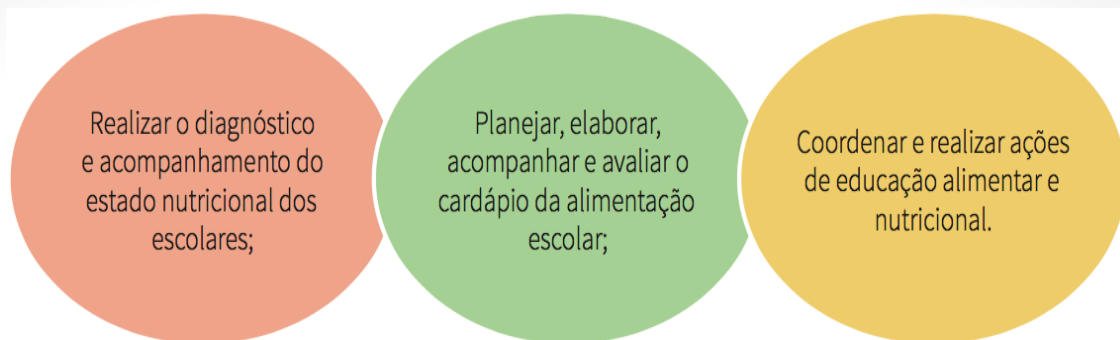
Fonte: Art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010

Estudos realizados em 2014 pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CECANE UFRGS) indicou **elevado percentual** de municípios brasileiros com o **quadro de nutricionistas inadequado**, em desacordo com o parâmetro numérico mínimo definido pela Resolução CFN nº 465/2010, a saber:



Fonte: CECANE UFRGS, 2014

Nos termos da Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas, **compete ao nutricionista** da alimentação escolar, **entre outras** atribuições:



Fonte: Brasil, 2016.

O nutricionista tem papel fundamental no **planejamento do cardápio da alimentação escolar**, avaliando a qualidade dos gêneros a serem utilizados, além de coordenar o **diagnóstico e o monitoramento do perfil nutricional dos estudantes**, o perfil epidemiológico da população atendida e acompanhar a vocação agrícola da região. Na verdade, **ele atua desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição dos alimentos**, bem como propõe **ações de educação alimentar e nutricional** na escola.

Nesse sentido, segundo a Resolução CFN nº 465, **cardápio** é uma ferramenta operacional que **relaciona os alimentos** destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas, discriminando **os alimentos**, por preparação, **quantitativo** per capita, para energia, **carboidratos, proteínas, lipídios, fibras, vitaminas e minerais**. Para atender as necessidades nutricionais dos escolares durante o período letivo, os cardápios deverão **suprir**, no mínimo (§2 do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013):



Fonte: Brasil, 2016.

A **elaboração do cardápio** de alimentação escolar é uma responsabilidade da Entidade

Executora, **não podendo ser responsabilidade delegada à contratada** (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2a. Câmara).

Um cardápio em conformidade com a legislação deve contemplar, no mínimo, as seguintes informações:

SECRETARIA MUNICIPAL DE PANTANAL DO NORTE/MT													
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR													
CARDÁPIO ENSINO FUNDAMENTAL (6 - 10 ANOS)													
JUNHO/2016													
	2 FEIRA (06/06)	3 FEIRA (07/06)			4 FEIRA (08/06)			5 FEIRA (09/06)			6 FEIRA (10/06)		
Refeição Horário													
Composição nutricional (Média semanal)	Energia (Kcal)	CHO (g)	PTN (g)	LPD (g)	FIBRAS (g)	Vit. A (Mcg)	Vit. C (mg)	Ca (mg)	Fe (mg)	Mg (mg)	Zn (mg)	Na (mg)	

Nome, número do CRN e assinatura do nutricionista.

Fonte: FNDE

Ademais, é fundamental conhecer o **perfil epidemiológico da população** atendida, identificando alunos com obesidade, desnutrição, diabetes, doença celíaca, hipertensão, anemia, alergias e intolerâncias alimentares, entre outras. Sendo assim, **os cardápios deverão ser adaptados para atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas** (§5º do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Cabe ressaltar que o acórdão TCU nº 2576/2009 – Plenário e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, art. 14, § 7, estabelece que **os cardápios** deverão ser planejados a partir de **Fichas Técnicas de Preparo (FTP)**, que devem conter as seguintes informações:

- Identificação do público atendido (faixa etária, etapa de ensino/modalidade de ensino, indígena/quilombola);
- Período de permanência do aluno na escola (parcial ou integral);
- Tipo de refeição (desjejum, lanche da manhã, almoço, lanche da tarde, jantar);
- Nome da preparação e consistência;
- Lista de ingredientes e per capita; e
- Informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras.

A Ficha Técnica de Preparo (FTP) é um instrumento que permite a padronização e reprodutibilidade das preparações, pois especifica os ingredientes, seus per capita e técnicas culinárias utilizadas, além de fazer o cálculo de nutrientes e o controle de custos, conforme modelo apresentado a seguir:

FICHA TÉCNICA DE PREPARO - ENSINO FUNDAMENTAL (6 - 10 ANOS) - EXEMPLO

JUNHO/2016

Nome da Preparação: Arroz Branco	COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL															
	INGREDIENTES	PB (g)	PL (g)	FC	Energia (Kcal)	CHO (g)	PTN (g)	LPD (g)	Fibras (g)	Vit. A (Mcg)	Vit. C (mg)	Ca (mg)	Fe (mg)	Mg (mg)	Zn (mg)	Na (mg)
Arroz branco	35	35	1													
Óleo de soja	3	3	1													
Alho	1,08	1	1,08													
Sal	1	1	1													
TOTAL																

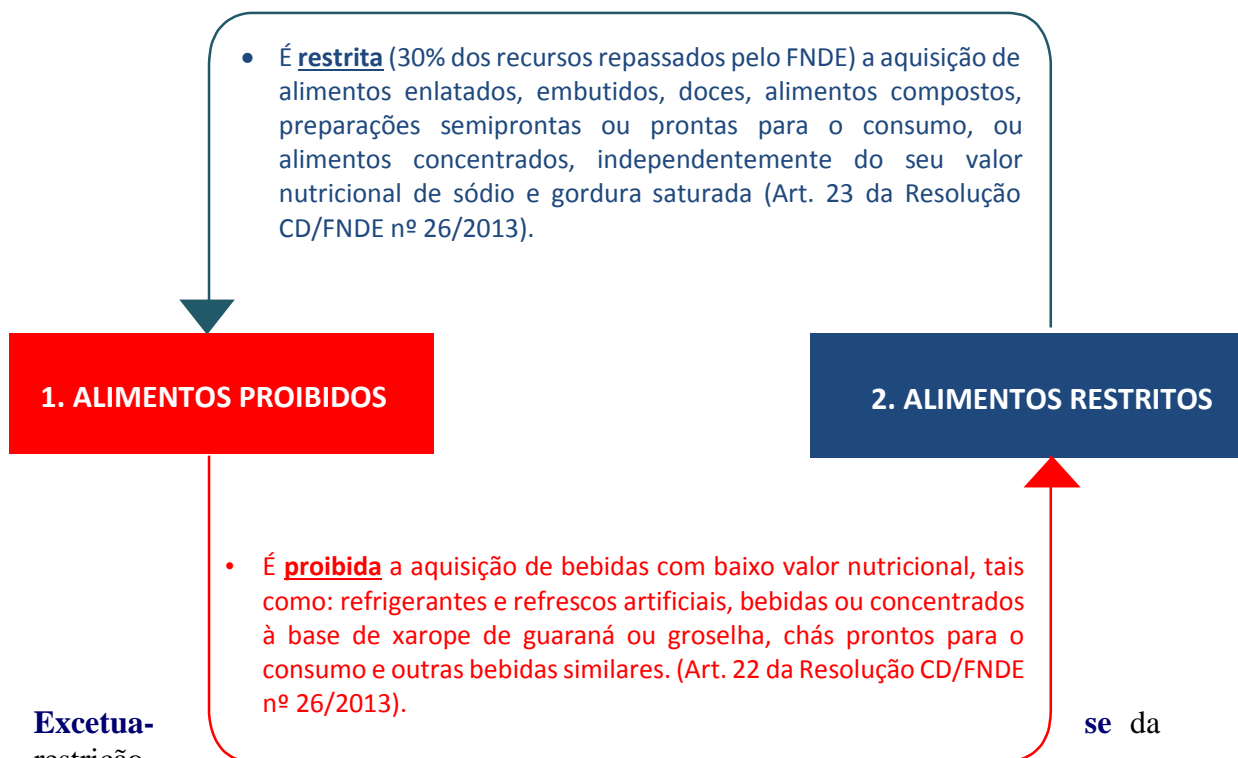
MODO DE PREPARO: Lave o arroz, escorra e deixe secar. Aqueça o óleo e refogue o alho. Acrescente o arroz e deixe refogar por alguns minutos mexendo bem. Adicione a água fervente e o sal. Deixe cozinhando, em fogo médio, por aproximadamente 20 minutos, ou até o arroz ficar seco e soltinho. Sirva a seguir.

Nome, número do CRN e assinatura do nutricionista.

Legenda: PB - Per capita bruto; PL - Per capita líquido; FC - Fator de Correção.

Fonte: FNDE

Além dessas recomendações, visando **limitar a oferta de alimentos** processados de **baixo valor nutricional**, ricos em açúcar, gordura e sal, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece:



Excetua-
restrição

disposta no Art. 23 da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, a **aquisição do leite em pó** (Nota Técnica FNDE nº 02/2014).

É importante destacar, ainda, que os cardápios devem ser elaborados **antes do início do exercício financeiro e apresentados ao CAE**, para conhecimento. Os cardápios com as devidas informações nutricionais também deverão estar disponíveis na secretaria de educação e nas escolas.

Ressalta-se que em auditorias do Tribunal de Contas da União - TCU e da Controladoria-Geral da União - CGU tem sido constatada diversas falhas relacionadas à **oferta de alimentos na escola**, tais como:

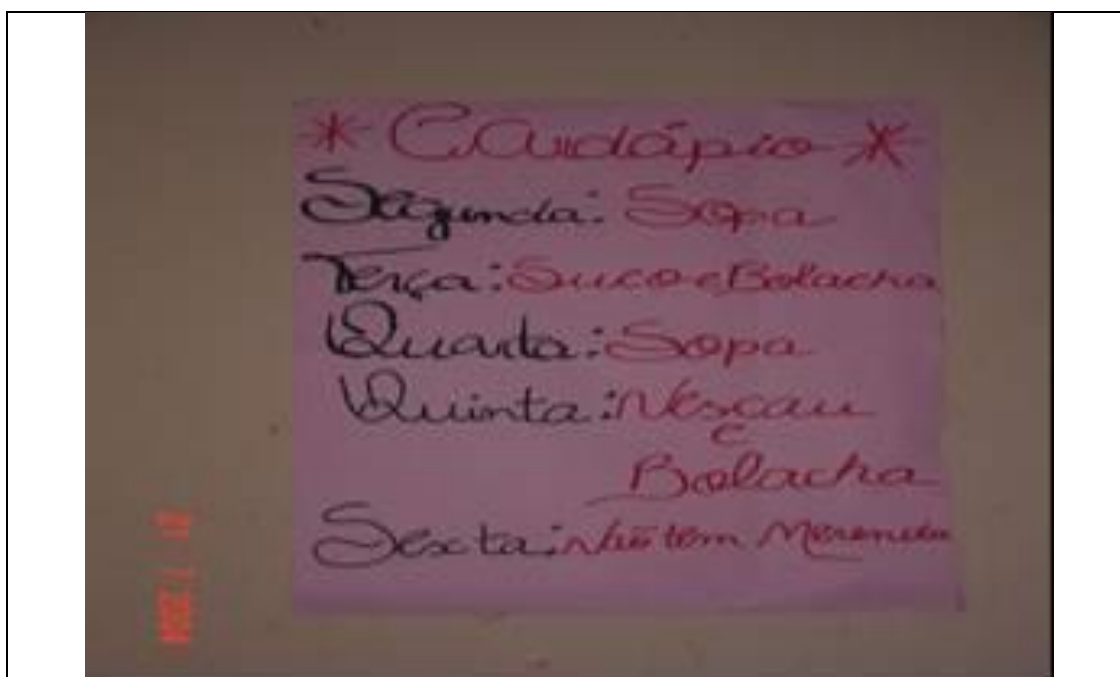
- a) **Inexistência** de profissional **nutricionista** habilitado para a assunção da responsabilidade técnica pela execução e coordenação das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, em descumprimento do art. 11 da Lei 11.947/2009 e art. 12 da Resolução CD/FNDE nº. 26/2013 (Acórdão nº 429/2012 - Primeira Câmara);
- b) **Número de nutricionistas** lotados no setor de alimentação escolar **não atende** ao disposto no § 3º do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 38/2009 c/c o parágrafo único do art. 10 da Resolução CFN 465/2010 (Acórdão nº 2498/2013 – TCU – 2ª Câmara);
- c) **Elaboração de cardápios** da merenda escolar por **profissionais não** especificamente **habilitados** para esse fim (diretores de escolas ou integrantes da Secretaria Municipal de Educação), em descumprimento aos arts. 12 e 13 da Lei 11.947/2009 e arts. 15 e 42 da Resolução CD/FNDE nº 38/2009, com conseqüente comprometimento do cumprimento das diretrizes e finalidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae no município (Acórdão nº 429/2012 - Primeira Câmara).
- d) **Inexistência de Ficha Técnica de Preparo**, em desacordo com o art. 14, § 7º, da

Resolução CD/FNDE nº. 26/2013 e art. 3º, V, da Resolução CFN 465/2010 (Acórdão nº 1521/2015 – Plenário);

e) Ausência de **treinamento das merendeiras** para utilizar a ficha técnica de preparo, a fim de padronizar a preparação da merenda, diminuir o desperdício e facilitar o controle do estoque (Acórdão nº 1521/2015 – Plenário);

f) **Aquisição de gêneros alimentícios em desacordo com os parâmetros estabelecidos para a composição nutricional da merenda escolar**, especificamente quanto ao **teor de sódio**, em descumprimento ao art. 16 da Resolução CD/FNDE nº. 26/2013, com consequente comprometimento do cumprimento das diretrizes e finalidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae no município (Acórdão nº 429/2012 - Primeira Câmara).

g) **Cardápio elaborado** em desacordo com o disposto no §2 do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (**não atender as necessidades nutricionais** dos escolares durante o período letivo) e ainda, indicando a **ausência de merenda escolar na sexta-feira**:



Fiscalização da CGU (11ª. edição da fiscalização a partir de sorteios públicos) - Cardápio afixado em Creche em Maraã-AM, município onde foi constatada a ocorrência de **fraude em licitação para aquisição de gêneros alimentícios** (www.cgu.gov.br).

1.3 Teste de Aceitabilidade

O Teste de Aceitabilidade é uma importante ferramenta para determinar o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares. Uma alimentação aceita e saudável promove a formação de bons hábitos alimentares e melhora o rendimento escolar. A EEx. será responsável pela **aplicação do Teste de Aceitabilidade, o qual deverá ser planejado e coordenado pelo nutricionista** responsável técnico do Programa de Alimentação Escolar.

Assim, o teste de aceitabilidade aos alunos será realizado **sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras**, no que diz respeito ao preparo, **ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente** (Art. 17 da Resolução CD/FNDE no 26/2013).

Cabe destacar que frutas e hortaliças ou preparações que sejam constituídas, em sua maioria, por frutas e/ou hortaliças podem ser dispensadas do Teste de Aceitabilidade. Além disso, o teste não será aplicado na educação infantil (creches), na faixa etária de 0 a 3 anos.

Por fim, é importante lembrar que o TCU tem considerado impropriedade a **não aplicação** do teste de aceitabilidade dos produtos oferecidos aos alunos, contrariando os §§ 5º e 6º do art. 25 da Resolução-FNDE 38/2009 (Acórdão nº 1480/2014 – Plenário), assim como a **baixa frequência** na aplicação de testes de aceitabilidade (Acórdão nº 1316/2015 – TCU – Plenário).

1.4 Controle de Qualidade

AS Entidades Executoras (EEx.) ou às Unidades Executoras (UEEx.) devem adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o manuseio/preparo de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo final pelo aluno do Programa de Alimentação Escolar. Deste modo, **os produtos** adquiridos para o alunado do Programa de Alimentação Escolar **deverão ser previamente** submetidos ao controle de qualidade, conforme dispõe o **Termo de Compromisso** para o controle de qualidade da alimentação escolar.

O Termo de Compromisso será **renovado a cada início de mandato** dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, **devendo ser encaminhado** o documento original ao FNDE, com cópia para o CAE, a **Secretaria de Saúde e a Secretaria de Agricultura**. As ações nele previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas EEx. Assim, a escola poderá solicitar à **vigilância sanitária local** que **verifique as condições dos alimentos** no momento em que os produtos são entregues.

É considerado irregularidade e deve

Nota Técnica FNDE nº 02/2012 (Cantinas)

Em defesa de uma alimentação saudável e adequada no ambiente escolar, FNDE defendeu a **não existência de cantinas nas escolas públicas** e se posicionou no sentido de, caso vigore a iniciativa legislativa de regulamentação de cantinas, tanto nas escolas públicas quanto nas escolas privadas, que esta ação seja extensiva a Unidades Básicas de Saúde, hospitais e restaurantes populares, pois também fazem parte do lócus das ações de combate ao sobrepeso e obesidade.

ser objeto de regularização a **ausência** de análise da vigilância sanitária quanto à qualidade dos produtos ofertados ao aluno no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, o que afronta o disposto no art. 33, § 2º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão nº 1521/2015 – Plenário).

Ademais, a **falta de controle da qualidade dos alimentos** e do efetivo número de refeições servidas nas escolas, bem como a deficiência de estruturação do setor de alimentação escolar para o adequado acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar, **ferem as disposições do art. 67 da Lei 8.666/93 e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013** (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2ª. Câmara).

1.5 Identificação dos riscos

Para **avaliar controles internos do programa de alimentação escolar**, além de se ter conhecimento aprofundado dos **objetivos-chave** da atividade, é necessário identificar os **riscos relevantes**, para então estabelecer quais **controles internos** a gestão precisa adotar para gerenciar esses riscos. O processo de identificação de riscos tem como propósito conhecer quais riscos podem influenciar o cumprimento dos objetivos das ações de **alimentação e nutrição** que, caso ocorram, afetarão negativamente os objetivos da alimentação escolar e consequentemente os do Município.

Consiste na busca, reconhecimento e descrição de **riscos**, mediante a identificação das fontes de risco, suas **causas** e suas **consequências potenciais**. Tem como finalidade gerar uma lista abrangente de riscos, baseada em eventos que possam evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos.

Nesse contexto, considerando que os parágrafos precedentes apresentaram os principais objetivos-chave da atividade, destaca-se a seguir os riscos relevantes identificados:

Formulário de Identificação de Riscos			
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#01	Coordenação e realização de ações da alimentação escolar por profissionais não habilitados	Inexistência de nutricionista no município; nutricionistas em desacordo com o parâmetro numérico adequado	Descumprimento das diretrizes e finalidades do PNAE; dificuldade no acesso à alimentação adequada para estudantes com restrições alimentares
R#02	Preparo e fornecimento de merenda escolar que não atenda a necessidade nutricional dos alunos (cardápios)	Ausência de cardápio da merenda escolar; inexistência de ficha técnica de preparo ; cardápio elaborado por profissionais não habilitados.	Comprometimento do crescimento e desenvolvimento físico e mental, além de favorecer a repetência e evasão escolar; dificuldade no planejamento da logística (compra e requisição) dos alimentos para o programa.
R#03	Desconhecimento de práticas e escolhas alimentares saudáveis, comprometendo a boa saúde e a qualidade de vida do aluno	Ausência de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada (cursos, palestras, oficinas,	Formação de hábitos alimentares inadequados; aumento da prevalência de obesidade infantil e doenças ligadas à alimentação incorreta (infecções, hipertensão arterial, diabetes, etc)

		teatros, hortas escolares, etc)	
R#04	Fornecimento de alimentos da merenda escolar com alta rejeição pelos alunos	Ausência de realização de teste de aceitabilidade do cardápio	Desestímulo dos alunos para consumir a merenda escolar, prejudicando a aprendizagem e o desempenho escolar; desperdício de recursos financeiros na compra de gêneros alimentícios rejeitados pelos alunos.

1.6 Avaliação dos riscos

Neste momento é que o auditor governamental terá o cálculo da magnitude do risco, identificando a **probabilidade e impacto** e assim gerar uma compreensão sobre os riscos. **Probabilidade representa a possibilidade de um determinado evento ocorrer, enquanto impacto representa seu efeito.**

A análise de risco pode ser realizada de forma qualitativa, quantitativa, ou uma combinação destas. Isso vai depender do grau de detalhe que é necessário.

Para o nosso trabalho de avaliação de controles internos da atividade de alimentação escolar, utilizaremos **escalas qualitativas de probabilidade e impacto** para atribuir um peso aos riscos identificados, resultando no **formulário de avaliação dos riscos**, conforme apresentado a seguir:

Descrição	Probabilidade	Peso
Muito baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo.	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	2
Médio	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	3
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	4

Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidentes mesmo para os que conhecem pouco o processo.	5
------------	---	---

Descrição	Impacto	Peso
Muito Baixo	Não afeta os objetivos	1
Baixo	Torna duvidoso seu atingimento	2
Médio	Torna incerto	3
Alto	Torna improvável	4
Muito Alto	Capaz de impedir alcance	5

Legenda Nível de Risco		Probabilidade				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alto	5	10	15	20	25
	4 Alto	4	8	12	16	20
	3 Médio	3	6	9	12	15
	2 Baixo	2	4	6	8	10
	1 Muito Baixo	1	2	3	4	5

Como último critério de riscos, encontram-se as **diretrizes para priorização do tratamento de riscos** cuja finalidade é auxiliar na avaliação da resposta mais adequada no tratamento dos riscos. A Tabela a seguir contém as Diretrizes para Priorização do

Tratamento de Riscos que pode ser adotada pela gestão municipal.

Nível de Risco	Descrição	Diretriz para Resposta
Extremo	Indica um nível de risco absolutamente inaceitável, muito além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta imediata. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.
Alto	Indica um nível de risco inaceitável, além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta em um intervalo de tempo definido pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.
Médio	Indica um nível de risco aceitável, dentro do apetite a risco da organização.	Não se faz necessário adotar medidas especiais de tratamento, exceto manter os controles já existentes.
Baixo	Indica um nível de risco muito baixo, onde há possíveis oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas.	Explorar as oportunidades, se determinado pelo Secretário da Unidade, ou cargo equivalente.

Com base nos critérios citados, o resultado da avaliação de riscos na atividade de **alimentação e nutrição** está demonstrado na tabela a seguir:

Formulário de Avaliação do Risco Inerente					
ID	Riscos	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#01	Coordenação e realização de ações da alimentação escolar por profissionais não habilitados (nutricionista)	5	5	25	Extremo
R#02	Preparo e fornecimento de merenda escolar sem ferramenta operacional que relacione os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas (cardápio)	3	4	12	Alto
R#03	Desconhecimento de práticas e escolhas alimentares saudáveis, comprometendo a boa saúde e a qualidade de vida do aluno	2	3	6	Médio
R#04	Fornecimento de alimentos da merenda escolar com alta rejeição pelos alunos (teste de aceitabilidade)	2	3	6	Médio

2. GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

2.1 Formas de Gestão

Para operacionalização do Programa de Alimentação Escolar, as EExs devem optar por **uma das três formas de gestão**, a saber:

a) Centralizada

Nessa forma de gestão, o FNDE envia os recursos financeiros às EExs, por meio de depósitos em contas específicas, abertas para receber os recursos do Programa de Alimentação Escolar. As EExs, por sua vez, compram os alimentos de acordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente e distribuem para sua rede escolar, conforme apresentado a seguir:

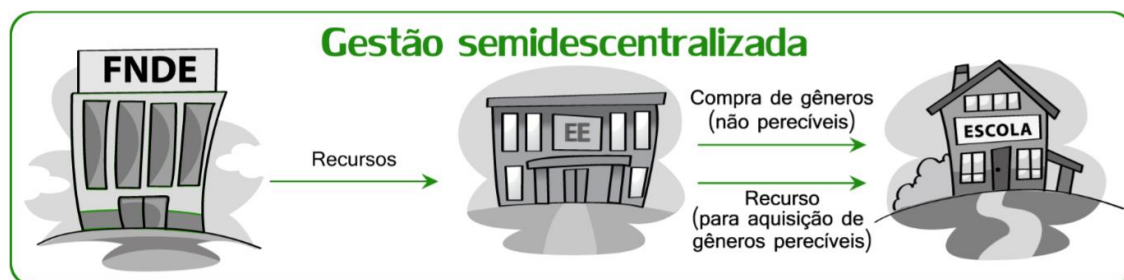


Fonte: Brasil, 2014

b) Semidescentralizada ou semiescolarizada

A segunda forma de gestão é a semidescentralizada ou semiescolarizada. Nesse caso, o processo de repasse de recursos financeiros é quase idêntico à gestão centralizada, uma vez que os recursos também são depositados em contas específicas das EExs pelo FNDE.

Porém, nem todo recurso financeiro permanece na EEx. Observe a seguir como é a execução: a) a EEx compra e distribui os gêneros alimentícios não perecíveis para todas as escolas de sua rede; e b) repassa parte dos recursos financeiros para as escolas adquirirem os gêneros alimentícios perecíveis, conforme apresentado a seguir:



Fonte: Brasil, 2014

c) Descentralizada ou escolarizada:

O FNDE repassa os recursos financeiros para as EExs, que por sua vez, efetuam a transferência para as escolas da rede beneficiada pelo Programa de Alimentação Escolar. Cada escola efetua a aquisição dos gêneros alimentícios a serem utilizados na preparação do cardápio da alimentação escolar, obedecendo à legislação específica sobre a compra e seguindo a supervisão do setor responsável pelo Programa nas EExs.



Fonte: Brasil, 2014

2.2 Movimentação dos Recursos Financeiros

Os recursos financeiros alocados no Programa de Alimentação Escolar provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, realiza transferência financeira às **Entidades Executoras (EEx)** em contas correntes específicas **abertas pelo próprio FNDE**, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

FNDE

É uma autarquia federal responsável pela assistência financeira em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do PNAE, além da avaliação da sua efetividade e eficácia.

Entidade Executora

São as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, que são responsáveis pelo recebimento, pela execução e pela prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE.

As Entidades Executoras (estados, Distrito Federal e municípios) são responsáveis pela operacionalização do Programa, inclusive pela utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, que são **complementares**. É de responsabilidade das EEx garantir a oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública de seu sistema de ensino. A transferência é feita em **dez parcelas mensais**, a partir do mês de fevereiro até novembro, para a cobertura de **200 dias letivos** (Art. 24, I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação), conforme demonstrado a seguir:

Valor (R\$)	Nível/Modalidade de Ensino
0,30	Alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e Educação de Jovens e Adultos – EJA
0,50	Alunos matriculados na pré-escola, exceto as escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
0,60	Alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
1,00	Alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC.
1,00	Alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
0,90	Alunos do Programa Mais Educação receberão complementação financeira de forma a totalizar o valor <i>per capita</i> de R\$ 0,90.
0,50	Os alunos que frequentam, no contraturno, o AEE, recebem o valor <i>per capita</i> de R\$ 0,50.

Fonte: Art. 38, I, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013

O valor de repasse é calculado da seguinte forma:

$$VT = A \times D \times C$$

SENDO:

VT = Valor a ser transferidos;

A = Número de alunos;

D = Número de dias de atendimento;

C = Valor *per capita* para a aquisição de gêneros para os alunos.

Dessa forma, considerando hipoteticamente um município que tenha declarado no Censo Escolar a existência de 100 (cem) alunos no ensino fundamental, o cálculo do valor anual a ser repassados pelo FNDE seria o seguinte:

$$VT = 100 \times 200 \times 0,30 = R\$ 6.000,00$$

A **movimentação de recursos** da conta específica do programa **somente será permitida para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da alimentação escolar** dos alunos beneficiados (exclusivamente por meio de transferência eletrônica) e realização de aplicações financeiras. **Não é permitida**, portanto, **sua utilização para a aquisição de utensílios e ou aparelhos eletrodomésticos**, tais como: **panelas, pratos, talheres, geladeira, fogão, etc., bem como para despesas com gás de cozinha, água, luz, etc.** As EExs são as responsáveis pelas despesas com esses itens.

Enquanto não utilizados, os recursos deverão ser obrigatoriamente aplicados (Inciso XIII do art. 38 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013), conforme indicado a seguir:

- Até 30 dias – Aplicação no mercado financeiro;
- Mais de 30 dias – Aplicação em poupança.

A EEx é **isenta** do pagamento de tarifas bancárias, fornecimento de extratos bancários, cartão magnético ou quaisquer taxas similares referentes à manutenção e movimentação da conta corrente aberta para as ações do Programa de Alimentação Escolar.

No prazo de **dois dias úteis**, contados da data do crédito na conta corrente, a **Entidade Executora deverá notificar a liberação dos recursos transferidos pelo FNDE** a partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no município (Inciso XII do Art. 38 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

A **ausência de aplicação no mercado financeiro** de verba federal não utilizada no âmbito de programas de transferência de renda destinados à aquisição de gêneros alimentícios (PNAE e PNAC) **implica o julgamento pela irregularidade das contas**, com imputação de débito ao responsável e aplicação de multa (Acórdão TCU nº 10043/2015 – Segunda Câmara).

Ademais, é importante destacar que **os repasses** do Programa de Alimentação Escolar **poderão ser suspenso** se a Entidade Executora: a) não regularizar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), quando for necessário; b) não enviar ao FNDE as prestações de contas do PNAE nos prazos estipulados, ou quando as prestações de contas não forem aprovadas pelo FNDE; c) não executar o programa de acordo com as legislações pertinentes. (Art. 41 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013)

2.3 Operacionalização do Programa de Alimentação Escolar

As Entidades Executoras, após recebimento dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, efetuarão as aquisições de gêneros alimentícios usados na preparação do cardápio escolar.

A aquisição de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. E ainda, deverão ser levados em conta fatores como menor preço, melhor qualidade, oferta de produtos, hábitos alimentares, vocação agrícola regional.

Uma questão interessante foi apreciada pelo TCU no acórdão 2368/2013 – Plenário. A Corte de Contas da União entendeu que o Programa de Alimentação Escolar “é um exemplo de que nem toda transferência prevista em lei possui natureza obrigatória. Prova disso é que a Lei 11.947/2009 (que rege o programa) fixa exigências mínimas típicas da essência de uma transferência voluntária, sendo que a realização dos repasses pode ser suspensa se Estados, Distrito Federal e Municípios não as cumprirem”.

Na sequência, o Ministro Relator arremata que “os **aportes federais** de recursos para educação, por meio **do PNAE, consistem em transferências voluntárias**, uma vez que são recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente”.

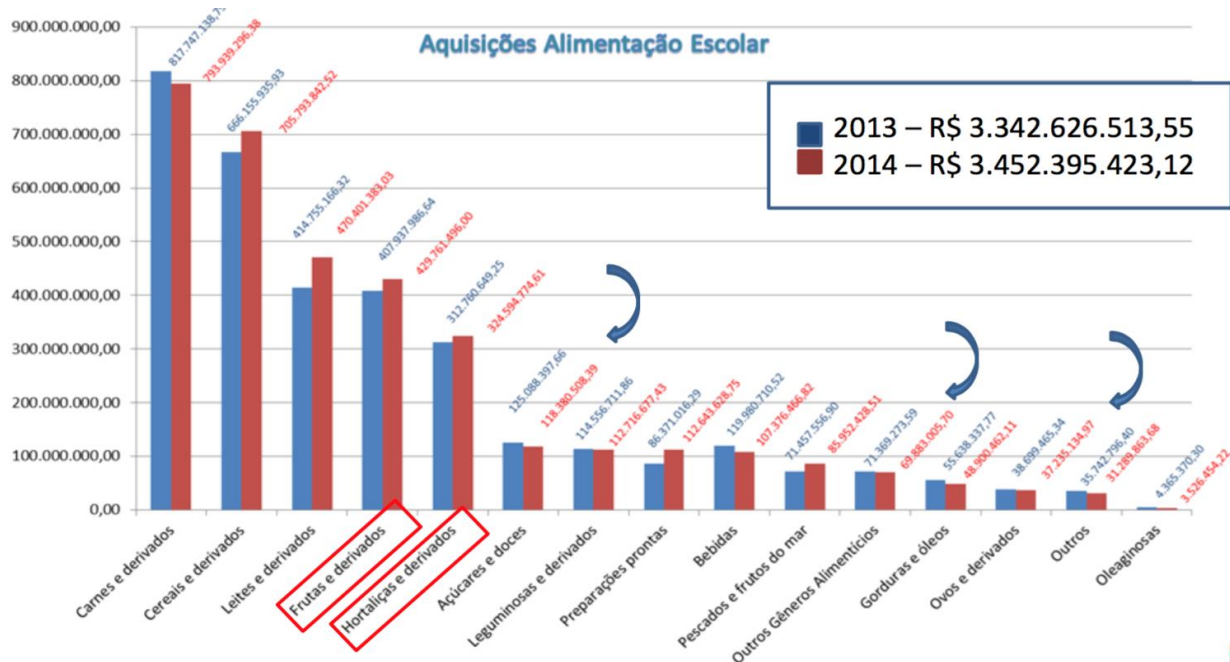
E ainda, conclui sentenciando “não haver dúvidas de que a natureza dos recursos repassados pela União por conta do PNAE permanece sendo federal, e não se torna receita própria do ente beneficiário. Entendo que a aplicação de recursos do PNAE **deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União**, cabendo aos Estados e Municípios apenas ditar normas específicas.”

Assim, para aquisição de gêneros alimentícios com recursos do Programa de Alimentação Escolar, é recomendado o emprego da modalidade **pregão eletrônico**, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

Em 2014, os valores transferidos pelo FNDE a título de complementação para alimentação escolar nos estados, Distrito Federal e Municípios totalizaram R\$ 3,4 bilhões. Desses valores, os

O Tribunal de Contas da União (TCU), recomendou que **seja adotada a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica**, no sentido de realizar processo licitatório para a **aquisição de gêneros alimentícios** destinados à alimentação escolar com os recursos financeiros federais (Acórdão nº 1383/2009 – 1a. Câmara e nº 2368/2013 - Plenário).

principais itens adquiridos estão demonstrados no gráfico a seguir:



Fonte: FNDE, 2015.

Além da observação dos aspectos legais, a compra de gêneros alimentícios deve considerar outros relacionados ao planejamento e às estratégias de compra. Por exemplo, municípios de menor porte podem se beneficiar quando as compras são feitas em maior escala, que aumenta o poder de negociação e barateia os custos. Além disso, os gestores podem se beneficiar da infraestrutura proporcionada por essa forma de aquisição.

Dessa forma, recomendam-se mecanismos que possibilitem a ampliação da escala de compras pela adoção de compras consolidadas, seja por meio de aquisições para um período maior de tempo – para 12 meses, por exemplo –, seja por meio de associações ou consórcios entre várias instituições, processando as compras em conjunto. Maior volume de compras desperta maior interesse dos fornecedores, amplia a concorrência, potencializa redução de preços e atrai fornecedores de maior porte.

Com base nessa perspectiva, para efetuar as compras com os recursos do Programa de Alimentação Escolar, a Entidade Executora deverá observar as seguintes etapas:

a) Elaboração da pauta de compras

Como já foi visto, o nutricionista é responsável pela elaboração do cardápio de alimentação escolar, que estabelece as refeições a serem servidas aos alunos durante o mês.

A partir desse cardápio, o nutricionista deverá elaborar a **pauta, lista ou relação de compras**, que indicará os gêneros alimentícios a serem comprados para a preparação do que foi planejado e, por isso, deverá conter exatamente os mesmos gêneros alimentícios que estão nos cardápios elaborados, **na quantidade e qualidade apresentadas**, acompanhados da respectiva justificativa técnica para adquiri-los.

Para a elaboração correta dessa pauta, será preciso fazer o cálculo matemático que permite saber a quantidade necessária de cada um dos alimentos utilizados durante o período que esse cardápio será servido nas escolas e de acordo com a faixa etária e o número de alunos atendidos.

O planejamento deficiente da oferta de alimentos pode ocasionar principalmente, gastos desnecessários para o município e risco de falta de alimento nas escolas e de não atendimento a necessidades nutricionais dos alunos, prejudicando, assim, o emprego da alimentação saudável nas escolas e o atendimento ao direito à alimentação escolar.

b) Elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência - TR

Uma licitação só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. É o que se chama de **Projeto Básico**, definido como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto, que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução (conforme art. 6º, inciso IX, da Lei 8666/93). No Pregão, adota-se a expressão **Termo de Referência - TR**, mas o conceito é exatamente o mesmo.

O Projeto Básico/Termo de Referência para aquisição de alimentos para a alimentação escolar é o documento que propicia à Administração **conhecimento pleno do objeto que se quer licitar**, de forma detalhada, clara e precisa. Deve proporcionar ao licitante as informações necessárias à elaboração de sua proposta.

Nenhum órgão ou entidade pública comprará sem a adequada caracterização de seu objeto, devendo observar-se, para sua realização, a especificação completa e a definição da quantidade e preço do bem a ser adquirido.

Acórdão TCU 648/2007 Plenário (Sumário)

Dessa forma, após o recebimento da pauta de compra elaborada pelo nutricionista, que contém também o número de alunos a ser atendido, de acordo com cada nível/modalidade, o setor responsável pela alimentação escolar consolidará as informações em um projeto básico ou termo de referência, que irá conduzir o processo de compra.

Assim, devem constar no projeto básico ou TR itens como:

1. O **objeto da compra** – que, no caso da alimentação escolar, são gêneros alimentícios para atender à alimentação escolar.
2. A **justificativa** – esclarecer o motivo pelo qual está sendo solicitada a compra dos gêneros alimentícios.
3. A **estimativa de preço** – deverão ser apresentadas **pesquisas prévias de preço**, tendo em vista a necessidade de verificar os preços praticados no mercado e se os recursos financeiros disponíveis permitirão o atendimento planejado.

A estimativa de preço é utilizada para determinar se uma proposta é realmente vantajosa. Há vários dispositivos legais que exigem esse orçamento prévio, sem o qual a licitação é considerada anulável.

É a pesquisa de preços, portanto, que vai fundamentar o julgamento da licitação, definindo o **preço de referência**. O preço de referência dá suporte ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação – nos casos previstos na Lei 8.666/93 – fundamenta os critérios de aceitabilidade de propostas, define a economicidade da aquisição, justifica a compra no sistema de registro de preços.

Caso a pesquisa de preços seja mal feita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores.

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa. A jurisprudência acabou cristalizando a lógica de que **“três orçamentos”** validam o preço de mercado.

Mas a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão *“balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”* (art. 15 da Lei nº 8666/93). O “sempre que possível”, nesse caso, significa “quando estiver disponível”.

Essa é a fonte de informação mais relevante para as compras públicas. Quanto o setor público vem pagando pelo mesmo produto, em condições similares e é com ela que o município deve trabalhar para a **formação do preço de referência** das aquisições de gêneros alimentício para a merenda escolar.

E para fazer a pesquisa de preços, uma **importante fonte é o site do** Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – **TCE/MT**. Por meio dele, é possível obter preços praticados pelos municípios matrogrossenses para aquisição de gêneros alimentícios, no seguinte endereço:

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - TCE/MT

- Acessar o site: <http://www.tce.mt.gov.br>;
- Clicar na aba "ESPAÇO DO CIDADÃO";
- Clicar no ícone "consulta às licitações";
- Selecionar as opções de exercício, município, unidade gestora, situação, modalidade da licitação e item (por exemplo, "carne bovina", "arroz", "leite", etc) e clicar em listar licitações. O resultado é possível exportar para o excel.

Ademais, considerando a **obrigatoriedade** de utilização de **mínimo 30%** dos recursos transferidos pelo FNDE para a compra de gêneros alimentícios da **agricultura familiar**, com vistas a fomentar e desenvolver a atividade agrícola de maneira sustentável, a EEx deverá observar, na definição do **preço de referência**, o **preço médio pesquisado**, por no mínimo, **três mercados**, em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, **nessa ordem** (§1º, art. 28 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Por **mercado de âmbito local**, entende-se a comercialização realizada **no próprio município** onde se localizam as escolas. Por mercado territorial, estadual e nacional,

entende-se, respectivamente, a comercialização realizada no âmbito dos municípios que compõem o território rural (nos casos em que os municípios componham algum território rural, tal como definido pelo MDA), no âmbito do estado e do país.

PREÇO DE AQUISIÇÃO

Na pesquisa de preço, deve-se priorizar os preços praticados na feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.

Deve-se respeitar a média de preços do mercado, incluindo insumos, despesas, fretes, embalagens, entre outros serviços necessários para o beneficiamento e entrega dos gêneros alimentícios.

Deve ser publicado nos editais de chamada pública.

Fonte: FNDE, 2016.

Os preços podem ser acrescidos em até 30% em relação aos produtos convencionais se a EEx priorizar na chamada pública a **aquisição de produtos orgânicos ou agroecológicos**.

Atualmente o Governo Federal reconhece três formas possíveis de **certificação de produtos orgânicos**. São elas: Sistemas Participativos de Garantia – SPG; Certificação por Auditoria e; **Organização de Controle Social - OCS**. Cabe ainda ressaltar que **a comercialização para o Programa de Alimentação Escolar** é considerada venda para o consumidor final e, portanto, a **modalidade OCS pode ser considerada**.

Além da realização de adequada pesquisa de preços, existe ainda o tema **fracionamento e loteamento do objeto** também relacionado à elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência.

O **fracionamento de despesas é proibido** pela Lei 8.666/93, art. 23, § 5º. É caracterizado pela divisão da despesa para fugir da licitação, fracionando as compras ou contratações em pequenos montantes, para se enquadrar na hipótese de dispensa por valor ou para adotar modalidade inferior à exigida para o total do gasto.

Araguaína/TO: fracionamento para fugir da licitação

O Ministério Público do Tocantins denunciou fraude à licitação pela contratação, sem processo licitatório, durante oito anos (2001 a 2008), de caminhão para o transporte de entulhos. Nos oito anos, a locação do veículo foi praticada, de forma direta, por 39 vezes, de modo que nunca atingisse R\$ 8 mil, quando seria obrigatório licitar.

Existe farta jurisprudência sobre a irregularidade do fracionamento de despesas. Como exemplo, cita-se o Acórdão TCU 3.550/2008- Primeira Câmara, que determinou a um órgão público:

agrupe, em uma mesma licitação, os objetos de futuras contratações que sejam similares por pertencerem a uma mesma área de atuação ou de conhecimento, atentando para a possibilidade de parcelamento prevista no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993;

Na esteira desse entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT editou a **Súmula 11/2015**, com a seguinte orientação “a Administração Pública deve planejar as aquisições a serem realizadas no exercício, estimando o valor global das contratações de objetos idênticos ou de mesma natureza, a fim de efetuar o processo licitatório na modalidade adequada, evitando-se o fracionamento de despesas”.

Um outro risco da licitação de compras de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar refere-se ao agrupamento por lote (**loteamento**). Esse esquema consiste na realização de compra seletiva, mais conhecido como “**jogo de planilha**”. Funciona da seguinte forma:

1. Monta-se o lote com diversos produtos e quantidades para Ata de Registro de Preços;
2. O licitante “parceiro” sabe que quantidades daquela Ata serão realmente compradas;
3. Esse licitante vence com menor proposta no lote, mas com preços altos para os produtos mais comprados e baixos para aqueles que estão ali apenas para figurar no registro;
4. Na vigência da Ata, compram-se apenas os produtos que estavam com preços mais altos.
5. O prejuízo, calculado em termos de preços unitários de cada produto, é enorme.

Nesse caso, a melhor proposta por lote não é vantajosa, pois o Registro de Preços não reflete a estimativa real de demanda dos produtos.

c) Elaboração do Edital

A existência de efetiva concorrência é condição fundamental para que as licitações resultem em contratações eficientes, garantindo assim o uso racional dos recursos públicos e permitindo que a ação governamental possa ter máxima eficácia com o montante de recursos disponíveis.

Para realizar a licitação, o setor responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios deverá elaborar edital, em conformidade com o projeto básico ou termo de referência, o qual deverá conter informações claras e concisas sobre o que, como e para que se pretende realizar uma determinada compra.

Assim, deve a Entidade Executora evitar incluir **cláusulas restritivas** nos editais de licitação que comprometa a efetiva competição entre os licitantes, e direcione indevidamente o processo a determinado fornecedor.

Além dessas regras, o edital de licitação para aquisição de gêneros alimentícios deve observar:

a) **Adjudicação** do objeto pelo menor **preço por item** e não global, em conformidade com a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU;

b) **Possibilidade** de previsão no edital de licitação ou na chamada pública de **apresentação de amostras** pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação (§5º do art. 33 Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Caso a Entidade Executora opte em exigir amostras, deve-se lembrar que a exigência é **admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar** e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório (Acórdãos TCU 3.130/2007-1C, 1.332/2007-P, 4.278/2009-1C, 2.780/2011-2C e 1.291/2011-P).

c) **Obrigatoriedade** de utilização de **mínimo 30%** dos recursos transferidos pelo FNDE para a compra de gêneros alimentícios da **agricultura familiar** (Art. 24 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

A agricultura familiar pode ser entendida como o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, tendo como mão de obra essencialmente o núcleo familiar. O instrumento que identifica e torna o agricultor familiar apto a fornecer para o Programa de Alimentação Escolar é a **Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)**, respeitando o limite individual de venda de R\$ 20.000,00 DAP/ano por agricultor familiar para o Programa.

Dessa forma, do total dos recursos repassados pelo FNDE aos estados, DF, municípios e escolas federais para a execução do Programa de Alimentação Escolar, no mínimo 30% deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente do agricultor familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, podendo ser dispensado o procedimento licitatório conforme prevê a Lei no 11.947/2009. Neste caso, a aquisição deverá ser realizada por meio de **chamada pública**.

No âmbito do Programa de Alimentação Escolar, chamada pública é um procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para a alimentação escolar. **O nutricionista** deverá elaborar o cardápio com produtos da agricultura familiar, por meio de **mapeamento da produção da agricultura familiar** local na Secretaria de Agricultura, EMATER local ou nas organizações da agricultura familiar.

Além disso, a Entidade Executora será a responsável por elaborar e **dar ampla publicidade** à chamada pública. Essa divulgação deve ser feita em **jornais de circulação local, regional, estadual ou nacional**; em murais que estejam em locais de grande circulação pública, como **sindicatos** e entidades da agricultura familiar, **rádios comunitárias**; e também em **sítio da internet**.

Outra ferramenta de divulgação das Chamadas Públicas para a aquisição de produtos da agricultura familiar que pode ser utilizada é a **Rede Brasil Rural**, disponível no site do MDA: redebrasilrural.mda.gov.br.

A chamada pública deve conter informações suficientes para que os fornecedores formulem corretamente os projetos de venda, como **tipos de produtos, quantidades, cronograma das entregas e local de entrega**. Deve, ainda, ficar aberta para recebimento das propostas é de, **no mínimo, 20 dias**.

Assim, para aquisição de produtos da agricultura familiar para a Alimentação Escolar, as Entidades Executoras poderão adotar os seguintes passos:

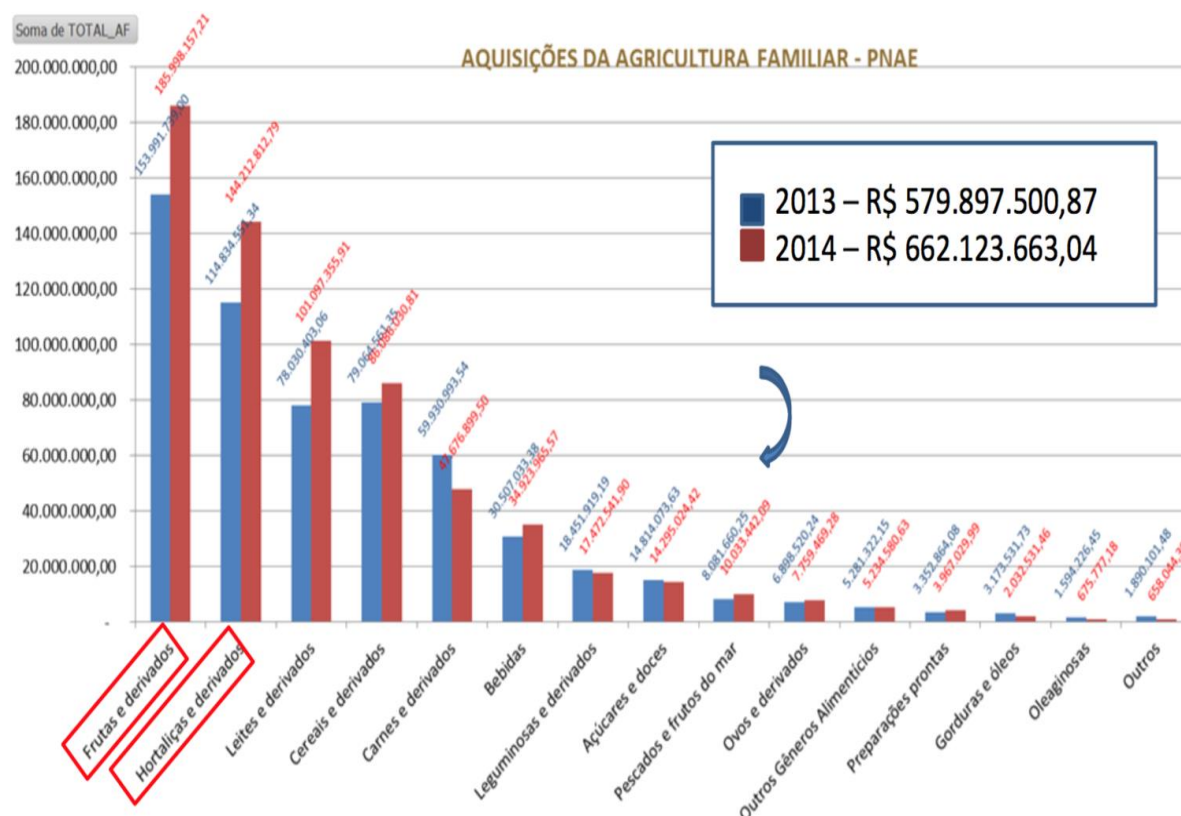


Fonte: FNDE

Destaca-se que o Tribunal de Contas da União tem determinado às Entidades Executoras que *“empreendam esforços no sentido de adquirir gêneros alimentícios custeados com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) diretamente da*

agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, no mínimo de 30%, conforme art. 14 da Lei nº 11.947, de 2009, adotando as medidas de incentivo à organização e legalização desses agricultores” (Acórdão 11907/2011-2a Câmara).

Em 2014, **os principais produtos adquiridos** da agricultura familiar com recursos do Programa de Alimentação Escolar estão demonstrados no gráfico a seguir:



Fonte: FNDE, 2015.

Ademais, em pesquisa realizada pelo Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE UFRGS, foram relacionadas as principais dificuldades apontadas pelas Entidades Executoras com relação às compra de produtos da agricultura familiar, conforme apresentado a seguir:

ITEM	DESCRIÇÃO
1.	Altos preços de venda dos produtos;
2.	Quantidade insuficiente de produtos;
3.	Variedade insuficiente de produtos;
4.	Baixa qualidade dos produtos ofertados;
5.	Dificuldade do agricultor na produção dos gêneros componentes da lista;

6.	Falta de capacitação da Secretaria Municipal de Educação para a aquisição;
7.	Falta de interesse dos agricultores em fornecer produtos para o PNAE;
8.	Falta de capacitação dos agricultores para a produção dos gêneros da lista; e
9.	Falta de documentação necessária para a viabilização das compras dos produtos produzidos.

Fonte: CECANE UFRGS, 2014

d) Recebimento, armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios

1) Recebimento

O ato de receber implica conferir se os gêneros alimentícios entregues estão em conformidade com os requisitos estabelecidos quanto as especificações técnicas, quantidade contratada e em condições apropriadas.

Para tanto, devem ser elaboradas normas técnicas e administrativas, procedimentos operacionais e instrumentos de controle para registro de todas as informações referentes aos processos de trabalho. Nesse sentido orienta a **Resolução-RDC Anvisa 216/2004**, que dispõe sobre Regulamento Técnico de **Boas Práticas para Serviços de Alimentação**.

A adoção de **normas e procedimentos administrativos em todas as etapas do processo** (recepção, estocagem, controle de estoque, conservação, distribuição, segurança, limpeza, normas gerais etc.), acompanhada de respectivos instrumentos de controle (formulários específicos, planilha, manuais), **é imprescindível para orientar na execução das tarefas de controle** quantitativo e qualitativo dos alimentos, escritas em manuais e fixadas no local do serviço, com o conhecimento de todos do setor, previamente treinados para consulta e manuseio.

Nesta etapa do Programa de Alimentação Escolar, os fornecedores devem realizar a

PM flagra desvio de merenda escolar em Várzea Grande/MT

Em 2011, um **helicóptero Águia** da Polícia Militar que fazia um **sobrevoo de rotina flagrou** um servidor da Prefeitura de Várzea Grande **desviando uma carga da merenda escolar** que seria **destinada a creches** da cidade. Cerca de 560 maçãs e 100 ovos de galinhas frescos foram retirados de um caminhão caracterizado da administração municipal e colocados em um veículo Fiat Estrada de cor branca no meio de um lixão no bairro Ouro Verde.

Policiais militares foram acionados e, por terra, chegaram até os ocupantes da picape. O helicóptero acompanhou o caminhão que parou no almoxarifado da prefeitura de Várzea Grande.

(<http://www.midianews.com.br/policia/helicoptero-flagra-motorista-desviando-merenda-escolar/52713>)

entrega dos gêneros alimentícios, conforme estabelecido no contrato e no edital de licitação. Assim, o gestor da EEx deve **designar, formalmente, um servidor ou uma comissão para receber os alimentos** e atestar as respectivas notas fiscais, posteriormente encaminhadas ao setor responsável para a efetivação do pagamento. É nessa etapa, ainda, que deve ser realizado o controle de qualidade dos produtos adquiridos para a alimentação escolar, conforme estabelecido no **Termo de Compromisso** firmado entre a EEx e o FNDE.

2) Armazenagem

O armazenamento é caracterizado por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que envolvem as atividades:

- **Estocagem ou guarda** – arrumação organizada, aproveitamento de espaço;
- **Segurança** – cuidados contra danos físicos, furtos e roubos e as medidas relacionadas a sua segurança patrimonial;
- **Conservação** – assegurar as características dos produtos;
- **Controle de estoque** – monitoramento da movimentação física dos produtos; e
- **Entrega** – entrega ao solicitante, transporte adequado e rastreabilidade dos produtos, mantendo sob seus cuidados a documentação administrativa relacionada a eles.

Após o recebimento dos alimentos adquiridos, é importante observar as condições de armazenamento, que pode ser realizada tanto no depósito central da Entidade Executora (se houver) como nas escolas. A EEx deverá possuir estrutura necessária para realizar o controle de estoque e o armazenamento dos gêneros alimentícios.

O gerenciamento adequado dos alimentos armazenados reduz perdas e deve observar alguns procedimentos e ações, entre os quais se destacam:

- a. Cumprimento das Boas Práticas de Armazenagem, incluindo limpeza e higienização; delimitação dos espaços destinados a estocagem, recebimento e expedição de gêneros alimentícios, em conformidade com a Resolução-RDC Anvisa 216/2004, que dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação;
- b. Qualificação do recebimento de alimentos, melhorando os processos de conferência dos quantitativos e prazos de validade;
- c. Elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), que descrevam todas as atividades executadas;
- d. Existência de um **sistema de controle de estoque** de alimentos que disponibilize **informações gerenciais** como balancetes, relatórios e gráficos; e
- e. Melhoria da capacidade administrativa e da qualificação de pessoas para garantir que todas as atividades sejam desenvolvidas de forma adequada (CONASS, 2011 - Adaptado).

Ademais, para garantir a segurança e a qualidade dos alimentos, deverão ser observadas as seguintes recomendações:

ITEM	DESCRIÇÃO
1.	Os gêneros alimentícios devem ser armazenados separadamente dos produtos de limpeza, pertences pessoais e materiais em desuso;
2.	O armazenamento deve ser feito considerando-se as condições dos alimentos: perecíveis, semiperecíveis e não perecíveis ;
3.	O local deve ser seco, limpo e ventilado;
4.	O armazenamento deve ser feito por ordem de vencimento e com a devida identificação, por lote. Os alimentos que vencem antes deverão ser utilizados primeiro, no esquema primeiro que vence, primeiro que sai (PVPS);
5.	Não devem ser estocados ou utilizados produtos com o prazo de validade vencido;
6.	Deve-se retirar os alimentos das caixas de papelão e/ou madeira. Os alimentos devem ser dispostos em paletes, estrados ou prateleiras, longe do chão e da parede para que possam ter melhor ventilação, menor risco de contaminação e de acesso de pragas e vetores. O empilhamento de sacarias deve estar alinhado de forma a não prejudicar o produto, respeitando o empilhamento máximo recomendado pelo fornecedor.

Fonte: FNDE, 2014

ALIMENTOS	DEFINIÇÃO	EXEMPLOS
Perecíveis	São todos os alimentos que estragam com muita facilidade e, por esse motivo, devem ser guardados na geladeira ou no freezer.	Peixes, carnes, leites e seus derivados, verduras, legumes e algumas frutas, sucos naturais, etc.
Semiperecíveis	São os alimentos que não estragam com tanta facilidade como os perecíveis e não precisam ser guardados na geladeira.	Algumas frutas e alguns legumes.
Não perecíveis	São os alimentos que podem ser armazenados fora da geladeira e do freezer por um determinado tempo. Precisam sempre ser armazenados em lugares secos e ventilados.	Feijão, arroz, farinhas, macarrão, etc.

Fonte: FNDE

A Resolução-RDC Anvisa nº 216/2004 apresenta diversas Boas Práticas para serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado. Os problemas na infraestrutura do depósito central ou das escolas podem causar

desperdício de alimentos em razão da perda de validade dos produtos, além de entrada de animais e insetos nos locais dos alimentos, afetando tanto a quantidade (desperdício), quanto a qualidade da merenda ofertada, o que prejudicaria os alunos.

Além disso, é comum a constatação pelos órgãos de controle de deficiências na infraestrutura dos depósitos centrais de alimentos e estoque das escolas, a exemplo da foto apresentada a seguir, referente ao um local de armazenamento de merenda escolar de um município fiscalizado:

Na



Armazenamento de merenda escolar

esteira dessa constatação, o TCU emitiu as seguintes recomendações acerca das **condições de armazem** dos municípios fiscalizados (Acórdão TCU nº 1521/2015 – Plenário):

- a) Regularizar os problemas do estoque da merenda escolar (pintura descascada, buracos em telhas, volumes em contato direto com a parede) e da cozinha (lixeiras destampadas, ausência de controle de pragas, buracos em telhas, presença de ninho de pássaro), por estarem em desacordo com os itens 4.1.3, 4.7.6, 4.5.2, 4.3.1 e 4.2.1 da Resolução RDC Anvisa 216/2004;
- b) Atualizar a norma operacional de execução da atividade de alimentação escolar, de modo a atender o item 4.11.1 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004, o art. 4º, inciso VI, da Resolução CFN 465/2010, e o art. 33, § 4º, da Resolução CD/FNDE nº. 26/2013, a qual deverá disciplinar os aspectos abaixo enumerados, identificar a documentos envolvidos em cada ação e enunciar a obrigatoriedade de declaração expressa, por parte do responsável, de que ela foi realizada;
- c) Conferência da quantidade e da qualidade dos alimentos entregues no depósito central em relação às contratadas e aos dados constantes na fatura;
- d) Devolução dos alimentos não aceitos para o fornecedor;

- e) Conferência da quantidade e da qualidade dos alimentos recebidos nas escolas;
- f) Devolução dos alimentos não aceitos para o depósito central e notificação sobre as diferenças identificadas na conferência;
- g) Controle diário de estoque na escola mediante utilização da ficha de prateleira, baseada na metodologia PEPS (Primeiro que Entra é o Primeiro que Sai), e controle mensal de estoque;
- h) Definição das obrigações do fiscal do contrato, inclusive o monitoramento periódico do recebimento no depósito com vistas a verificar se o contrato está sendo cumprido em termos de quantidade e qualidade;
- i) Supervisão, por nutricionista, da conferência dos alimentos recebidos e do controle de estoque;
- j) Obrigações da secretaria de controle interno ou órgão equivalente, tais como monitorar o cumprimento das recomendações feitas por nutricionista e pela vigilância sanitária, auxiliar o conselho de alimentação escolar e realizar fiscalizações próprias;
- l) Regras de higiene da cozinha e do local de armazenamento; e
- l) Regras de armazenamento dos alimentos, incluindo a orientação para o uso da metodologia PEPS.

3) Controle de estoque

Na operacionalização do Programa de Alimentação Escolar, o Estado, Município e Distrito Federal deverão assegurar a estrutura necessária para realizar o controle de estoque dos gêneros alimentícios (Inciso III do art. 8 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Nesse sentido, a Entidade Executora pode utilizar controle da movimentação de estoque, entradas e saídas por meio de planilhas eletrônicas, a exemplo do modelo apresentado a seguir:

ORDEM	PRODUTOS	GRAMA TURA - kg	LANÇAMENTOS EM PACOTES						TOTAL DISPONÍVEL	1 Refeição	Al. Atend.	Al. Atend.	Al. Atend.
			SALDO ANTERIOR	PDGA GUIAS DE RECEBIMENTO			TRANS-FERÊNCIAS						
				GRA:	Recebida	Enviada							
				DATA:									
PDGP			NOTAS FISCAIS										
1	Açúcar	5	0,00										
2	Achocolatado	1	0,00										
3	Arroz	5	0,00										
4	B.amanteigado	0,4	0,00										
5	B. Cream Craker	0,4	0,00										
6	B. Maisena	0,4	0,00										
7	B. Maria	1	0,00										
8	Peito Frgo Desfiado	2,5	0,00										
9	Carne em Conserva	0,83	0,00										
10	Charque Bovino	1	0,00										
11	Cookie integral	0,14	0,00										

Fonte: FNDE

O correto preenchimento da planilha proporciona a análise de Consumo Médio Mensal de cada alimento. Esse controle pode ser substituído por **controle informatizado**.

4) Inventário

Inventário consiste na contagem de todos os produtos em estoque para verificar se a quantidade encontrada nas prateleiras coincide com a quantidade registrada nos controles.

Segundo o art. 40 da Portaria TCU nº 307/2014, que dispõe sobre a política de gestão dos bens móveis pertencentes ao órgão, os tipos de inventário são:

I - de verificação: realizado a qualquer tempo, com o objetivo de verificar a regularidade de um conjunto de bens, por iniciativa da unidade de patrimônio, ou a pedido do detentor de carga, do responsável, de autoridade;

II - de transferência: realizado quando da mudança de um titular de função de confiança detentora de carga patrimonial;

III - de criação: realizado quando da criação de função de confiança detentora de carga patrimonial, de unidade ou de subunidade da entidade;

IV - de extinção: realizado quando da extinção ou transformação de uma função de confiança detentora de carga patrimonial, de uma unidade ou subunidade ou de endereço da entidade;

V - anual: realizado em razão de exigência contida na Lei no 4.320, de 1964, tem por finalidade comprovar a exatidão dos registros de controle patrimonial de todo o

patrimônio da entidade, demonstrando, de acordo com o Plano de Contas da Administração Pública, o acervo de cada detentor de carga, o valor total do ano anterior e as variações patrimoniais ocorridas no exercício; e

VI - de baixa: realizado para fins de desfazimento de bens.

É recomendado que a Entidade Executora do Programa de Alimentação Escolar realize inventários de acordo com cada situação específica, com vista a fornecer subsídios para a avaliação e controle gerencial dos gêneros alimentícios.

5) Preparo

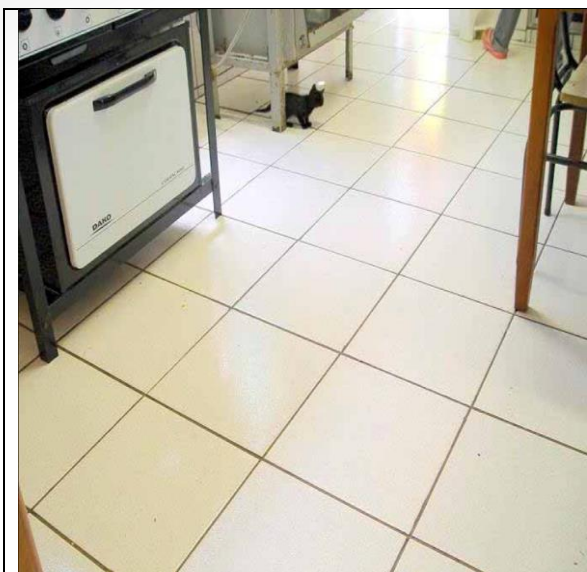
A oferta da alimentação escolar configura um elemento pedagógico, caracterizando uma importante ação de educação alimentar e nutricional. É importante que a Entidade Executora disponha de **local adequado onde a refeição será servida** (pátio, sala de aula ou refeitório), **evitando que as crianças sejam obrigadas a comer em pé, sentadas no chão ou utilizando um refeitório não preparado adequadamente** (por exemplo, mesas e cadeiras danificadas).

Além disso, o **local de preparo das refeições** deve observar o disposto na Resolução-RDC Anvisa nº 216/2004, que dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação.

Para orientar as pessoas que atuam diretamente no preparo da alimentação escolar deve existir na escola um **Manual de Boas Práticas (MBP)** de fabricação para o serviço de alimentação, acessível aos funcionários do estabelecimento.

Esse manual é um documento que descreve as operações realizadas pelo estabelecimento, incluindo, no mínimo, os requisitos higiênico-sanitários dos edifícios, a manutenção e higienização das instalações, dos equipamentos e dos utensílios, o controle da água de abastecimento, o controle integrado de vetores e pragas urbanas, a capacitação profissional, o controle da higiene e saúde dos manipuladores, o manejo de resíduos e o controle e garantia de qualidade do alimento preparado.

Cabe ao nutricionista a elaboração do MBP de cada unidade escolar.



CGU (28º Sorteio) - Tangará da Serra/MT – Gato presente no local de **preparo** da Alimentação Escolar.

Refeitório onde a alimentação escolar é **servida** em uma Escola Municipal.

2.4 Identificação dos riscos

Assim como foi realizado no capítulo sobre alimentação e nutrição, iremos identificar as fontes de risco, suas causas e suas consequências potenciais na atividade de **gestão e operacionalização da alimentação escolar**.

Nesse contexto, considerando que os principais objetivos da atividade foram debatidos nos tópicos anteriores, apresentamos seguir os principais **riscos identificados**:

Formulário de Identificação de Riscos			
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#05	Recursos insuficientes para a execução do Programa de Alimentação Escolar	Ausência de aporte de recursos financeiros suficientes por parte da Entidade Executora	Falta de merenda escolar; não atendimento a necessidades nutricionais dos alunos

R#06	Execução financeira dos recursos de forma irregular	Inexistência manual com normas e procedimentos para conciliação bancária, movimentação das contas, atesto, conferência de documentação; falta de conciliação da conta realizada por setor diverso.	Utilização indevida dos recursos transferidos pelo PNAE, podendo resultar em sanções e suspensão dos repasses
R#07	Contratações sem padronização das especificações dos gêneros alimentícios	Falta de padronização de especificações técnicas dos gêneros alimentícios utilizados no PNAE	Dificuldade de obtenção de preços de referência ante a singularidade das especificações; qualidade ruim dos alimentos dada uma especificação mal elaborada
R#08	Estimativa de quantidade de gêneros alimentícios sem conhecimento da demanda real dos alunos, impedindo a disponibilização da quantidade necessária de alimentos ao público alvo do PNAE.	Ausência ou inexperiência do nutricionista; ausência de norma operacional; má gestão; falta de controle de estoque.	Falta de alimento nas escolas e de não atendimento a necessidades nutricionais dos alunos, prejudicando, assim, o emprego da alimentação saudável nas escolas e o não atendimento ao direito à alimentação escolar (diretrizes do PNAE, art. 2º, I e VI da Resolução CD/FNDE nº. 26/2013), resultando no baixo rendimento escolar dos alunos.
R#09	Coleta insuficiente de referências de gêneros alimentícios, levando a estimativas sem embasamento, resultando na aceitação de preços acima do preço de mercado	Falta de normativo padronizando o processo de pesquisa de preços; falta de capacitação dos servidores	Sobrepçoço; Superfaturamento; jogo de planilha; demora na realização da pesquisa de preços
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#10	Editais para aquisição de gêneros alimentícios sem padrão, levando a multiplicidade de esforços e repetição de erros.	Falta de modelos de editais de licitação, atas, contratos e Checklist padronizados	Direcionamento; recursos e impugnações à licitação; retrabalho; demora na conclusão do certame; ato antieconômico

R#11	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços das licitações de aquisição de alimentos.	Não designação de equipe técnica para dar apoio à CPL ou pregoeiro nas licitações do PNAE.	Contratação ineficiente ou ineficaz e consequente desperdício de recursos públicos; aquisição de gêneros alimentícios que não atendem a necessidade do PNAE
R#12	Existência de conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, fraudando ou frustrando o caráter competitivo da licitação.	Inexistência de rotinas de verificação de elementos que comprometem o caráter competitivo do certame; falta de capacitação dos servidores	Contratação com preços não compatíveis com o mercado; frustração do princípio da isonomia
R#13	Ausência efetiva instauração e/ou de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos de penalização de fornecedores por conduta irregular na licitação	Falta de normatização sobre condução de processo de penalização; ausência de capacitação dos servidores sobre responsabilização de entes privados	Fragilidade na instrução processual de penalização de empresas; ineficácia do sistema sancionador; fortalecimento da cultura da impunidade
R#14	Impedimento de acesso dos agricultores familiares às compras das Entidades Executoras	Falta de articulação entre os atores sociais (EEx, controle social, secretaria de agricultura, etc); ausência de mapeamento dos produtos da agricultura familiar.	Prejuízos sociais à comunidade rural do Município; não desenvolvimento da atividade agrícola de maneira sustentável
R#15	Fiscais de contrato atuando sem designação formal , levando ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual	Falta de nomeação formal dos representantes da organização que atuarão na gestão do contrato, assim como seus substitutos eventuais; desconhecimento do funcionamento do contrato; falta de procedimento para os recebimentos	Não detecção de irregularidade na gestão contratual; Impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato; superfaturamento
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#16	Recebimento de alimentos em desconformidade com as especificações do objeto e com a proposta da contratada	Inexistência de Comissão/servidor com formação técnica designada para recebimento dos alimentos, apoiada em instrumentos adequados (norma operacional, procedimentos para devolução); Ausência de termo de	Recebimento de alimentos em desconformidade com o planejado e solicitado; Qualidade ruim dos gêneros alimentícios recebido e da alimentação escolar; Fornecimento e oferta de refeições às crianças em desacordo com os padrões mínimos de qualidade e higiene, afetando

		compromisso assinado; inércia quanto ao compromisso assumido.	negativamente a nutrição e a saúde dos alunos.
R#17	Perda, alteração da qualidade e desvio de gêneros alimentícios em função de problemas na infraestrutura das escolas (depósito central e escolas)	Inexistência de Procedimento Operacional Padrão definindo as condições de estocagem e conservação dos alimentos e seu preparo na cozinha escolar, em conformidade com orientações da Resolução-RDC Anvisa 216/2004	Desperdício de alimentos por perda de validade; entrada de animais e insetos nos locais dos alimentos; comprometimento da quantidade (desperdício), e qualidade da merenda ofertada, prejudicando os alunos e os objetivos do PNAE.
R#18	Falta de informações gerenciais do estoque de gêneros alimentícios	Ausência de sistema informatizado de controle de estoque dos gêneros alimentícios ou controle manual diário e mensal nas escolas	Impossibilidade de avaliação do desempenho das atividades do PNAE; Dificuldade na verificação das ações planejadas e programadas para o período
R#19	Demora na distribuição da merenda (do depósito central para as escolas)	Veículo de transporte inadequado; existência de poucos veículos para o transporte.	Falta de merenda escolar; perda de qualidade das frutas e verduras que chegam às escolas.
R#20	Realização das atividades do PNAE sem atender ao princípio da padronização (manuais e listas de verificação), levando a erros nas atividades e retrabalho, podendo resultar em danos ou atos ilegais.	Ausência de normas operacionais para a execução da merenda escolar	Dificulta na orientação aos executores, além de prejudicar a execução padronizada do PNAE pelas escolas; perdas de informação quando da mudança de gestão municipal; ineficiência do processo; prejuízo na fiscalização feita pela nutricionista, secretaria de controle interno e CAE, por falta de critérios.
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#21	Saldo físico real de estoque de gêneros alimentícios em desacordo com os registros de saldo e movimentação nas planilhas e sistemas informatizados	Inexistência de realização de inventário físico periódico das condições de estocagem e conservação dos alimentos armazenados no depósito central e nas escolas)	Registros de saldos desatualizados e incorretos; desvios de gêneros alimentícios; desconhecimento do desempenho gerencial do setor de almoxarifado.

2.5 Avaliação dos riscos

A análise de risco da atividade de gestão e operacionalização da alimentação escolar foi realizada utilizando as tabelas já apresentadas no capítulo anterior, resultando nos níveis de risco apresentados a seguir:

Formulário de Avaliação do Risco Inerente					
ID	Riscos	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#05	Recursos insuficientes para a execução do PNAE	4	5	20	Extremo
R#06	Execução financeira dos recursos de forma irregular	3	3	9	Alto
R#07	Contratações sem padronização das especificações dos gêneros alimentícios, levando a multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes, com consequente esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação	3	4	12	Alto
R#08	Estimativa de quantidade de gêneros alimentícios sem conhecimento da demanda real dos alunos, impedindo a disponibilização da quantidade necessária de alimentos ao público alvo do PNAE.	3	3	9	Alto
R#09	Coleta insuficiente de referências de gêneros alimentícios, levando a estimativas sem embasamento, resultando na aceitação de preços acima do preço de mercado	4	4	16	Extremo
R#10	Editais para aquisição de gêneros alimentícios sem padrão, levando a multiplicidade de esforços e repetição de erros.	4	4	16	Extremo
ID	Riscos	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#11	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços das licitações de aquisição de alimentos.	3	4	12	Alto
R#12	Existência de conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes, fraudando ou frustrando o caráter competitivo da licitação.	3	4	12	Alto

R#13	Ausência efetiva instauração e/ou de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos de penalização de fornecedores por conduta irregular na licitação	5	2	10	Alto
R#14	Impedimento de acesso dos agricultores familiares às compras das Entidades Executoras	4	3	12	Alto
R#15	Fiscais de contrato atuando sem designação formal , levando ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual	3	3	9	Alto
R#16	Recebimento de alimentos em desconformidade com as especificações do objeto e com a proposta da contratada	3	4	12	Alto
R#17	Perda, alteração da qualidade e desvio de gêneros alimentícios em função de problemas na infraestrutura das escolas (cozinha e estoque)	4	5	20	Extremo
R#18	Falta de informações gerenciais do estoque de gêneros alimentícios	3	3	9	Alto
R#19	Demora na distribuição da merenda (do depósito central para as escolas)	2	3	6	Médio
R#20	Realização das atividades do PNAE sem atender ao princípio da padronização (manuais e listas de verificação), levando a erros nas atividades e retrabalho, podendo resultar em danos ou atos ilegais.	4	3	12	Alto
R#21	Saldo físico real de estoque de gêneros alimentícios em desacordo com os registros de saldo e movimentação nas planilhas e sistemas informatizados	3	2	6	Médio

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas dos recursos públicos é uma obrigação estatuída no parágrafo único do art. 70 art. Constituição Federal de 1988, a saber:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre

dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda.

A **prestação de contas** dos recursos financeiros recebidos do Programa de Alimentação Escolar **deve ser apresentada** pela EEx ao FNDE **anualmente**, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (**SiGPC**) – Contas Online. A partir de 2013, as prestações de contas no SiGPC **devem ser efetuadas também de forma parcial**, até 31 de agosto, informando documentos de despesas e os gêneros alimentícios que foram adquiridos no primeiro semestre e, posteriormente, na prestação de contas final. Essa prestação de contas obedece a um fluxo que deve ser observado por todas as instâncias envolvidas no processo.

O Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC – Contas Online) foi desenvolvido para facilitar a gestão dos processos de prestação de contas dos recursos repassados, no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, aos estados, Distrito Federal e municípios. A partir de 2012, a utilização do sistema tornou-se obrigatória para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados.

Como já foi apresentado, a gestão do Programa de Alimentação Escolar pode ser centralizada, semidescentralizada ou descentralizada (escolarizada). Entretanto, independente da forma de gestão, **o responsável pela prestação de contas será sempre a EEx, ou seja, as secretarias estaduais e distrital de educação e as prefeituras municipais.**

As prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SiGPC **devem ser analisadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**, o qual, a partir de 2013, passa a utilizar o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) para a emissão do parecer conclusivo, nos seguintes prazos:

- **PRAZO FINAL SiGPC:** 15 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse;
- **PRAZO FINAL SIGECON:** 31 de março do ano subsequente ao ano do repasse.

A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) acerca da prestação de contas **impede a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos** à conta do Programa de Alimentação Escolar (Acórdão TCU nº 3688/2014 – 2a. Câmara).

Ademais, é facultado ao FNDE **suspender o repasse dos recursos** do Programa de Alimentação Escolar, podendo causar a falta de merenda escolar nas escolas, **quando** os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art. 41 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013):



É importante destacar que, além do CAE, da EEx ou dos gestores públicos, qualquer pessoa (física ou jurídica) pode denunciar irregularidades identificadas na aplicação dos recursos financeiros destinados a execução do Programa de Alimentação Escolar, apresentando denúncias ao FNDE, ao TCU, à Controladoria Geral da União (CGU), ao Ministério Público e ao CAE. A denúncia deve conter, necessariamente:

- A exposição sumária do fato que possibilite sua perfeita determinação;
- Identificação do órgão da administração pública e do responsável por sua prática, bem como a data do ocorrido.

Por fim, a EEx. deverá manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo **prazo de vinte anos**, os documentos referentes à prestação de contas **a partir da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo TCU** (§11 do art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

3.1 Identificação dos riscos

Assim como foi realizado nos capítulos anteriores, iremos identificar as fontes de risco, suas causas e suas consequências potenciais na atividade de **prestação de contas**.

Nesse contexto, considerando que os principais objetivos da atividade foram debatidos nos tópicos anteriores, apresentamos seguir os principais **riscos identificados**:

Formulário de Identificação de Riscos

ID	Riscos	Causas	Consequências
----	--------	--------	---------------

R#22	Prestação de contas incompleta, imprecisa ou intempestiva.	Inexistência de check-list ou fluxo definindo os atos necessários à elaboração completa e tempestiva da prestação de contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC - Online).	Suspensão no repasse dos recursos; falta de merenda escolar aos alunos.
R#23	Perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos ao Programa de Alimentação Escolar.	Ausência de estrutura física e tecnológica para guarda dos documentos da prestação de contas do Programa de Alimentação Escolar; Revisão independente dos documentos da prestação de contas por servidor diverso do responsável por sua elaboração.	Suspensão no repasse dos recursos; falta de merenda escolar aos alunos.

3.2 Avaliação dos riscos

A análise de risco da atividade de prestação de contas foi realizada utilizando as tabelas já apresentadas nos capítulos anteriores, resultando nos níveis de risco apresentados a seguir:

Formulário de Avaliação do Risco Inerente					
ID	Riscos	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#22	Prestação de contas incompleta, imprecisa ou intempestiva.	2	4	8	Alto
R#23	Perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos ao Programa de Alimentação Escolar.	2	3	6	Médio

4. CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE

O controle social representa o exercício da democracia participativa e representativa, no qual a comunidade local atua, direta ou indiretamente, no controle da execução descentralizada pelos municípios da política pública federal, para garantir a implementação das ações do programa e a regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado instituído pelos estados, Distrito Federal e municípios, em suas respectivas jurisdições administrativas. O CAE possui caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

O exercício do controle social favorece o acompanhamento e o controle da execução do programa e, desta forma, o CAE compõe parte fundamental do Programa de Alimentação Escolar, especialmente por zelar pela qualidade dos alimentos oferecidos e acompanhar a aceitação dos cardápios pelos escolares.

Em relação à **composição do CAE**, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 do Conselho Deliberativo do FNDE, em seu art. 34, define que o Conselho de Alimentação Escolar é composto por 7 (sete) membros titulares e 7 (sete) suplentes, o que favorece sempre uma participação ativa no conselho.

Nas EExs com mais de cem escolas da educação básica, a composição do CAE poderá ser de até três vezes o número de membros, obedecida a proporcionalidade definida nos incisos I a IV do art. 34.

Veja a seguir a composição do CAE:



Fonte: FNDE 2014

O representante do Poder Executivo não poderá **exercer a presidência e a vice-presidência do CAE, nem ser Ordenador de Despesa.**

Recomenda-se que o CAE de estados, Distrito Federal ou municípios que possuam alunos matriculados em **escolas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombo**

tenha em sua composição **peelo menos um membro representante desses povos** e comunidades tradicionais.

Os membros do CAE têm mandato de **quatro anos**, podendo ser reeleitos de acordo com a indicação dos respectivos segmentos. Cabe lembrar que **o exercício do mandato** do conselheiro é considerado serviço público relevante e **não será remunerado**.

No que se refere ao **funcionamento do CAE**, além das competências previstas para o CAE na Lei nº 11.947/2009, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 prevê, no art. 35, as seguintes **atribuições**:

ITEM	DESCRIÇÃO
1.	Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes e objetivos do Programa de Alimentação Escolar;
2.	Analisar a prestação de contas do gestor e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do SIGECON Online;
3.	Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do Programa de Alimentação Escolar , inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
4.	Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do programa, sempre que solicitado;
5.	Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
6.	Elaborar o Regimento Interno ; e
7.	Elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do Programa de Alimentação Escolar, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

Ademais, os estados, Distrito Federal e municípios tem as seguintes **responsabilidades** em relação ao CAE

- **Garantir** ao CAE a **infraestrutura necessária** à plena execução das atividades de sua competência, tais como local apropriado, disponibilidade de equipamento de informática, transporte, disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE;
- **Fornecer** ao CAE todos os **documentos e informações** referentes à execução do Programa de Alimentação Escolar, sempre que solicitado;
- **Realizar**, em parceria com o FNDE, **a formação de conselheiros**; e
- **Divulgar as atividade** do CAE **por meio de comunicação oficial**.

Aditamos por oportuno que, por ocasião da prolação do Acórdão nº 3.271/2010 – Plenário, o Tribunal efetuou a seguinte determinação ao CAE: “atentar, quando da

análise da prestação de contas, para que haja participação efetiva de todos os segmentos representados, fazendo constar em ata de reunião específica para esse fim, a deliberação e manifestação dos conselheiros sobre as contas do exercício, dando conhecimento a todos do parecer conclusivo emitido e encaminhado ao FNDE”.

Além disso, no Acórdão nº 536/2011 - Plenário, o Tribunal de Contas da União determinou às Entidades Executoras a “garantir ao Conselho de Alimentação Escolar a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como a disponibilização de transporte para deslocamento dos conselheiros aos locais pertinentes ao exercício de sua competência e disponibilidade de equipamento de informática, entre outros”.

4.1 Identificação dos riscos

Assim como foi realizado nos capítulos anteriores, iremos identificar as fontes de risco, suas causas e consequências potenciais na atuação do **conselho de alimentação escolar**.

Nesse contexto, considerando que os principais objetivos da atividade foram debatidos nos tópicos anteriores, apresentamos seguir os principais **riscos identificados**:

Formulário de Identificação de Riscos			
ID	Riscos	Causas	Consequências
R#24	Inobserância do percentual de participação entre representantes do governo e da sociedade civil na composição do CAE e estrutura inadequada	Desconhecimento da legislação quanto a composição regular do CAE; ineficiência; ausência de estrutura física e recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos adequados.	Prejuízo à organização e operacionalização do conselho.
R#25	"Captura" do CAE por interesses políticos locais, comprometendo sua atuação.	Interferência política; Desconhecimento da legislação quanto às atribuições do CAE; Falta de treinamento para os conselheiros; Ausência de instrumentos (check-list, procedimentos, roteiro de verificação, extrato de entrevista, etc) para subsidiar a atuação do CAE.	Prejuízo ao bom andamento do papel fiscalizatório do CAE.

4.2 Avaliação dos riscos

A análise de risco da atuação do conselho de alimentação escolar foi realizada utilizando as tabelas já apresentadas no capítulo anterior, resultando nos níveis de risco apresentados a seguir:

Formulário de Avaliação do Risco Inerente					
ID	Riscos	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#24	Inobserância do percentual de participação entre representantes do governo e da sociedade civil na composição do CAE e estrutura inadequada	3	2	6	Médio
R#25	"Captura" do CAE por interesses políticos locais, comprometendo sua atuação.	2	4	8	Alto

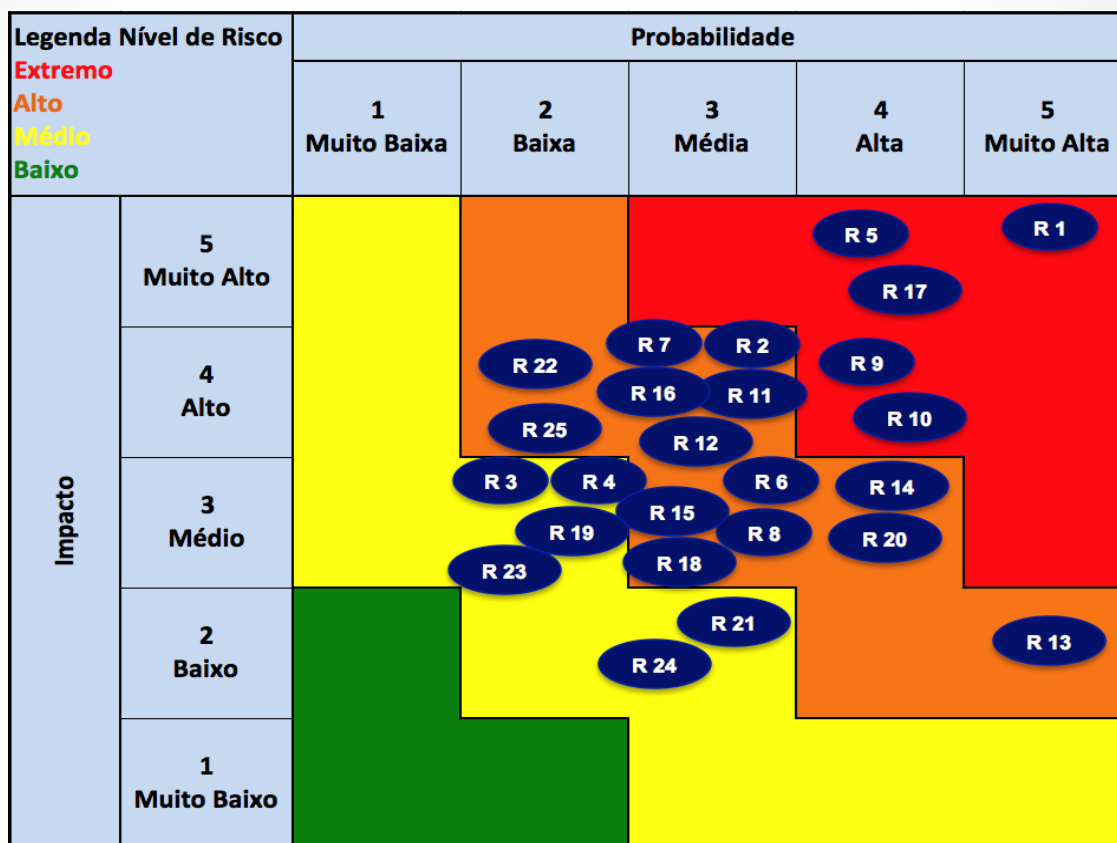
5. PRIORIZAÇÃO DOS RISCOS DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Após o conhecimento dos **objetivos-chave do programa e seus riscos**, avaliados quanto a probabilidade de ocorrência e impacto, passaremos agora à etapa de **priorização dos riscos do Programa de Alimentação Escolar**. A finalidade dessa etapa é apresentar uma relação de riscos em forma de gráfico, também conhecido por **Mapa de Riscos**, apontando os riscos considerados mais críticos para a gestão do Programa de Alimentação Escolar no âmbito municipal.

O Mapa de Risco demonstra o grau de exposição de cada risco do programa. Apresenta a posição do cálculo da probabilidade versus a posição da avaliação do impacto, após a aplicação da metodologia, e demonstra o resultado da avaliação do risco com base em critérios de avaliação.

Respaldado nos resultados demonstrados no Mapa de Riscos, o **gestor municipal** pode aprovar o tratamento a ser dado ao risco: **aceitar, mitigar, transferir ou evitar**, de acordo com o quadrante em que o risco está localizado. Para o **auditor governamental**, permite estabelecer um planejamento com foco nas atividades mais relevantes e realizar uma **Auditoria Baseada em Riscos (ABR)**.

O Mapa de Riscos que será utilizado para avaliação dos controles internos da atividade de alimentação escolar objeto do **Projeto de Melhoria dos Controles Internos dos Municípios** em 2016 apresenta 25 riscos, a saber:



Os riscos priorizados na Matriz são os seguintes:

ITEM	DESCRIÇÃO
R1	Coordenação e realização de ações da alimentação escolar por profissionais não habilitados (Ausência de nutricionista)
R2	Preparo e fornecimento de merenda escolar sem ferramenta operacional que relacione os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas (cardápio)
R3	Desconhecimento de práticas e escolhas alimentares saudáveis pelos alunos
R4	Fornecimento de merenda com alta rejeição pelos alunos (teste de aceitabilidade)
R5	Recursos insuficientes para a execução do Programa de Alimentação Escolar
R6	Execução financeira dos recursos de forma irregular (Ausência de manuais)
R7	Contratações sem padronização das especificações dos gêneros alimentícios
R8	Estimativa de quantidade de alimentos sem conhecimento da demanda real
R9	Coleta insuficiente de referências de preços de gêneros alimentícios
R10	Editais para aquisição sem padrão, esforço desnecessário e repetição de erros.
R11	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços
R12	Existência de conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre licitantes

R12	Ausência efetiva instauração e/ou de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos de penalização de fornecedores
R14	Impedimento de acesso dos agricultores familiares às compras das Entidades Executoras
R15	Fiscais de contrato atuando sem designação formal
R16	Recebimento de alimentos em desconformidade com as especificações do objeto
R17	Perda, alteração da qualidade e desvio de gêneros alimentícios em função de problemas na infraestrutura das escolas (cozinha e estoque)
R18	Falta de informações gerenciais do estoque (Sistema Informatizado)
R19	Demora na distribuição da merenda (do depósito central para as escolas)
R20	Realização das atividades do Programa de Alimentação Escolar sem atender ao princípio da padronização (manuais e listas de verificação)
R21	Saldo físico real de estoque de gêneros alimentícios em desacordo com os registros de saldo e movimentação nas planilhas e sistemas informatizados (Inventário)
R22	Prestação de contas incompleta, imprecisa ou intempestiva
R23	Perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos ao Programa de Alimentação Escolar
R24	Inobserância do percentual de participação entre representantes do governo e da sociedade civil na composição do CAE e estrutura inadequada
R25	"Captura" do CAE por interesses políticos locais, comprometendo sua atuação.

A partir desse conhecimento preliminar dos principais riscos, **os auditores poderão decidir quais controles serão avaliados**, a extensão dos exames, e planejará **os procedimentos que serão aplicados** na realização dos **testes de desenho e de efetividade operacional, que consiste** basicamente em **verificar se os controles estão adequadamente concebidos** na proporção requerida pelos **riscos**, sendo **aplicados** e se **funcionam** de maneira **contínua e coerente**.

Como se trata de um primeiro trabalho de avaliação de controles internos na atividade de alimentação escolar, o TCE/MT e a CGU **optaram em testar todos os controles instituídos** pelos municípios para gerenciar os 25 riscos. A partir desse resultado, será possível elaborar o **Índice de Maturidade dos Controles Internos – IMCI** de cada ente municipal no Programa de Alimentação Escolar.

O **planejamento dos testes de controles** envolve a elaboração da Matriz de Riscos e Controles - MRC, Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI, Procedimentos de Auditoria, Check-List, Extrato de Entrevista e Roteiro de Verificação, também conhecido como **instrumentos de avaliação**.

É exatamente isso que iremos fazer no **próximo módulo deste curso**, apresentando os instrumentos desenvolvidos para avaliação de controles internos na atividade de alimentação escolar.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; CHAIM, N. A. **O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local.** Revista de Nutrição, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out., 2009.

BRASIL. CECANE UFRGS. **Resumo Executivo – Adequação dos parâmetros numéricos mínimos de referência com relação às atribuições obrigatórias do nutricionista em uma amostra de municípios.** 2014

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: República Federativa do Brasil; **Secretaria de Educação a Distância – 6a ed., atual.** – Brasília: MEC, FNDE, 2014.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: República Federativa do Brasil; **PNAE em Folder.** – Brasília: MEC, FNDE, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Resolução CD/FNDE No 26, de 17 de junho de 2013. **Dispõe sobre o atendimento aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Disponível em: <Resolução cd/fnde n 26/2013> Acesso em: 12 abr. 2016.

DSE-Departamento de Suprimento Escolar-. **Manual do Programa de Alimentação Escolar do Estado de São Paulo.** Secretaria de Estado da Educação, São Paulo-SP, 1997.

Klein, Lara Maria Leite Bastos. **Avaliação da efetividade dos controles internos do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da aplicação da Metodologia Coso** [manuscrito] / Lara Maria Leite Bastos Klein. 2008.

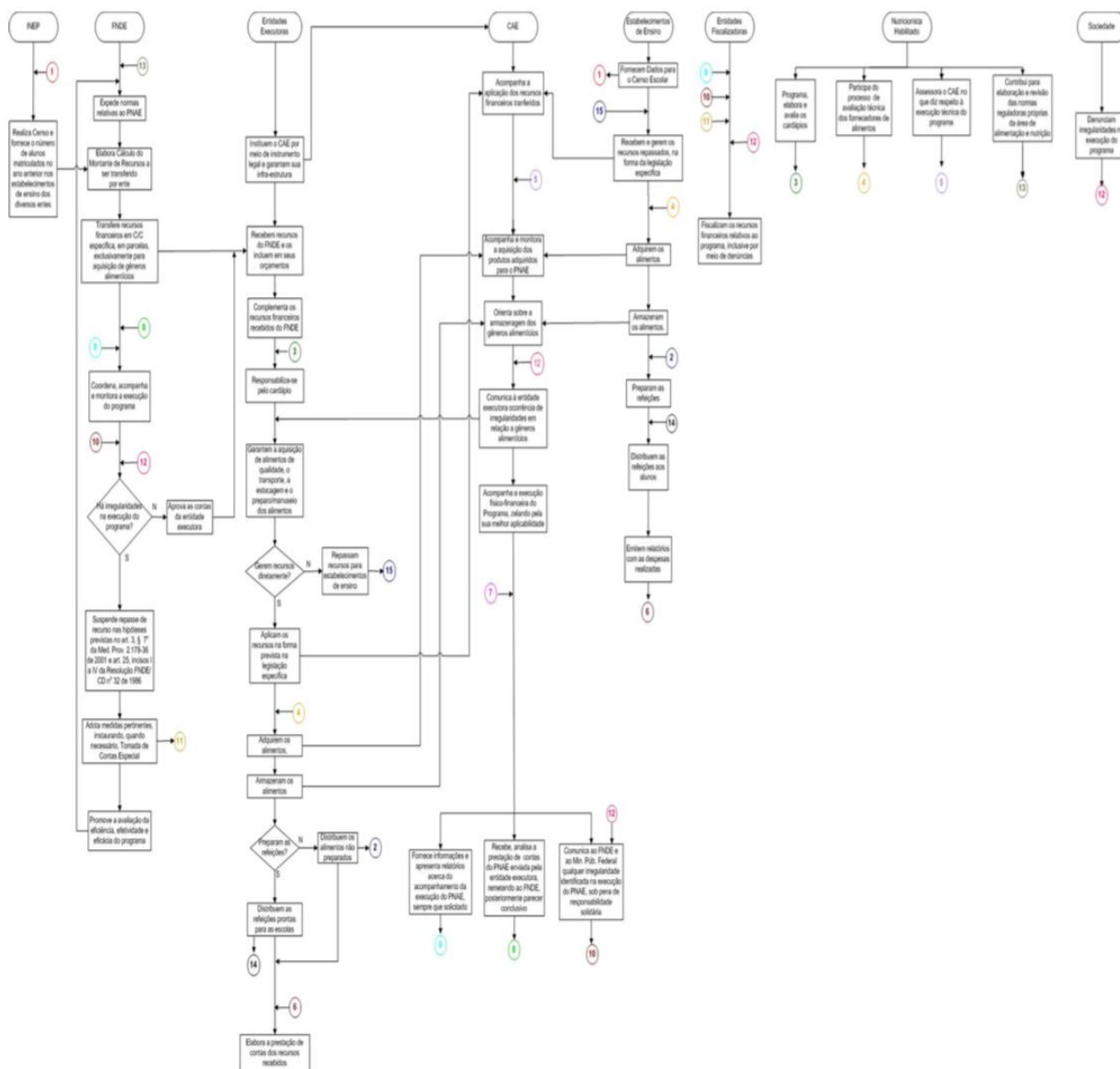
SILVA, Deonísio da. **De onde vêm as palavras (recurso eletrônico): origens e curiosidades da língua portuguesa.** 17.ed. – Rio de Janeiro: Lexikon, 2014.

SILVA, A.V. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia.** 2009. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde) - Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação Escolar:** da centralização à descentralização. Campinas-SP, 1997. Faculdade de Ciências Médicas. Dissertação (Doutorado em Saúde Pública) Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

STOLARSKI, M.C. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004.** 2005. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

APENDICE A – MAPA DO PROCESSO (PNAE)



Fonte: Klein, 2008.