

ORIENTAÇÃO N.º 049/2021

ATUALIZAÇÕES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

Resumo

A GEPAM elabora a presente Orientação Preventiva com o intuito de informar os gestores municipais que no ano de 2020 o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE sofreu diversas alterações no que diz respeito à sua execução e manutenção, com a edição de uma nova Resolução que regulamenta a Lei Federal nº 11.947/2009, que instituiu o referido programa. Assim, no presente artigo iremos analisar as principais alterações legais, que irão influenciar no cotidiano do serviço público municipal.

Introdução

Dentre todos os direitos sociais, contidos no **artigo 6º da Constituição Federal**, estão previstos a educação e a alimentação. Sendo assim, o **inciso VII, do artigo 208, da Carta Magna**, estabelece que é dever do Estado - e quando nos referimos a Estado, nos referimos a todos os entes da Administração Pública direta ou indireta – o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, o que inclui o fornecimento de uma alimentação saudável.

A alimentação escolar, por sua vez, surgiu ainda antes da Constituição Federal vigente, de 1988, tendo seu início em meados de 1940 e instituída como um programa governamental por volta de 1955, ocasião em que ficou conhecida como campanha de Merenda Escolar.

Hoje, o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar é regulamentado pela **Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, que instituiu todo o procedimento para a aquisição de gêneros alimentícios que comporão a alimentação dos estudantes do nível básico da educação pública federal, estadual e municipal. A referida lei, promulgada no ano de 2009, atualizou o valor *per capita* de cada estudante que compõe a rede pública de ensino, bem como incluiu privilégios à agricultura familiar, indígenas e quilombolas na aquisição dos insumos *in natura*.

Além disso, o PNAE conta com Resoluções editadas pelo FNDE - Fundo Nacional De Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que regulamentam a **Lei Federal nº 11.947/09** e estabelecem diretrizes para a execução, gestão e manutenção da alimentação escolar. Até então, a **Resolução nº 26 de 2013** regulamentava sobre o atendimento da alimentação escolar no país, contudo, no início do ano de 2020, esta foi substituída pela **Resolução nº 06, do FNDE**.

Ainda no ano de 2020 foi editada a **Resolução nº 02**, que dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de



calamidade pública, reconhecido pelo **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus – Covid-19.

No presente artigo iremos discorrer sobre as alterações trazidas pela **Resolução nº 06/2020**, que acabaram por alterar alguns aspectos da antiga resolução e manter outros.

Orientação

I. ASPECTOS NUTRICIONAIS

A legislação que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar não estabelece somente regras para aquisição dos insumos alimentares, ela também dispõe sobre o procedimento de gestão e execução da questão nutricional dos alimentandos, afinal a Constituição Federal não garante apenas o fornecimento de alimentos, mas sim a provisão de uma alimentação saudável, acompanhada de um profissional da nutrição, que cuide da escolha dos alimentos até o seu preparo final.

Sendo assim, de início, passaremos a analisar as alterações relativas à questão nutricional do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

I.1. Diretrizes e Ações

O artigo 5º da Resolução nº 06/2020 estabelece as diretrizes da alimentação escolar, como o emprego de uma alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento, a participação da comunidade no controle social, o direito à alimentação escolar e, por fim, o apoio ao desenvolvimento sustentável, que diz respeito aos incentivos concedidos à agricultura familiar para aquisição dos gêneros alimentícios, priorizando ainda as comunidades remanescentes indígenas e quilombolas.

As diretrizes acima mencionadas serão aplicadas através de um Plano de Ação que deverá ser elaborado pela Unidade responsável pela gestão da educação básica no Município. Esse plano deverá contemplar uma série de elementos que proporcionem ao estudante uma alimentação saudável e adequada, com base nos hábitos alimentares da região em que se encontra a unidade escolar, respeitando a cultura e tradições, a faixa etária e o estado de saúde do alimentando.

Além disso, o programa deve pautar-se pela EAN – Educação Alimentar e Nutricional, que trata-se do conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, ou seja, um trabalho contínuo e permanente que conte com a participação de diversos profissionais, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional da criança, do adolescente e dos cidadãos.



As ações de Educação Alimentar e Nutricional estão previstas no parágrafo 3º, do artigo 14, da Resolução nº 06 de 2020, destacando-se que esse aprendizado deve ser recorrentemente aprimorado e contar com a participação ativa dos alimentandos. Ressaltamos ainda que, todas as ações realizadas em âmbito da alimentação escolar deverão ser, além de planejadas e executadas, também devidamente documentadas, para fins de fiscalização interna e externa da Administração Pública.

I.2. Dos Cardápios da Alimentação Escolar

Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo Responsável Técnico do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos in natura ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade [inclusive das comunidades indígenas e quilombolas] e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável, conforme dispõe o artigo 17, caput, da Resolução nº 6/20.

Importante destacar que os cardápios não são imutáveis, pelo contrário, eles devem ser devidamente adaptados para aqueles estudantes que tenham sido diagnosticados com alguma patologia relacionada à alimentação. Não bastasse, aqueles alunos que contem com deficiências ou transtornos de desenvolvimento deverão, além da alimentação ofertada no período de escolarização, pelo menos um em seu contraturno.

Lembrando que para que essas adaptações sejam realizadas, o médico responsável pelo diagnóstico deverá enviar um laudo/relatório para o profissional de nutrição responsável pela elaboração do cardápio, para que ele possa realizar os ajustes específicos para a necessidade especial daquele estudante.

O nutricionista ainda deverá definir o horário e o respectivo alimento adequado aos tipos de refeição, precisando as porções de acordo com a faixa etária dos estudantes, bem como suas necessidades especiais.

O cardápio deve conter: [i] o horário e tipo de refeição, [ii] o nome da preparação, [iii] os ingredientes que a compõem, [iv] informações nutricionais de energia e macronutrientes, e [v] a identificação e assinatura do nutricionista, sendo apresentados periodicamente ao CAE - Conselho de Alimentação Escolar e devidamente disponibilizados em locais visíveis das unidades escolares, Secretaria de Educação e no respectivo site do Município.

I.3. Da aplicação dos recursos no âmbito nutricional

De acordo com a Resolução nº 6 de 2020, dos recursos recebidos para a aquisição de gêneros alimentícios, no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos in



natura ou minimamente processados, no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados, e, no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.

No mais, a Resolução estabelece uma série de alimentos que não podem ser adquiridos com recursos provenientes do PNAE, como refrigerantes, balas e similares, biscoito ou bolacha recheada, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, gelados comestíveis, gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese, dentre outros [art. 22 da Res. nº 06/2020-FNDE].

II. GESTÃO DOS RECURSOS

Basicamente, a Resolução nº 06/2020 alterou quatro artigos, quais sejam o artigo 9º, artigo 29, artigo 31 e o artigo 35, que tratam respectivamente da gestão descentralizada dos recursos, da devolução dos recursos não executados, da pesquisa de preços e da priorização das propostas, os quais passaremos a analisar individualmente a seguir:

II.1. Da Gestão Descentralizada [art. 9º]

A Gestão Descentralizada, ao contrário do que pode sugerir o nome, não se trata de uma terceirização da gestão, mas tem relação com o repasse financeiro que é realizado pelo Fundo Nacional da Educação – FNDE à Entidade Executora, que é o Município, o Estado ou a entidade Federal, e ela transfere, ou seja, descentraliza esse recurso para uma Unidade Gestora, conforme já explicitamos em outra oportunidade:

As EEx – Entidades Executoras, são as instituições que recebem os recursos repassados pelo Pnae, em nível federal, estadual e municipal, para a aquisição dos produtos que compõem a merenda escolar, quais sejam: Secretarias estaduais de educação; Prefeituras; Escolas Federais. As aquisições poderão ser realizadas tanto pelas EEx, de forma centralizada, quanto pelas UEx – Unidades Executoras das escolas, que são entidades privadas sem finalidade lucrativa, que representam a comunidade escolar, de forma descentralizada. Estas UEx não recebem diretamente o repasse do FNDE, mas através das EEx, não sendo, contudo, eximidas da estrita observância da devida realização da chamada pública tratada no presente estudo [DELVECHIO, Lucas R. S., et. al. Aspectos da Chamada Pública do PNAE. Revista Síntese Direito Administrativo – v. 14, nº 168. dez 2019].

Portanto, os recursos recebidos do Governo Federal são descentralizados das EEx às UEx. Todavia, quando falamos em Municípios de pequeno porte, no quais as licitações estão concentradas na própria Prefeitura, não haverá a descentralização para as UEx, que no caso seriam as escolas, sendo todo o procedimento de aquisição e prestação de contas realizado pelo próprio Município.



II.2. Da Devolução de Recursos [art. 29]

Por mais que a legislação do PNAE já conte com mais de uma década de existência, ainda há uma grande dificuldade em relação à aplicação de 30% do valor repassado pelo FNE para aquisição de insumos alimentares produzidos pela agricultura familiar, conforme estabelecido no artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/09.

Desde a promulgação da legislação federal não houve uma regulamentação em relação aos valores não utilizados para aquisição de produtos junto à agricultura familiar, sendo que, ao deixar de utilizar 100% dos 30% repassados, não havia qualquer tipo de reprimenda por parte dos órgãos de fiscalização, ficando o recurso vinculado sem qualquer destinação.

Essa é a principal alteração trazida pelo artigo 29 da Resolução nº 06/2020, que dispõe em seu § 1º que o montante não utilizado na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar deverá ser devolvido ao Fundo Nacional da Educação, de acordo com a avaliação realizada pelo órgão responsável pela fiscalização dos referidos recursos.

Sendo assim, a partir da prestação de contas do ano corrente, qual seja 2021, o valor, do percentual de 30%, vinculado à aquisição de produtos destinados à valorização da pequena agricultura local e regional, que não for executado, deverá ser devolvido ao Governo Federal, por meio de procedimento estabelecido pela própria Resolução.

O legislador, aqui, objetivou pressionar as EEx e UEx para aplicação desse recursos na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, tendo em vista a necessidade de fomento desse ramo da economia, uma vez que o desenvolvimento regional sustentável faz parte das diretrizes desse programa, como dito no tópico 'I.1' do presente. Isso porque, há tempos a agricultura familiar sofre com a marginalização de um mercado marcado pela alta produtividade de gêneros alimentícios destinados à exportação.

Lembramos ainda que a aquisição de alimentos produzidos pela pequena agricultura local não se resume apenas à valorização dos produtores, mas também implica no fornecimento de alimentos mais saudáveis e, na maioria das vezes, livres de agrotóxicos aos estudantes da educação básica, cumprindo, assim, com a ordem constitucional de fornecimento de uma alimentação saudável que contribua no desenvolvimento e formação da criança e do adolescente.

II.3. Da Pesquisa de Preços [artigo 31]

No ano de 2017 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizou uma divisão do território brasileiro em regiões geográficas, as quais foram classificadas como imediatas ou intermediárias. Segundo o órgão, referida divisão pautou-se na malha político-administrativa do país, constituindo-se como mais uma forma de configurar o



Território Nacional, com a finalidade de servir de referência tanto na divulgação da informação estatística, quanto, eventualmente, à ação do governo para alocação de recursos e implementação de projetos, bem como para a conjugação de interesses comuns por parte de municípios vizinhos.

Pois bem, a divisão geográfica das regiões ditas Imediatas, têm por referência principal as relações realizadas no meio urbano, para a satisfação das necessidades imediatas da população, como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros.

Por sua vez, as regiões geográficas classificadas como Intermediárias representam as Metrôpoles ou Capitais Regionais que correspondem a uma escala intermediária entre os Estados e os Municípios [Regiões Geográficas Imediatas]. Essas Regiões Geográficas possuem um polo de hierarquia superior diferenciado, a partir da existência de funções urbanas de maior complexidade, em razão do fluxo intenso de gestão pública e privada, que as diferencia, portanto, das Regiões Geográficas Imediatas.

Para melhor ilustrar essa divisão geográfica, apresentamos a tabela a seguir com a representação da Região Geográfica Intermediária de Presidente Prudente, composta por 55 [cinquenta e cinco] Municípios e 04 [quatro] Regiões Geográficas Imediatas, quais sejam: Presidente Prudente, com 28 [vinte e oito] Municípios integrantes; Adamantina-Lucélia, com 10 [dez] Municípios integrantes; Dracena, com 12 [doze] Municípios integrantes; e, Presidente Epitácio-Presidente Venceslau, com 05 [cinco] Municípios integrantes. Vejamos:

Estado	Região Geográfica Intermediária	Região Geográfica Intermediária	Número de municípios por Região Geográfica
35 - São Paulo	3505 - Presidente Prudente	350018 - Presidente Prudente	28
		350019 - Adamantina-Lucélia	10
		350020 - Dracena	12
		350021 - Presidente Epitácio-Presidente Venceslau	5

[Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia].

Tecidas tais considerações, a Pesquisa de Preços da agricultura familiar deverá ser realizada primeiramente no local onde está localizada a Entidade Executora, receptora dos



recursos transferidos pelo FNDE, e, se não for suficiente, levar em consideração as Regiões Geográficas Imediatas, isto é, Municípios vizinhos que possuam outros polos de comercialização desses produtos ou do produto que não tenha sido possível realizar a inicial cotação.

Abra-se parêntese aqui para destacar que a cotação de preços deve ser realizada de forma individual para cada tipo de alimento que se pretende adquirir, não sendo possível criar um lote/grupo que abranja vários tipos de produtos, como hortaliças ou leguminosas.

O trecho legal aqui analisado ainda prevê que no caso de frustrada a pesquisa de preços junto a essas Regiões Geográficas Imediatas, poderá a EEx consultar as Regiões Geográficas Intermediárias, Unidades da Federação e União, assim respectivamente, do menor para o maior.

II.4. Da Priorização das Propostas [art. 35]

Antes de mais nada, necessário definirmos quem são os doravante denominados agricultores familiares. Pois bem. De acordo com a Lei nº 11.326/2006, agricultores familiares são aqueles que praticam atividades no meio rural, que sejam proprietários de até 04 [quatro] módulos fiscais, que contém com mão de obra da própria família, que sua renda familiar esteja vinculada ao próprio estabelecimento ou empreendimento da própria família. Também são assim considerados os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

Veja que o denominado agricultor rural remete ao próprio camponês, ou seja, aquele que retira todo o seu sustento da terra em que vive e trabalha, juntamente com toda a sua família. A inclusão de remanescentes de tribos indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária não é por acaso, uma vez que estes grupos equiparam-se em muito com os estabelecimentos da agricultura familiar, compondo uma categoria econômica de extrema relevância para o país, considerando que a maior parte dos insumos alimentares consumidos pela população advém desses pequenos agricultores.

A diferença entre a agricultura familiar e o agronegócio é que os primeiros não tiveram, ao longo da história, qualquer incentivo por parte do Estado para a modernização de seus equipamentos e técnicas, que pudesse coloca-los em patamar igualdade de concorrência com os grandes proprietários de terras, em razão, sobretudo, de seu negócio não beneficiar o sistema tributário nacional.

Poucos programas públicos, como é o caso do PRONAF e PNAE, foram criados com o objetivo de fomentar e incentivar a pequena economia rural, composta pela agricultura familiar. Por isso mesmo, o PNAE conta com a previsão da destinação de 30% dos recursos disponibilizados pelo FNDE aos agricultores familiares, os quais deverão ser



aplicados de forma racional, com a priorização de certos grupos, para que o papel do programa não acabe se perdendo, com maquiavélicas manobras de compra.

Os agricultores dividem-se em grupos, os quais contam com a seguinte divisão: [i] Grupos formais: detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP jurídica) – cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas; [ii] Grupos informais: grupos de agricultores familiares detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP física), que se articulam para apresentar o projeto de venda; e [iii] Fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP física).

Segundo o manual do PNAE - FNDE, os agricultores familiares deverão apresentar, como critério de participação da chamada pública, seu projeto de venda, que trata-se de “documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar”. Desse modo, a responsabilidade pela elaboração e entrega dos projetos de venda é inteiramente dos agricultores ou suas organizações que tenha interesse na venda de seus produtos, respeitando os termos estabelecidos no edital da chamada pública, inclusive com relação aos preços ali estabelecidos.

Recebidos os projetos de venda, estes deverão ser classificados em 04 [quatro] grupos, quais sejam: projetos locais [agricultores ou organizações com sede no próprio município] (Grupo 01); projetos do território rural (Grupo 02); projetos do estado (Grupo 03); projetos do país (Grupo 04).

O artigo 25, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelecia que, preferencialmente, as compras deveriam ser realizadas no Município em que as escolas beneficiárias estivessem localizadas. Sendo assim, após separados os projetos, a EEx analisaria primeiramente a proposta do Grupo 01, respeitando uma ordem de prioridade para a seleção dos projetos.

O artigo 35, da Resolução nº 06/2020, manteve esse mesmo protocolo para a escolha do[s] vencedor[es] do procedimento para aquisição dos insumos destinados à merenda escolar. A mudança veio exatamente com relação à ordem de prioridade dos projetos selecionados.

De acordo com a nova regulamentação, caso não haja proposta para determinado gênero alimentício no local [Município] em que esteja localizada a Entidade Executora, a prioridade na aquisição deverá recair, primeiramente, sobre os entes da Região Geográfica Imediata, conforme tabela fornecida pelo IBGE.

Não havendo propostas para a Região Geográfica Imediata, passa-se aos Municípios que compõem a Região Geográfica Intermediária, na sequência os grupos pertencentes ao Estado e, por fim, de outras entidades da Federação.



Outra alteração em relação à prioridade diz respeito às cooperativas [grupo formal]. Na regulamentação anterior, a cooperativa apresentava DAP da EEx, mas os produtores que a compunham pertenciam à outras cidades, isso acabava por causar uma quebra da ordem de prioridade estabelecida.

Assim, a Resolução nº 06/2020 definiu que, prioritariamente deverão ser selecionados: [i] grupos de quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária; [ii] produtos orgânicos; [iii] grupos formais, do local para o mais distante; [iv] grupos informais; [v] produtores individuais; e, [vi] centrais de cooperativa, ou seja, aquelas que possuem várias unidades espalhadas pela região ou Estado.

Importante ressaltar que será considerado o local da cooperativa aquele em que ela tiver o maior número de cooperados registrados e não necessariamente na EEx onde possui inscrição na DAP.

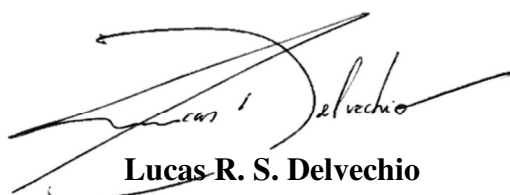
Conclusão

As normas que regulamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE sofreram inúmeros ajustes, para melhor atender os interesses da sociedade, dos alimentandos e da economia local e regional.

Com relação à Resolução nº 02/2020, esta foi criada especificamente para o período de calamidade pública, causada pela pandemia do COVID-19, nos termos do Decreto Lei nº 06/2020, que teve sua vigência cessada em 31 de dezembro de 2020. Assim, não havendo uma norma que decreta o estado de calamidade, a Resolução relativa à alimentação escolar também deixa de ter eficácia jurídica, não podendo ser, portanto, aplicada.

Adamantina/SP, 26 de fevereiro de 2021.

Elaborada por:



Lucas R. S. Delvechio
Técnico responsável pela Orientação

Aprovada por:



Antonio Francisco Moreno
Sócio-Diretor

