

TEXTO para DISCUSSÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS

MAIO/2021

0015

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE:

Análise da atuação do CAE no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de processos no Tribunal de Contas da União – TCU

Kelly Rocha

TEXTO para DISCUSSÃO

Brasília, maio de 2021



0015

POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE:

Análise da atuação do CAE no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de processos no Tribunal de Contas da União - TCU¹

Kelly Rocha²

¹ O presente texto teve origem no trabalho de conclusão de curso da Especialização em Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em parceria com o Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor/Câmara dos Deputados) e com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal). O trabalho foi orientado pelo Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota.

² Kelly Rocha é especialista em Avaliação de Políticas Públicas – ISC/TCU (2020). Graduada em Administração pela Universidade de Brasília (2002). Auditora Federal de Controle Externo do TCU (2015).



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Texto para Discussão

A coletânea “Textos para discussão” é uma publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Programa de Pesquisas do Instituto Serzedello Corrêa com vistas a ampliar as discussões com a comunidade científica e a disseminação de trabalhos de interesse para a Administração Pública. As publicações do ISC estão disponíveis gratuitamente em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Serzedello Corrêa ou do Tribunal de Contas da União. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ficha Catalográfica

Texto para discussão / Instituto Serzedello Corrêa. – Brasília:
ISC/TCU, 2020-.

ISSN

1. Brasil. 2. Políticas Públicas. I. Instituto Serzedello Corrêa.

CDU 32
CDD 320

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi criado há mais de 60 (sessenta) anos e direcionado a combater a fome, a promover hábitos alimentares saudáveis e a enfrentar a evasão escolar, assegurando o direito à alimentação e à educação de qualidade previstos na Constituição Federal de 1988. Trata-se, portanto, de uma relevante ação governamental, dependente da coordenação dos entes federados para beneficiar mais de 40 (quarenta) milhões de estudantes, com mais de 50 (cinquenta) milhões de refeições diárias e um orçamento de R\$ 4 (quatro) bilhões. Desse modo, o controle social do PNAE é exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE, que tem por função fiscalizar e monitorar a gestão dos recursos públicos destinados à alimentação escolar, devendo ter o suporte técnico e financeiro das Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Nesse contexto, o presente estudo pretendeu averiguar as principais irregularidades apuradas nas fiscalizações levadas a cabo pelo Tribunal de Contas da União - TCU, principalmente, no que concerne à atuação do CAE e ao apoio fornecido pelos entes estatais para o funcionamento do respectivo conselho, permitindo identificar se a atuação do CAE, enquanto controle social do PNAE: i) foi adequada no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento; ii) não foi adequada no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento; ou iii) foi parcialmente adequada no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento. Dessa forma, examinou-se se a atuação do CAE foi efetiva na detecção de irregularidades e se houve as condições adequadas para o devido funcionamento deste conselho. Como pano de fundo, partiu-se da ideia de Canotilho relacionada aos pilares do Estado Democrático de Direito, com destaque para a socialidade, densificada por outros autores(as), por permitir a concretização de direitos fundamentais sociais, a par com os objetivos do PNAE. Além disso, abordou-se o conceito de cidadania, um dos fundamentos da República (CF/88, art. 1º, II), que encontra no controle social uma de suas formas de materialização. Para compreender a atuação do CAE nos mencionados processos decididos pelo TCU utilizou-se o método fenomenológico-hermenêutico. Nesse prisma, o método fenomenológico-hermenêutico é aquele pelo qual se aborda nesta investigação, cuja metodologia de procedimento se insere com a revisão da literatura quanto ao controle da Administração Pública, incluindo o controle social e os normativos que abarcam as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar, bem como o funcionamento do PNAE. A metodologia de abordagem aponta para a plurivocidade de

significados que os institutos jurídicos analisados nesta pesquisa encerram, procurando conferir a eles um sentido que seja coerente, íntegro e estável que possibilitaram analisar as aludidas fiscalizações do TCU. Após a extração dos processos, por meio do sistema E-TCU Gerencial, foi possível examinar as peças inseridas nos processos de fiscalização, sobretudo, as instruções, os relatórios de auditoria, os documentos e as informações decorrentes do andamento processual e dos acórdãos, bem como dos enunciados normativos referentes ao tema. Findada a análise, foi possível concluir que, para esses processos autuados em 2017 e já encerrados, o controle social realizado pelo CAE foi parcialmente adequado no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento do PNAE, pois não houve o suporte suficiente por parte dos Municípios e dos Estados em relação ao apoio técnico e financeiro que possibilitasse um número maior de visitas às escolas e as fiscalizações *in loco*, como também pela deficiência de planejamento das atividades e de capacitação dos(as) conselheiros(as). Por outro lado, nos processos em que o CAE conseguiu atuar, mesmo sem as melhores condições, pôde-se constatar a relevância de sua atividade, que contribuiu para a prevenção à ocorrência de irregularidades e o aprimoramento na implementação do PNAE.

Palavras-chave: Conselho de Alimentação Escolar - CAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Controle Social. Tribunal de Contas da União - TCU.

Abstract

Brazil's National School Feeding Program (PNAE) was created over 60 (sixty) years ago with the aim of fighting hunger, promoting healthy eating habits and tackling school dropout rates, ensuring the right to quality food and education as prescribed by the 1988 Federal Constitution. It is, therefore, a relevant government initiative, dependent on the coordination of federal entities in order to benefit more than 40 (forty) million students, with more than 50 (fifty) million daily meals and a budget of R\$ 4 (four) billion. PNAE's social control is done through the School Feeding Council (CAE), whose function is to supervise and monitor the management of government funds dedicated to school food, and which should have the technical and financial support of the Departments of Education of States, Municipalities and the Federal District. In this context, the present study intended to investigate the main irregularities found in the inspections carried out by the Federal Court of Accounts (TCU), mainly as it concerns the CAE's activities and the support provided by governmental entities for the operation of the council. It was then possible to identify whether the CAE's performance, as it pertains to the social control of the PNAE: i) was adequate in relation to inspection and monitoring; ii) was not adequate in relation to inspection and monitoring; or iii) was partially adequate in relation to inspection and monitoring. Thus, this study examined whether the CAE was effective in detecting irregularities and whether conditions were adequate for its proper functioning. As a backdrop, Canotilho's idea, that was built upon by other authors, related to the pillars of the Democratic Rule-of-Law State, especially with respect to sociality, was used as a starting point since it allows the realization of fundamental social rights in line with PNAE's goals. Furthermore, the concept of citizenship – one of the foundations of the Republic (Federal Constitution/1988, art. 1, II) – was addressed, as one of the ways in which it is realized is through social control. In order to understand CAE's performance in the processes decided by TCU, the phenomenological-hermeneutic method was employed. In this perspective, the phenomenological-hermeneutic method is the one used by this investigation, whose procedure methodology is integrated with a literature review on the control of Public Administration, including social control and the norms that encompass the attributions of the School Feeding Council, as well as the operation of PNAE. The methodology points to multiple connotations enclosed by the legal institutes analyzed in this study, seeking to ascribe them a coherent, intact and stable meaning which allows for the

analysis of the aforementioned inspections undertaken by TCU. Following the extraction of the processes via the E-TCU Gerencial system, it was possible to examine the parts contained in the inspection processes – especially instructions, audit reports, documents and information resulting from the procedural progress and rulings, as well as the regulatory statements pertaining to the subject. Once the analysis was completed, it was possible to conclude that, for the processes filed in 2017 and already closed, the social control carried out by the CAE was partially adequate with respect to the inspection and monitoring of the PNAE, since there was not enough support on the part of the Municipalities and States with respect to the technical and financial assistance that would enable a greater number of visits to schools and on-site inspections, as well as due to the lack of activity planning and training of councilors. On the other hand, in the processes in which the CAE was able to act, even in the absence of the best conditions, it was possible to verify the relevance of its activity, which contributed to the prevention of the occurrence of irregularities and an improvement in the implementation of the PNAE.

Keywords: School Feeding Council. National School Feeding Program. Social Control. Federal Court of Accounts. Federal Court of Accounts.

Lista de tabelas

Tabela 1: Funções exercidas pelo Tribunal de Contas da União:	26
Tabela 2: Quantidade por tipo de processos	76
Tabela 3: Autores(as) das Representações no TCU sobre o PNAE em 2017.....	77
Tabela 4: Achados e Acórdãos referentes aos processos de Auditoria e Levantamento acerca do PNAE e do CAE, autuados em 2017	79
Tabela 5 – Achados decorrentes da questão sobre o controle social – CAE/PNAE	107
Tabela 6: Processos relativos às Tomadas de Contas Especiais	109

Lista de abreviaturas e siglas

AC – Acórdão

AM – Amazonas

AP – Amapá

ART. – Artigo

BA – Bahia

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAERO – Conselho de Alimentação Escolar de Rondônia

CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CE – Ceará

CEAE – Conselho de Alimentação Escolar do Estado

CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFN – Conselho Federal de Nutrição

CGU – Controladoria-Geral da União

CRC – Conselho Regional de Contabilidade

DF – Distrito Federal

EDD – Estado Democrático de Direito

EEX – Entidade Executora

ES – Espírito Santo

IN- Instrução Normativa

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada

LOTUCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

MA - Maranhão

MEC – Ministério da Educação

MG – Minas Gerais

MT – Mato Grosso

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PA – Pará

PE – Pernambuco

PI - Piauí

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

RJ – Rio de Janeiro

RO – Rondônia

RS – Rio Grande do Sul

RSL – Resolução

SEDUC- Secretária de Educação

SEC/SECEX – Secretaria de Controle Externo

SEGECEX – Secretaria Geral de Controle Externo

SIGECOM – Sistema de Gestão de Conselhos

SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

UAE – Unidades Acadêmicas Especializadas

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	20
2.1.	Fundamentos constitucionais para o controle externo.....	20
2.2.	Controle Externo exercido pelo TCU	22
2.3.	Governança na Administração Pública.....	38
3.	O CONTROLE SOCIAL E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	44
3.1.	Modalidades de controle pela Administração Pública	44
3.2.	O controle social da Administração Pública	49
3.3.	O Conselho de Alimentação Escolar no Contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	57
3.3.1.	O Programa Nacional de Alimentação Escolar	57
3.3.2.	Conselho de Alimentação Escolar	64
4.	ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CAE/PNAE A PARTIR DOS PROCESSOS DO TCU.....	74
4.1.	Análise dos processos	75
5.	CONCLUSÃO.....	114
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

1. INTRODUÇÃO

O controle social a ser exercido por cidadãos(ãs) e por organizações da sociedade civil nunca foi tão demandado, diante de uma crise fiscal que comprime o orçamento público, não havendo espaço para falta de eficiência na aplicação dos recursos públicos e, tampouco, desvios para finalidades espúrias.

Nesse prisma, o presente trabalho tem como escopo examinar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como autor responsável pela fiscalização e acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Isso porque os conselhos ocupam uma posição privilegiada em relação aos órgãos de controle administrativo e de controle externo, por estarem muito próximos aos atores responsáveis por sua implementação e, assim, agir de forma preventiva e/ou concomitante.

Desse modo, os(as) conselheiros(as) do CAE não só podem, como devem, acompanhar de perto os processos de licitação que envolvem as aquisições dos gêneros alimentícios, a atuação dos(as) nutricionistas responsáveis técnicos no desenvolvimento do cardápio e na elaboração da composição nutricional dos alimentos, o controle de estoques, a parte de infraestrutura referente aos almoxarifados e aos refeitórios escolares, a qualidade dos alimentos e, também, a prestação de contas dos recursos federais repassados para suplementação de Estados, do Distrito Federal (DF) e de Municípios.

Para que o CAE possa exercer suas atribuições da melhor forma, faz-se necessário o apoio do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), assim como das Secretarias de Educação dos Governos Estaduais ou Distrital e dos Municípios. É preciso que os(as) conselheiros(as) estejam bem orientados(as) por meio de formações/capacitações, como também, tenham recursos disponíveis para fazer o acompanhamento do Programa, como por exemplo, as visitas às escolas.

O problema, portanto, a ser investigado é: A atuação do CAE nos processos do Tribunal de Contas da União (TCU) (autuados em 2017) e as condições oferecidas ao respectivo conselho pelos entes subnacionais estão em consonância com os enunciados normativos que regem o Programa Nacional de Alimentação Escolar?

Tal questionamento pode resultar em três hipóteses quanto à atuação do CAE como ente de controle social: a primeira, se essa atuação foi adequada no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento do PNAE; a segunda, se essa atuação não foi adequada; e a terceira, se a atuação foi parcialmente adequada no que pertine aos mencionados aspectos.

Como pano de fundo, inicia-se com a ideia de Canotilho relacionada aos pilares do Estado Democrático de Direito (EDD) – democracia, ambientabilidade, socialidade e juridicidade, com destaque para a socialidade, densificada por outros autores(as), por permitir a concretização de direitos fundamentais sociais, a par com os objetivos do PNAE. Além disso, aborda-se o conceito de cidadania, um dos fundamentos da República (Constituição Federal de 1988, CF/88, art. 1º, II), que encontra no controle social uma de suas formas de materialização.

Nesse passo, o método³⁴ utilizado nesta investigação é o fenomenológico-hermenêutico:

³ Como se sabe, os métodos de interpretação, normalmente, “são apresentados pela dogmática jurídica como técnicas rigorosas ou operações interpretativas realizadas em partes para extrair o sentido do texto. Seriam instrumentos ou mecanismos procedimentais de, passo a passo, acessar o conhecimento científico do Direito. Toda essa discussão acerca da (in)validade dos métodos ou cânones de interpretação deita raízes nas várias concepções filosóficas acerca das condições de possibilidades que tem o homem para apreender as coisas, como nominá-las, como conhecê-las. Portanto, remetem a um quadro mais amplo da história do pensamento, especialmente quando se tentou estabelecer regras para conhecer. Partiu-se de uma metodologia de interpretação dos textos religiosos, intensificada pelos movimentos da Reforma, proliferando-se por várias hermenêuticas especiais. Nisso a disciplina do Direito se destaca, ao lado da Teologia e da Filosofia. Passam, então, por tentativas de unificação numa teoria geral da interpretação, sobretudo pela busca de um rigor próprio das Ciências Humanas, embora ainda espelhando a exatidão das ciências da natureza. Este paradigma achará fortes críticas em Heidegger, com quem a filosofia se descobre hermenêutica. Chega-se, com o giro ontológico-linguístico, à desleitura do método moderno e reabre a possibilidade de um “método autêntico”, guiado pela “coisa mesma” na fenomenologia. Gadamer faz o caminho de volta da filosofia à autocompreensão metodológica das Ciências Humanas: a própria hermenêutica é filosófica. Demonstra, a partir dos exemplos privilegiados da arte, da história e da linguagem que o acontecer da verdade não está condicionado a um método pré-estabelecido de conhecimento”. STRECK, Lenio Luiz. Métodos de interpretação. In: STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020 (e-book). Desse modo, o método utilizado neste texto é condizente com a hermenêutica filosófica.

⁴ Lênio Streck trata do método hermenêutico: “O método, no Direito, tem sido colocado como condição de possibilidade. Assumiu características incompatíveis com aquilo que o conhecimento jurídico precisa transmitir. Daí, perigosamente, o uso indiscriminado de diversos “métodos”, inclusive “ensinados” em livros sobre metodologia científica utilizados na área jurídica. De forma equivocada, tem sido recomendado o uso do método dedutivo, que partiria do universal (categoria) para o particular, do geral para o individual. Isso se mostra equivocado, porque as premissas (categoria ou uma tese geral) não são auto evidentes e tampouco são enunciados sintéticos a priori. Isso transforma o “método dedutivo” nas ciências sociais em uma ilusão, falseando os resultados, que são produtos de categorias gerais construídas pelo intérprete ou por ele escolhidas. Por outro lado, o método indutivo sofre de um problema similar. Como é possível partir de uma coisa individual? Quais as condições de possibilidade para se dizer que “da análise do individual se chegará ao geral”? Ou do empírico para o hipotético? Outro método que não apresenta qualquer clareza epistêmica é o “dialético”. Interessante que quem o usa jamais o explica. Haveria uma tese e uma antítese? O resultado da pesquisa seria uma síntese? Por tais razões é que o método hermenêutico-fenomenológico adaptado e adotado pela CHD parece ter os

(...) o método fenomenológico, pelo qual se reconstrói o problema jurídico a partir de sua história institucional, para, ao final, permitir que ele apareça na sua verdadeira face. O Direito é um fenômeno que se mostra na sua concretude, mas sua compreensão somente se dá linguisticamente. Por isso, compreender o fenômeno jurídico significa compreendê-lo a partir de sua reconstrução. Não existem várias realidades; o que existe são diferentes visões sobre a realidade. Isto quer dizer que não existem apenas relatos ou narrativas sobre o Direito. Existem, sim, amplas possibilidades de dizê-lo de forma coerente e consistente.

Assim, cada caso jurídico concreto pode ter diferentes interpretações. Mas isso não quer dizer que dele e sobre ele se possam fazer quaisquer interpretações. Fosse isso verdadeiro poder-se-ia dizer que Nietzsche tinha razão quando afirmou que “fatos não existem; o que existe são apenas interpretações”. Contrariamente a isso, pode-se contrapor que, na verdade, *somente porque há fatos é que existem interpretações.* E estes fatos que compõem a concretude do caso podem – e devem – ser devidamente definidos e explicitados⁵.

Como diz Streck, *a escolha pela fenomenologia representa a superação da metafísica no campo do Direito*, de tal modo que uma abordagem hermenêutica – e, portanto, crítica – do Direito jamais pretenderá ter a última palavra. E isso já é uma grande vantagem, sobretudo no paradigma da intersubjetividade.⁶

No presente texto, pelo método fenomenológico-hermenêutico, revolver-se-á o sentido⁷ dos institutos jurídicos que envolvem o tema acerca da fiscalização exercida pelo TCU nos processos analisados.

Conjuntamente com o método fenomenológico-hermenêutico, utilizar-se-á: (i) uma metodologia de procedimento, com a revisão da literatura quanto ao controle da

elementos necessários para se chegar à compreensão de um fenômeno. Revolve-se o chão linguístico em que está (sempre) assentada uma determinada tradição; reconstrói-se-lhe a história institucional, fazendo com que o fenômeno se desvele, como em um palimpsesto. Método fenomenológico-hermenêutico também quer dizer “desleitura”. O revolvimento do chão linguístico implica desler as coisas. E, ao desler, a coisa exsurge sob outra vestimenta fenomenológica, como no exemplo citado acerca do crime de escalada”. STRECK, Lenio Luiz. *Método hermenêutico*. In: STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020, (e-book).

⁵ STRECK, Lênio. *Parecer*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/manifestacao-politica-juizes-nao-punida.pdf>. Acesso em 02/02/2020.

⁶ TRINDADE, André Karam; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Crítica Hermenêutica do Direito: do quadro referencial teórico à articulação de uma posição filosófica sobre o Direito. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 9, ano 3, p. 311-326, setembro-dezembro 2017, p. 325.

⁷ Significado indica “as potenciais compreensões que se pode obter quando uma palavra é considerada abstratamente, ou o conjunto de sentidos plausíveis de uma palavra; já <<sentido>> é o uso concreto de um significado. Ou seja, entende-se por <<sentido>> o significado adicionado do contexto do uso da palavra”. SGARBI, Adrian. *Introdução à teoria do direito*. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 31. Sobre o tema vejamos: FREITAS FILHO, Roberto. Decisões Jurídicas e Teoria Lingüística: O Prescritivismo Universal de Richard Hare. *Revista de Informação Legislativa*, v. 178, p. 19-43, 2008; FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção Judicial nos Contratos e Aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: o caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2009.

Administração Pública, incluindo o controle social e os enunciados normativos que abarcam as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar, bem como o funcionamento do PNAE; (ii) uma metodologia de abordagem que apresenta o sentido de cada instituto jurídico analisado nesta pesquisa, conferindo-lhes um conteúdo coerente, íntegro e estável, a possibilitar verificar as aludidas fiscalizações do TCU.

Pretende-se evidenciar, por um lado, se a atuação do CAE foi efetiva na detecção de irregularidades e, por outro lado, se houve as condições adequadas para a devida atuação dos conselhos.

Tendo isso em vista, promoveu-se a seleção dos processos que envolvem o CAE e o PNAE, autuados no ano de 2017 e já encerrados em 2019, a fim de acessar a integralidade das peças processuais e às deliberações do Tribunal. A partir dos filtros aplicados no sistema E-TCU Gerencial foi possível identificar os processos e proceder o exame tanto no que se refere à contribuição do CAE nas atividades do TCU, como, por exemplo, representações ao Tribunal ou a outros órgãos relatando irregularidades na execução do PNAE, como verificar as dificuldades pelas quais passam os conselhos que o impedem de exercer suas atribuições de forma adequada.

Como dito, inicialmente, analisar-se-á um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a socialidade, que possibilita a concretização dos direitos fundamentais sociais – educação e alimentação –; bem como a base do controle social instituído pelo fundamento da cidadania (CF/88, art. 1º, II), como forma de efetivação da justiça social.

Antes de adentrar no funcionamento do Programa e nas competências do CAE, buscar-se-á abordar os fundamentos constitucionais para o controle externo, uma vez que os conselhos serão estudados no ambiente do TCU, trazendo os elementos do Estado Democrático de Direito como norteador do trabalho.

Nessa linha, os conceitos da governança na Administração Pública serão apresentados, assim como serão elencadas as competências, as funções do TCU e as modalidades de fiscalizações que direcionam a atuação do Tribunal e que estão presentes nos processos pesquisados.

Após essa revisão, discorrer-se-á sobre o tema controle social e o Conselho de Alimentação Escolar, instituído no desenho do PNAE, abordando-se informações preciosas para o funcionamento do Programa, com o intuito de exercer a devida avaliação de sua execução.

Por fim, far-se-á o exame de quarenta processos referentes a denúncias, a representações, a auditorias e a tomadas de contas especiais que viabilizam a análise de como os Conselhos de Alimentação Escolar têm desenvolvido seu papel no contexto do TCU.

Trata-se de uma amostra de processos do TCU, mas que, certamente, sua verificação poderá revelar notáveis informações sobre o caminho a ser percorrido para aprimorar o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

2. O CONTROLE EXTERNO E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Faz-se necessário, nesta oportunidade, apresentar as bases que instituem o controle externo dos atos da Administração Pública e as atribuições específicas dadas pela Constituição Federal de 1988 ao Tribunal de Contas da União, a fim de subsidiar a análise processual a ser realizada mais adiante.

2.1. Fundamentos constitucionais para o controle externo

No Brasil, o Estado Democrático de Direito se ampara em “uma maior intervenção econômica e social estatal na sociedade civil e na vida privada, com o objetivo de efetivação de justiça social, como se extrai do art. 170 da CF/88”,⁸ cujos fundamentos estão postos no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.⁹

Na linha de Canotilho,¹⁰ a intervenção autorizada constitucionalmente para o EDD deve observar quatro pilares: *socialidade, juridicidade, democracia e sustentabilidade ambiental*.¹¹

⁸ FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. Processo eleitoral e políticas públicas: influências recíprocas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, nº 1, 2015, p. 273-301, p. 279.

⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 08/12/2019.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

¹¹ O presente trabalho focará no primeiro pilar do EDD, qual seja a *socialidade*: “(...) A socialidade se explicita na justiça social posta no *caput* do art. 170 da CF/88: “A justiça social se realiza na efetiva explicitação e resolução da desigualdade real em cada caso concreto, com um transbordamento, mesmo que parcial, para outras situações. Essas nuances promovem um contínuo repensar das premissas, das problematizações e das conclusões hauridas dos estudos desenvolvidos em relação aos direitos fundamentais, às políticas públicas e àquilo que o processo e a dinâmica eleitoral envolvem. (...) A teorização e a prática da alteridade podem levar a uma efetivação da justiça social como expressa no *caput* do art. 170 da CF/88; todavia, não se circunscreve às hipóteses previstas no aludido artigo, pois a justiça social permeia a juridicidade vigente com o propósito de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, e em respeito à dignidade da pessoa humana (CF/88, arts. 3º,

Desse modo, toda atuação estatal e não estatal em sociedade deve respeitar os mencionados quatro pilares do EDD, pena de tal atuação sofrer consequências negativas por parte do Estado Executivo, Legislativo ou Judiciário, bem como da própria sociedade civil.

Nesse passo, interessa à presente pesquisa refletir sobre um dos pilares do EDD, a socialidade, já que os direitos que envolvem o PNAE e a atuação do CAE se qualificam como direitos fundamentais sociais, na forma dos arts. 3º, I, III, e 6º, da CF/88, recortada no microcosmo da intervenção do Estado Legislativo no agir do Estado Executivo federal pelo controle externo realizado, de forma técnica, pelo TCU acerca da atuação dos gestores de recursos públicos, especificadamente nas hipóteses indicadas no art. 71, II e VI, da CF/88¹².

Isso porque a fiscalização da atuação dos gestores de recursos públicos é indispensável, uma vez que os recursos financeiros são provenientes do pagamento de tributos pelos(as) cidadãos(ãs), para que o Estado execute as ações necessárias ao atendimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil alocados no art. 3º da CF/88:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹³

Além disso, a fiscalização a cargo do controle externo pode evitar, corrigir e (ou) punir os abusos cometidos no uso das verbas públicas. O fortalecimento do controle dos recursos públicos, no âmbito constitucional e infraconstitucional, adveio, dentre outros fatores, da crise fiscal dos anos 1980, que exigiu novo arranjo econômico, político e regulatório, com o

I, e 1º, III), até porque as desigualdades sociais e econômicas são tragédias evitáveis. A justiça social, em um primeiro sentido, pode ser entendida como uma justiça que equilibre, quando efetivada, as ideias de democracia e de crescimento socioeconômico e ambiental. (...)”. FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. Processo eleitoral e políticas públicas: influências recíprocas. p. 280, 296-297. Sobre o tema veja: PARIJS, *Philippe Van*. Social Justice and the Future of the Social Economy. In: DANNER, Fernando; DANNER, Leno Francisco; OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de; (Orgs.). *Direito e/ao Desenvolvimento: ensaios transdisciplinares*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016, p. 79-89.

¹² O art. 71, II e VI, da CF/88 tem a seguinte redação: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: “II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

objetivo de tornar o Estado mais eficiente¹⁴, abrindo caminho na esfera pública para estabelecer os princípios¹⁵ básicos que devem nortear as boas práticas de governança nas organizações públicas¹⁶.

2.2. Controle Externo exercido pelo TCU

O modelo de controle externo adotado no Brasil é o de Tribunal de Contas, o qual pode ser visto em países europeus (como França, Espanha e Portugal), em países latino-americanos, como Argentina, e seguido pelas ex-colônias portuguesas na África, Moçambique e Angola. Em regra, os órgãos são estruturados de forma colegiada, de modo a possibilitar o contraditório e o debate, em que os seus ministros/membros podem impor sanções e

¹⁴ Marçal aponta: “O conceito de eficiência, de forma sintética, pode ser caracterizado como a utilização qualificada de recursos econômicos, de maneira a produzir os melhores resultados. Seria o fazer mais com a menor quantidade de recursos. A eficiência administrativa se insere na concepção republicana de organização do poder político em que impera o dever de utilização eficiente dos recursos públicos, contudo eficiência (ou eficácia) administrativa, não é sinônimo de eficiência econômica, não havendo a exclusiva subordinação à racionalidade econômica. Diferentemente da empresa privada que busca a maior eficiência econômica, a maximização do lucro, a atividade estatal, pelo contrário, deve orientar-se por outros valores, além do cunho econômico. Parte da doutrina tem denominado o “princípio da eficácia administrativa” que impõe como primeiro dever à administração de evitar o desperdício e a falha, mas também considera a eficácia e a efetividade da ação administrativa. A título de exemplo, nota-se a Lei de Licitações e Contratos que além de obrigar a licitação prévia nas aquisições públicas, vincula a promoção da dignidade das pessoas portadoras de necessidades especiais, como no inciso XX, do art. 24, que inclui nas possibilidades de dispensa de licitação, contratar as associações de portadores de necessidades especiais para prestar os serviços que a administração precisar. Tal solução não é necessariamente a mais eficiente sob o exclusivo prisma econômico, porém, satisfaz a eficácia da atividade administrativa. Dessa forma, quando houver incompatibilidade entre a eficiência econômica e determinados valores fundamentais, dever-se-á adotar a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal solução implique a redução da eficiência econômica”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13.ed. São Paulo: RT, 2018, (e-book), cap. 4, item 8.

¹⁵ Etimologicamente, a palavra princípio, vem do latim, *principium*, que significa “início”, “origem”, “aquilo que vem antes”, “causa (primeira).” (...) Os princípios constitucionais oferecem espaços argumentativos que permitem controlar os sentidos articulados pelas decisões. Ademais, o conteúdo dos princípios constitucionais não é pré-definido por lei, muito menos pode ser livremente determinado pelos tribunais, isso porque eles são manifestação histórico-cultural que se expressa em determinado contexto de uma experiência jurídica comum”. STRECK, Lênio. Princípios jurídicos. *Dicionário de hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020 (e-book). Nessa linha, princípios jurídicos são padrões deontológicos instituintes do mundo prático ao Direito constitutivos e presentes nas regras, transcendendo-as, porque “existencializa a regra que ele instituiu. Só está encoberto”. STRECK, Lênio Luiz. Princípios jurídicos. *Dicionário de Hermenêutica*.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 13. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso em: 02/12/2019.

recomendar melhorias para os auditados. Por isso, esses membros devem possuir fortes garantias institucionais e funcionais, obtendo significativa estabilidade¹⁷.

Na perspectiva aventada, o Tribunal de Contas da União emerge como órgão auxiliar do Congresso Nacional, que, de forma independente, autônoma e com atribuições diretamente previstas na Constituição Federal, confere aos seus membros as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos(as) Ministros(as) do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para auxiliarem o Congresso Nacional, que é o detentor do controle externo.

Na visão do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Carlos Ayres Britto, o TCU não é órgão do Congresso Nacional, tampouco do Legislativo, pois enquanto a função julgadora no Parlamento se desenvolve por meio de critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, o julgamento a cargo dos Tribunais de Contas, obedece à parâmetros de ordem técnico-jurídica¹⁸, cujos critérios de decisão devem efetivar julgamentos estáveis, íntegros e coerentes¹⁹, como emana do art. 926, *caput*, do Código de Processo Civil (CPC).²⁰ Nesse diapasão, o auxílio que o Tribunal de Contas oferece ao Legislativo não significa dizer que há

¹⁷ NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma Visão Crítica. In BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício (Coords.). *Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 339 – 348, p.341.

¹⁸ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, - CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dez., 2001, item 7.7. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 3/12/2019.

¹⁹ Sobre o sentido de coerência e de integridade ensina Lênio Streck: “Analicamente, pode-se dizer que: a) coerência liga-se à consistência lógica que o julgamento de casos semelhantes deve guardar entre si. Trata-se de um ajuste que as circunstâncias fáticas que o caso deve guardar com os elementos normativos que o Direito impõe ao seu desdobramento; e b) integridade é a exigência de que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do Direito, numa perspectiva de ajuste de substância. A integridade traz em si um aspecto mais valorativo/moral enquanto a coerência seria um *modus operandi*, a forma de alcançá-la (...) Trazer a integridade e a coerência para o âmago do processo não é “perfumaria”. Na medida em que o Código de Processo Civil é taxativo, ele obriga; portanto, devemos levar o texto jurídico a sério. Assim, a partir da aprovação do CPC/2015, toda decisão em que se constata que não foram obedecidas a coerência e a integridade (a estabilidade é decorrência lógica) é recorrível. Ou seja, uma decisão incoerente e/ou não íntegra será errada, portanto, digna de reforma. O julgador que profere uma decisão incoerente ou afastada da integridade comete um equívoco. Uma decisão que contém um fundamento jurídico errado não é, por si só, nula; ela é apenas reprovável e desafia revisão, correção, conforme o Direito.” STRECK, Lênio Luiz. *Coerência e integridade. Dicionário de hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

²⁰ O art. 926 do CPC tem a seguinte redação: “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante. § 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação”. Acesso em: 3/12/2019.

subalternidade entre um e outro, prova disso, são as atribuições privativas previstas ao Tribunal decorrentes da CF/88, como se verá mais adiante.

Em contrapartida, ao se examinar o tratamento conferido ao Tribunal de Contas nas diferentes Constituições brasileiras, observa-se que o prestígio da instituição está diretamente associado às liberdades democráticas. Com efeito, nas Cartas Ditoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar), as atribuições do Tribunal foram reduzidas e, por outro lado, com a redemocratização do país, constatou-se o fortalecimento da instituição fiscalizadora, com o alargamento de suas funções, notadamente, nos anos de 1946 e 1988²¹.

Nessa perspectiva, a CF/88 instituiu o TCU estabelecendo competências insculpidas em seu art. 71, que juntamente, com as atribuições advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações e Contratos e da Leis de Diretrizes Orçamentárias, objetivam aumentar a capacidade de o Parlamento, juntamente com o Tribunal, de exercer esse controle²².

A rigor, o parágrafo único do art. 70 da CF/88 instituiu o dever da prestação de contas, no qual estabelece que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Outrossim, como estabelecido no mencionado artigo, a fiscalização do controle externo e do sistema de controle interno de cada Poder não se restringe a apenas aspectos contábeis, orçamentários e financeiros, mas também, aos aspectos operacionais e patrimoniais da União e das entidades da administração direta e indireta, contemplando a

²¹ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os tribunais de contas*, 2019, p. 16.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado/Tribunal de Contas da União*, 2008, p. 7.

legalidade²³, a legitimidade²⁴ economicidade²⁵, a aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Trata-se, por conseguinte, de uma atuação ampla, que abrange vários aspectos, não se restringindo a apenas perspectivas legais (de conformidade), mas também, envolve aspectos operacionais e de desempenho da gestão dos órgãos e de programas de governo. Nesse último caso, por exemplo, o TCU pode verificar se o programa governamental tem observado seu objetivo; se o público-alvo a ser atendido tem informação e acesso aos benefícios do programa; se as ações impactaram a realidade social das pessoas atingidas e se os resultados do programa estão (ou não) em sintonia com o esperado. A partir dessas informações, o Tribunal pode determinar ou recomendar ações, visando o aprimoramento do programa.

Dentre as atividades do TCU, importa destacar a fiscalização dos recursos da União transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio da prestação de

²³ De acordo com o Glossário de termo de controle externo do TCU, a legalidade constitui “princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da Administração Pública”. BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36, n. 11/2017. Portaria-Segecex nº27, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 08/12/2019.

Assim, o termo legalidade é interpretado de forma mais extensiva do que apenas o texto das disposições legais, abrangendo, ainda, regulamentos e demais atos normativos, por serem instrumentos ordenadores da gestão pública. Conforme a base lançada pela clássica tradição europeia do século XIX, o princípio da legalidade vai balizar toda interpretação do Direito Administrativo e do Direito Financeiro, consubstanciando-se no vetor interpretativo delineador da aplicação do direito, tendo como pressuposto a informação perfeita, contratos simétricos e ausência de custos de transação. Contudo, o crescente aumento das atribuições do Estado, adicionado aos imperativos de eficiência e de transparência introduzidos na Constituição, colocam em xeque essa visão da legalidade sob a ótica estrita, que trazem baixa flexibilidade de atuação, como no caso do sistema brasileiro, o qual tem trazido dificuldades para a efetividade do controle. Na investigação de como o sistema de controle, em particular, do controle externo tem se adaptado às inovações para enfrentar os desafios do porvir, observa-se que a análise dos fundamentos da despesa pública, quanto à eficiência da aplicação dos recursos escassos, deve ser somada ao controle de legalidade. Nesse sentido, há que se refletir sobre estrito viés legalista para agregar um critério de julgamento mais harmônico com a realidade social, considerando as repercussões na seara econômica e com o princípio da eficiência. NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma Visão Crítica. In BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício (Coords.). *Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 339 – 348, p. 339, 340, 342, 343, 344. Sobre o tema da despesa pública é relevante indicar a obra: MARTINS, Maria d’Oliveira. *A despesa pública justa*. Coimbra: Almedina, 2016.

²⁴ De acordo com o Glossário de termo de controle externo do TCU, legitimidade constitui “princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da Administração Pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério de legalidade”. Dessa forma, além de examinar se a lei foi obedecida, deve-se examinar se o interesse público foi atendido. BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

²⁵ A economicidade, consonante o citado Glossário, traduz-se na minimização dos custos dos recursos a serem utilizados na realização de uma ação/atividade, sem que se comprometa os parâmetros de qualidade. Logo, deve-se referir-se à capacidade de gestão adequada de uma organização ou instituição. BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

contas ao Tribunal e/ou aos órgãos responsáveis por repasses de recursos federais, conforme ocorre com os programas na área de educação, como de alimentação e de transporte escolar. Nessa linha, havendo omissão na prestação de contas ou irregularidades na aplicação desses recursos federais, compete ao órgão responsável pelo repasse ou pela aplicação dos recursos adotar todas as medidas administrativas ao seu alcance para elidir os problemas identificados²⁶.

Nesse diapasão, o art. 4º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU define a jurisdição do Tribunal como própria e privativa, em todo o território federal, estando sujeitos à sua competência, as pessoas e as matérias envolvidas com os recursos federais²⁷.

Nessa toada, com base nas atribuições constitucionalmente previstas, Lima apresenta nove funções que decorrem da atuação do Tribunal, insculpidas no art. 71 da CF/88:

Tabela 1: Funções exercidas pelo Tribunal de Contas da União:

Função fiscalizadora	atividades de fiscalização, como realização de diligências, de auditorias e de inspeções
Função opinativa	elaborar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e dos Chefes dos Poderes Legislativos e Judiciário e do Ministério Público, emitindo opinião
Função julgadora	julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos, das contas dos responsáveis por prejuízos ao erário, das denúncias e das representações
Função sancionadora	determinar o recolhimento de débito para ressarcir ao erário; deliberar sobre multa proporcional ao débito imputado; multa por irregularidade, por descumprimento de determinação ou por obstrução a auditoria ou a inspeção; declaração de inidoneidade para licitar; declaração de inabilitação para exercício de função comissionada; determinar o afastamento provisório do cargo; decretar a indisponibilidade dos bens
Função corretiva	a partir de determinações e recomendações exaradas nos acórdãos, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade, como solicitar adoção de providências pelo jurisdicionado
Função consultiva	consulta sobre assuntos de competência do Tribunal e parecer sobre regularidade de despesas, que forem solicitadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Função informativa	prestação de informações acerca de trabalhos realizados, informações e documentos para o Congresso Nacional, a Justiça Eleitoral, o Ministério

²⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado/Tribunal de Contas da União*, 2008, p. 14 e 15.

²⁷ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 08/12/2019.

	Público da União, os órgãos e poderes da União e das demais esferas e, principalmente para a sociedade e os meios de comunicação
Função ouvidora	recebimento e atuação de processo de denúncias e representações
Função normativa ou regulamentar	expede atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade

Fonte: elaboração própria²⁸

Todas as funções apresentadas acima possuam relevância, todavia, cabe salientar nos processos a serem analisados nesse trabalho as funções: *fiscalizadora e ouvidora* – decorrentes da instauração do processo, da instrução e das diligências para apurar os fatos jurídicos denunciados; *juizadora* – no que se refere à responsabilização diante da irregularidade das contas; *sancionadora* – culminação em multa e em ressarcimento ao erário; e *corretiva* – presente nas recomendações de melhoria na atuação dos gestores e no funcionamento do Programa.

Nessa senda, verificam-se benefícios financeiros, efetivos ou potenciais, associados às ações de controle externo provenientes das deliberações do Tribunal, podendo ser quantitativos ou qualitativos, bem como orientações para o aprimoramento da Administração Pública²⁹. Destarte, a simples iminência do controle a qualquer tempo já apresenta efeitos positivos na postura do(a) gestor(a) a ser fiscalizado(a). Além do mais, os benefícios resultantes da ação do Tribunal, compreendem desde a correção de atos irregulares (que apresentam desconformidade com os normativos legais) ou antieconômicos³⁰, passando pelas ações de ressarcimento ao erário, até a punição dos mal gestores, decorrentes de malversação dos recursos públicos.

Quanto às iniciativas, as fiscalizações do Tribunal são decorrentes: de sua própria decisão; de iniciativa do Congresso Nacional, sendo apreciadas em caráter de urgência; de denúncias³¹; de representação dos legitimados como Ministério Público da União, órgãos de

²⁸ O conteúdo da tabela é baseado nas funções dos Tribunais de Contas: LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*, p. 87 – 92.

²⁹ BRASIL. *Boletim do TCU administrativo especial*. Atualiza o documento Glossário de Termos do Controle Externo – Ano 36, 2017, p. 27.

³⁰ De acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo, considera-se o ato antieconômico como “o ato de gestão que embora praticado em conformidade com a lei, provoca a evasão de recursos públicos resultando em dano injustificado ao erário” (LOTUCU, art. 8º; art. 16, III, “c”; art. 58, III). BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

³¹ “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, art. 53 da Lei Orgânica do TCU.

controle interno, unidades técnicas do Tribunal ou órgãos e entidades que detenham essa prerrogativa por força de lei específica³².

Verifica-se, assim, a diversidade de legitimados a chamar a atuação do Tribunal nas ações de controle externo, tendo o TCU para a consecução de suas atividades os seguintes instrumentos de fiscalização ao seu dispor, consoante os arts. 238 a 243 de seu Regimento Interno:

- I. Levantamento – empregado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta e indireta dos Poderes da União, bem como seus fundos, instituições jurisdicionadas, programas, projetos e atividades governamentais, sendo utilizado, também, para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;
- II. Auditoria – utilizada para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, de eficiência e de eficácia dos atos praticados;
- III. Inspeção – aplicada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos aplicados por responsáveis sob sua jurisdição;
- IV. Acompanhamento – utilizado para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, como também dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e
- V. Monitoramento – usado para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. ³³

A partir dessa diversidade de instrumentos apresentados, a equipe técnica, quando credenciada pelo Presidente do Tribunal, dispõe de prerrogativas especiais para exercer a função específica de controle externo consubstanciadas no livre ingresso em órgãos e em entidades; acesso às informações, aos processos e aos documentos necessários à realização do trabalho e competência para requerer, por escrito, aos responsáveis por órgãos e por

³² BRASIL. *Boletim do Tribunal de Contas da União especial* – Ano 37, n 24 (2018). Brasília, TCU, 1982. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em: 8/12/2019.

³³ BRASIL. *Boletim do Tribunal de Contas da União especial* – Ano 37.

entidades, os documentos comprobatórios e informações desejadas, estabelecendo prazo para a entrega³⁴.

Segundo Britto, em que pese os Tribunais de Contas realizarem os julgamentos das contas, não prestam a função jurisdicional do Estado, a qual é exclusiva do Poder Judiciário. Assim, os julgamentos atribuídos aos Tribunais de Contas não se constituem pelo seu impulso externo ou *non-ex-officio*, diferentemente dos julgamentos no judiciário que só podem agir sob provocação³⁵.

Por seu turno, Lima informa que por força de regulação constitucional e infraconstitucional dele decorrente, há princípios e regras³⁶ cuja observância é comum a

³⁴ Regimento Interno do TCU, art. 245. BRASIL. *Boletim do Tribunal de Contas da União especial* – Ano 37.

³⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, - CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dez., 2001, item 6.1. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 3/12/2019.

³⁶ A distinção entre princípios e regras é controversa no Direito, como explica Lênio Streck: “(...) A relação regra-princípio está umbilicalmente relacionada à distinção Direito e moral. Reflete o modo como ocorre o acesso do intérprete ao mundo e, portanto, do processo de compreensão e aplicação do Direito. Dentre as diversas propostas teóricas que surgem, talvez um dos poucos acordos teóricos possíveis de se firmar entre elas sobre esse assunto é o de que tanto regras como princípios são normas jurídicas. Sob um olhar hermenêutico, tanto regras como princípios são parâmetros interpretativos e operam no código lícito-ilícito. Assim, deve-se buscar diferenciar (não distinguir/cindir) regras e princípios, compreendendo que as regras são resultado da leitura dos textos normativos, de modo que compartilham da porosidade e ambiguidade inerentes aos signos linguísticos, ao passo que os princípios consubstanciam a institucionalização do mundo prático do Direito. É possível dizer que o princípio institui a regra, no sentido de que regras e princípios possuem caráter deontológico, porém, isoladamente, não se prestam para a adequada resolução das controvérsias jurídicas surgidas no tecido social. Uma regra só pode ser aplicada a partir de um ou mais princípios, e um princípio sempre será aplicado por meio de uma regra.

Veja-se o problema da equivocada compreensão acerca da diferença (e não cisão) entre regras e princípios: no art. 489, §2º, do Código de Processo Civil brasileiro, estabelece-se a previsão de colisão entre normas; no entanto, essa questão traz um grande problema pela simples razão de que, como já dito, regras e princípios são normas. Estabelece-se, desse modo, um risco de estado de natureza hermenêutico, dada a indeterminação de sentidos. Isto é, a ponderação ou sopesamento é o modo que Robert Alexy encontra para resolver os conflitos jurídicos em que há colisão de princípios. Observe-se: colisão de princípios e não, genericamente, de normas, sendo um procedimento composto por três etapas: a adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. As duas primeiras se encarregam de esclarecer as possibilidades fáticas, ao passo que a última será responsável pela solução das possibilidades jurídicas do conflito, operando-se aquilo que o autor alemão chamou de lei do sopesamento (ou lei da ponderação).

Portanto, não é possível existir ponderação no caso de “colisão entre normas”, pois assim haveria a possibilidade de uma “ponderação de regras” sem limites, além de esvaziar a própria distinção metodológica entre regras e princípios, tendo em vista que as primeiras se destacam pela sua aplicação de forma subsuntiva. Aliás, o próprio Alexy refere que, havendo colisão entre normas, não se resolve esta por meio de um sopesamento, mas, sim, excluindo uma das regras do sistema jurídico. Assim, o Código de Processo Civil, além de desconsiderar a diferença entre regra e princípio, coloca-os genericamente como “normas”, que, por sua vez, serão “ponderadas” por uma vulgata da leitura brasileira da teoria de R. Alexy.

Um ponto central para a compreensão da diferença entre princípio e regra é que esta é sempre porosa. A regra é, por “essência”, incompleta. Fosse completa, seria uma regra perfeita, porque abarcaria de antemão todas as hipóteses de aplicação, conforme explícito em *Verdade e consenso*. Se a regra não fosse porosa, bastaria sempre a subsunção. Por isso, sempre será necessária a presença de um ou mais princípios para a sua interpretação.

ambos – processos judiciais e processos de contas – como a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; da observância do contraditório e da ampla defesa; do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; do caráter personalíssimo das sanções; da inadmissibilidade de provas obtidas por meio ilícito e da garantia da razoável duração do processo³⁷.

Por outro ângulo, merecem registro as seguintes características dos processos de contas que não estão presentes nos processos judiciais: a ausência de lide, a inaplicabilidade da inércia de jurisdição, a inversão do ônus da prova; a não obrigatoriedade de representação por intermédio de advogado; a inexistência do duplo grau de jurisdição; a ausência de prova testemunhal, o efeito da revelia e os limites da coisa julgada³⁸.

No que tange ao efeito da revelia, verifica-se que, diferentemente do previsto no Código de Processo Civil em que a falta de manifestação do réu ocasiona a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, no TCU, a condenação do responsável revel deve estar fundamentada em provas, por meio de documentos e de elementos comprobatórios nos autos, que evidenciem sua atuação irregular³⁹.

Nesse contexto, deve-se ressaltar que os processos nos Tribunais de Contas podem prosseguir *ex officio* – realizado por imperativo legal em razão do cargo, em busca das informações que revelem os fatos jurídicos de acordo com a realidade da melhor forma possível. Essa atuação *ex officio*, para o TCU, teria por fundamento no “*princípio da verdade material ou real*”.

Entende-se que o “princípio da verdade material” parte da ideia de que, na apuração dos fatos jurídicos, o Tribunal separa o fato do direito⁴⁰, devendo-se sempre buscar o máximo de aproximação com a certeza. Desse modo, considerando o interesse público, a Administração Pública não deveria se conformar meramente com a verdade processual.

Mesmo nas situações (ou nas que são consideradas) mais claras, pelas quais uma regra pode abarcar determinada situação fática, ainda assim haverá a interferência de um princípio. Nesses termos, princípios (constitucionais) devem ser compreendidos a partir do que chamo de “tese de descontinuidade”: eles instituem o mundo prático no Direito, possibilitando, a partir de sua normatividade, o fechamento interpretativo no Direito”. STRECK, Lênio Luiz. Diferença entre princípio e regra. *Dicionário de hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

³⁷ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas, 2019, p. 198 a 199.

³⁸ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas, 2019, p. 199.

³⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Efeitos da revelia em processos no âmbito do TCU*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75019/efeitos-da-revelia-em-processos-no-ambito-do-tcu> Acesso: 17/12/2019.

⁴⁰ Para uma crítica a este dualismo veja: STRECK, Lênio Luiz. *Logos hermenêutico e logos apofântico*. *Dicionário de hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

Buscar-se-ia, assim, ampliar a capacidade investigatória da administração que, ao invés de apenas observar o que se encontra nos autos processuais, poderia determinar a produção de provas necessárias para esclarecer os fatos⁴¹.

Desta feita, por tratar de direitos indisponíveis, em decorrência do princípio da oficialidade, caberia ao Tribunal de Contas agir de ofício, não permitindo a paralisação do processo pela inércia das partes, promovendo todos os atos necessários ao seu prosseguimento. Assim, a busca da verdade material, colocaria em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais, destacando o caráter material, a partir do princípio do formalismo moderado⁴².

Em sentido oposto, Lenio Luiz Streck critica o que a dogmática jurídica entende por ‘princípio da verdade real, indagando sobre o que seria a verdade real: Seria um dado real? Real em que sentido? O real é o verdadeiro “em si” ou algo verdadeiro dito sobre o real? Qual é a diferença entre a verdade e o verdadeiro?’⁴³.

De um lado, haveria uma verdade real “nos fatos”, onde o(a) intérprete “buscaria” a verdade nas essências das coisas/dos fatos. Esses seriam irrefutáveis, indiscutíveis, logo, não haveria convencimento, já que sequer há sujeito (o que se chamou de metafísica clássica). De outro, haveria um convencimento, no qual seria possível se deduzir, autônoma e racionalmente, por meio do método construído pela subjetividade, aquilo que é verdadeiro ou não (o que se chamou de filosofia da consciência)⁴⁴.

Em suma, Streck revela as contradições existentes nas teorias em virtude do “sincretismo de paradigmas inconciliáveis”. Provas disso seriam as controvérsias existentes como aparece no trabalho de Marco Antônio de Barros, quando, ao mesmo tempo em que

⁴¹ BRINA, Marina Martins da Costa. *A aplicação do princípio da verdade material nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, p. 232. Disponível em <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1509.pdf>. Acesso em: 5/12/2019.

⁴² LIMA, Paulo Antônio Fiuza. *O Processo no Tribunal de Contas da União – Comparações com o Processo Civil – Independência e Autonomia do Órgão para o Levantamento de Provas em Busca da Verdade Material*. 2008, p. 7. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-processo-no-tribunal-de-contas-da-uniao-comparacoes-com-o-processo-civil-independencia-e-autonomia-do-orgao-para-o-levantamento-de-provas-em-busca-da-verdade-material.htm>. Acesso em 5/12/2019.

⁴³ STRECK, Lenio Luiz. O cego de Paris e a busca da verdade real - O início. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/senso-incomum-cego-paris-busca-verdade-real-inicio>. Acesso: 7/12/2019. Sobre o tema veja: STRECK, Lênio Luiz. Verdade. *Dicionário de hermenêutica*. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

⁴⁴ STRECK, Lenio Luiz. O cego de Paris e a busca da verdade real - O início. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/senso-incomum-cego-paris-busca-verdade-real-inicio>. Acesso: 7/12/2019.

afirma ser a verdade “a adequação ou conformidade entre o intelecto e a realidade, sustenta que a realidade é o fruto da inteligência humana, porque está moldada pelo juízo racional e não pela prova ou evidência que pode ser verídica ou falsa. Afirma que no plano da avaliação das provas, a “convicção do juiz é livre, submete-se à sua própria consciência, porém, a sua decisão deve ser fundamentada nas provas colhidas no curso do processo”. Há, então, uma contradição entre a “livre-convicção” e a fundamentação nas provas processuais, como o juiz teria liberdade total para escolher para, depois, buscar a fundamentação daquilo que já decidiu?⁴⁵

A título de exemplo, pode-se examinar o recente julgado referente ao Acórdão 662/2020 – TCU – Plenário –, no âmbito de Tomada de Contas Especial, que fora instituída em razão da omissão na prestação de contas de recursos repassados ao Município para atendimento do PNAE. A decisão da TCE está baseada no princípio da verdade material, com argumentação de que a despeito da ausência do parecer do CAE (um dos documentos necessários) para a prestação de contas, constituir falha formal, se houver outros elementos que puderem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, poder-se-á relevar tal ausência.

Aduz, assim, que a ausência do parecer do CAE pode sugerir falta de efetivo controle social no Município, o que seria uma irregularidade grave, a qual, para sua devida caracterização, exigiria apuração mais aprofundada, isto é, com base nos documentos trazidos ao processo poder-se-ia analisar a regularidade das contas.

À vista disso, deve-se esclarecer que não há falar em “princípio da verdade material” na apuração dos fatos jurídicos submetidos ao TCU, mas tão somente, na interpretação dos fatos jurídicos por intermédio dos documentos e dos elementos probatórios presentes nos autos processuais que possibilitam contar o que aconteceu, dentro de um contexto específico. Não se pode confundir o ônus da prova de cada parte e o dever do TCU de maior gestão da instrução probatória com a utilização do inexistente “princípio da verdade material”.

⁴⁵ STRECK, Lenio Luiz. O cego de Paris e a busca da verdade real - O início. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/senso-incomum-cego-paris-busca-verdade-real-inicio>. Acesso: 7/12/2019.

Superado esse tema, traz-se à leme, o julgado do TCU, no que toca ao ônus da prova, em que se sobressai a competência do(a) gestor(a) público(a) na comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos públicos⁴⁶.

Ainda no Acórdão 662/2020, o TCU entendeu que não cabe ao(à) gestor(a) alegar – em situações normais – que não possui os meios adequados para comprovar a aplicação dos recursos por ele geridos. Constam-se, dentre as funções do(a) gestor(a), comportar a guarda da documentação pertinente aos gastos, sendo imprescindível evidenciar o nexo de causalidade entre o valor e o objeto do gasto. Dessa forma, cabe ao (à) administrador(a) público(a) prestar as contas da gestão dos recursos, com os documentos e com os meios adequados à realização das despesas. Tal conduta faz parte dos deveres ordinários do(a) gestor(a).

De modo geral, o desenrolar dos processos no TCU, consoante o art. 156 do RITCU, passam por três etapas: a instrução, o parecer do Ministério Público e o julgamento ou a apreciação. Normalmente, a instrução é subscrita por servidor(a) ocupante do cargo de Auditor Federal de Controle Externo; servindo como subsídio para decisão do Tribunal, na qual pode haver determinação por parte do Relator(a) para que sejam tomadas providências no sentido de sanear os autos processuais, por meio da realização de diligência, de citação ou de audiência dos(as) responsáveis.

No que concerne ao Ministério Público, há que se destacar dentre as atribuições previstas no Regimento Interno, a competência para promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal as medidas de interesse da justiça, da Administração e do erário; e dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou de prestação de contas e nos que envolvem os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, de reformas e de pensões.

Em relação à terceira etapa, o Tribunal aprecia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e aprecia processo relativo à fiscalização de atos e de negócios jurídicos (art. 1º, VI e VIII e art. 250 do RITCU). Enquanto o julgamento se presta nos processos de contas, decidindo se são regulares, regulares com ressalva ou irregulares⁴⁷.

⁴⁶ Acórdão TCU nº 1177/2009- 2ª Câmara e Acórdão 14122/2019 – 1ª Câmara.

⁴⁷ Regimento Interno do TCU, art. 205. BRASIL. *Boletim do Tribunal de Contas da União especial* – Ano 37.

Os processos de contas têm como finalidade verificar a regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Decorrem, pois, do dever de prestar contas dos jurisdicionados determinados nos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei n.º 8.443/1992, notadamente, os que geriram de alguma forma recursos da União; os dirigentes ou os liquidantes das sociedades empresárias encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar o patrimônio da União; os responsáveis por entidades de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviços de interesse público ou social; e todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização.

Percebe-se a amplitude dos jurisdicionados à Corte Federal que, compreendem, em síntese, a pessoa humana ou coletiva, o órgão ou as entidades, que de alguma forma, responderam por recursos de origem federal.

Diante disso, segundo o Glossário de Termos de Controle Externo, o processo de contas consiste em um processo de controle externo em que o desempenho e a gestão dos(as) responsáveis sejam avaliados e julgados quanto à conformidade, evidenciados por elementos comprobatórios sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial.⁴⁸

Dentro do processo de contas emergirão, de acordo com o art. 10 da LOTCU, as decisões nos processos de tomada ou de prestação de contas que podem ser preliminares, definitivas ou terminativas.

As decisões preliminares ocorrem quando o(a) Relator(a) ou o Tribunal resolve sobrestar o julgamento, ordena a citação⁴⁹ ou a audiência⁵⁰ dos(as) responsáveis ou determina a realização de diligências necessárias ao saneamento do processo;

As decisões definitivas ocorrem quando o Tribunal julga as contas⁵¹:

⁴⁸ BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

⁴⁹ Conforme Glossário do Controle Externo do TCU a Citação – “comunicação processual destinada a promover o chamamento de responsável ao processo de controle externo a fim de apresentar alegações de defesa acerca de possível irregularidade apontada nos autos, de que resulte dano ao erário e/ou para recolher o valor do débito apurado” (RITCU, art. 202, II; TCU, 2004; art. 2º, I e art. 12). *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

⁵⁰ Conforme Glossário do Controle Externo do TCU a Audiência é uma “comunicação processual destinada a promover o chamamento de responsável ao processo de controle externo a fim de apresentar razões de justificativa acerca de possível irregularidade apontada nos autos, de que não resulte débito ao erário” (RITCU, Art.202, III). BRASIL. TCU. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial* – Ano. 36.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 16, I, II e III e art. 23 da Lei Orgânica do TCU.

a) *regulares* – ao expressarem, “de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão”. A decisão será proferida via publicação do acórdão, a qual constitui certificado de quitação plena ao responsável para com o erário;

b) *regulares com ressalva* – ao “evidenciarem impropriedade⁵² ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”, cujo julgamento constitui certificado de quitação com determinação para a tomada de providências para retificar as falhas ou impropriedades verificadas, de forma a prevenir outras de ocorrência semelhantes; ou

c) *irregulares* – ao se comprovar “a omissão no dever de prestar contas, prática de ato de gestão ilegal⁵³, ilegítimo⁵⁴, antieconômico, ou infração à legislação ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; ou dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; ou desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos”.

Nesse último caso, a execução da decisão obriga o(a) responsável, no prazo de quinze dias corridos, a comprovar que recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito a ele(a) imputado ou multa cominada. É considerado título executivo para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa; fundamento para que a autoridade competente proceda, quando for o caso, à efetivação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e da medida cautelar de arresto de bens.

As decisões terminativas ocorrem quando o Tribunal ordena o trancamento das contas consideradas iliquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos

⁵² Segundo o Glossário do TCU, o conceito de impropriedade é: “falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário, bem como aquela que tem o potencial para levar à inobservância dos princípios da Administração Pública, à infração de normas legais e regulamentares, à violação de cláusulas de convênios, contratos e outros ajustes, ao cometimento de abusos”. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial – Ano. 36.*

⁵³ Segundo o Glossário, o conceito de ato ilegal refere-se a “ato administrativo que não se conforma com os preceitos legais ou normativos que o regem.” *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial – Ano. 36.*

⁵⁴ Segundo o mencionado Glossário, o conceito de ato ilegítimo abarca “o ato administrativo que viola princípios constitucionais como impessoalidade, moralidade, publicidade ou é contrário ao interesse público; também é o ato que não observa requisitos formativos essenciais como finalidade, forma, motivo e objeto ou é praticado por pessoa que não detém a competência definida para tal em norma específica (MEIRELLES, 2003)”. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial – Ano. 36.*

de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e por economia processual.

A figura da tomada de contas especial – TCE foi instituída, diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou do desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, assim como da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico no qual resulte em dano ao erário⁵⁵.

Lima revela que a TCE constitui o processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar os fatos jurídicos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento. Compõe-se de duas fases: a fase interna, que transcorre no órgão ou na entidade em que ocorreu o fato que motivou sua instauração, de natureza investigatória; e a fase externa, em que ocorre o julgamento pelo TCU. Nos processos de fiscalização convertidos em TCE por decisão do Tribunal, contudo, não há a fase interna, pois, passa-se diretamente ao processo de apuração dos fatos jurídicos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento⁵⁶.

Trata-se de uma medida de exceção, pois, a TCE é iniciada somente após esgotadas as medidas administrativas que, sem a elisão do dano, persistem os pressupostos atinentes à existência de elementos fático-jurídicos que indiquem às faltas retromencionadas⁵⁷.

Impende ainda colacionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF que, ao ser demandado via mandado de segurança com o objetivo de suspender os efeitos de decisão proferida pelo TCU em TCE, por ser o impetrante réu em ação civil pública, corroborou a independência de instâncias e o mero ajuizamento de ação civil pública, com objeto idêntico ou aproximado da tomada de contas, não é causa à suspensão dos efeitos da medida administrativa adotada pelo Tribunal de Contas. Dessa forma, “o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos”⁵⁸.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 8º da Lei Orgânica do TCU.

⁵⁶ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*, 2019, p. 241, 253 e 254.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 08/12/2019.

⁵⁸ STF - Mandado de Segurança 25880, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2007; DJ 16-03-2007.

Outrossim, compete esclarecer que o julgamento das contas pelo TCU não pode ser alterado via judicial, dada a atribuição conferida pela CF/88, no que relaciona ao julgamento de contas pelo TCU. Trata-se de um ato de “julgamento” que assume essa acepção não somente no sentido formal, mas também no sentido material. No primeiro, porque há a emissão de um juízo de valor sobre a conduta dos envolvidos; no segundo, porque firma um pronunciamento que só poderá ser revisto pelo Poder Judiciário em hipóteses limitadas, a exemplo de ilegalidades como a inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa ou do devido processo legal⁵⁹.

Dentre os processos a serem analisados neste trabalho, há diversos processos de TCEs, decorrentes da omissão do gestor em prestar contas. Como pode-se perceber, essa instância compreende a atuação do Tribunal, depois da ocorrência dos desvios, da não aplicação do recurso e/ou omissão no dever de prestar contas, caracterizando um controle *a posteriori*.

Diante disso, há que se instaurar controles efetivos, cuja atuação dos controles (interno ou externo) seja anterior ou concomitante às irregularidades, de maneira que se evite a ocorrência de fraudes e de desvios, reduzindo, assim, a quantidade de atuações do Tribunal, *a posteriori*, ou seja, após a ocorrência do dano ao erário.

No que concerne às consequência da fiscalização exercidas pelos Tribunais de Contas, podem surgir as seguintes situações: i) se o processo não contém indícios de irregularidades, será arquivado ou juntado às contas anuais da entidade; ii) se forem detectadas falhas formais, serão determinadas medidas corretivas; iii) se houver indícios de irregularidades, será realizada a audiência do responsável; iv) na hipótese de dano ao erário, o processo será convertido em TCE; v) constatada ilegalidade, será fixado um prazo de até quinze dias para correção; vi) em caso de não atendimento, se for ato administrativo, o Tribunal sustará a sua execução, se for contrato, comunicará o fato ao Congresso Nacional, podendo, em ambos os casos, aplicar multa; vii) se for oportuno, será recomendada a adoção de providências visando à melhoria do desempenho de entidade ou programa fiscalizado⁶⁰.

Por fim, diante da amplitude de atuação do TCU conforme art. 71, II e VI, da CF/88, a presente pesquisa se circunscreverá em verificar processos decididos pelo TCU, especificamente quando tratou do controle em relação ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, diretamente

⁵⁹ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas, 2019, p. 277.

⁶⁰ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas, 2019, p. 330.

vinculado ao art. 208, VII, da CF/88, às metas 7, 9 e 19 (estratégia 19.2) do Plano Nacional de Educação (PNE)⁶¹, instituído pela Lei n.º13.005, de 25 de junho de 2014, ao art. 2º da Lei n.º 11.947/09, à Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE⁶² nº 26, de 17 de junho de 2013, como será esmiuçado neste trabalho.

Nessa sequência, o funcionamento do controle externo está inserido em um panorama mais amplo, pois relaciona-se com os elementos que compõem a governança pública. O amadurecimento dos controles, externo e interno, é um dos elementos necessários para concretizar a justiça social tão almejada no Estado Democrático de Direito. Imprescindível, pois, o desenvolvimento de mecanismos de governança que confirmam maior transparência da ação estatal.

2.3. Governança na Administração Pública

No bojo da construção de um Estado Democrático de Direito, ainda no final da década de 1980 e início da década de 1990, a sociedade brasileira começa a perceber o Estado e a Administração Pública de forma inovadora, sob o enfoque da administração gerencial⁶³, na perspectiva de buscar a priorização, ao menos no texto constitucional, do atendimento das necessidades sociais, com incentivos à eficiência⁶⁴.

⁶¹ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 08/12/2019.

⁶² O FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC, é “responsável pela assistência financeira em caráter complementar, bem como pela normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do programa, além da avaliação da sua efetividade e eficácia”, conforme Portal do FNDE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em 08/12/2019.

⁶³ Para Bresser as principais características da Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública englobam: “a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados; c) fortalecimento e autonomia da burocracia estatal e valorização do trabalho técnico; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado; e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de unidades descentralizadas: as agências executivas, realizam atividades exclusivas de Estado; e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão com indicadores de desempenho claramente definidos, formação de quase-mercados com competição administrada; e h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio”. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p., p. 42. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em 11/04/2020.

⁶⁴ MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 88.

Revela-se uma transição de um tipo de Administração Pública burocrática, rígida e ineficiente – caracterizada por inflexíveis padrões hierárquicos e concentrada no controle dos processos, em direção à Administração Pública gerencial, flexível e eficiente – baseada em adequados conceitos de administração e de eficiência, voltada para o controle dos resultados e para o atendimento da sociedade contextualmente situada⁶⁵.

Segundo Matias-Pereira, a reforma e a modernização do Estado, mormente nos países com as características do Brasil, com expressivo contingente populacional, vasta extensão territorial, associados à enorme desigualdade⁶⁶ de renda, impõe na agenda de prioridades os esforços de contribuir para que os governantes atuem com maior transparência⁶⁷ na gestão pública e atinjam os objetivos constitucionais presentes no art. 3º, I, da CF/88.

Nesse diapasão, pode-se destacar o predomínio das seguintes medidas estratégicas para reforma da Administração Pública: (i) desburocratização – de modo a extinguir atividades operacionais insignificantes e desnecessárias, visando a eficiência operacional; (ii) descentralização – englobando a estrutura interna dos órgãos e das entidades, os diferentes níveis governamentais e, até mesmo, as estruturas externas ao Estado, caracterizando-se pela descentralização da ação estatal e do poder decisório, com maior participação direta da

⁶⁵ *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* - PDRAE, 1995, Brasília, 1995, p. 6, 7 e 13. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 11/04/2020

⁶⁶ Para Jefferson Carús Guedes: “a igualdade de tratamento entre os seres humanos é reconhecidamente um direito natural, caracterizando-se como um conceito aberto, complexo e equívoco, resultando, assim, num princípio de difícil tratamento jurídico, mas medular para o Estado Social. A evolução das concepções sobre o direito de igualdade passou por fases distintas, conforme o processo de formação histórica do Direito e da Ciência Política. Na época inicial, a igualdade se restringia a direito de alguns, para, em fases posteriores, diante das lutas revolucionárias do século XVIII, evoluir para uma aspiração de direito de igualdade de todos (pós-guerra no século XX) e, por fim, ao reconhecimento do direito não mais à igualdade, mas de reconhecimento das diferenças (séculos XX e XXI) (...) . Vê-se, então, que as desigualdades entre os seres humanos podem se dar quanto a posições sociais, riquezas econômicas, capacidades e habilidades, nível educacional e instrucional, capacidades técnico-jurídicas, conhecimentos culturais e outras. As desigualdades são complexas ou multidimensionais, de modo geral, estão associadas à pobreza, a qual cria desnível nos demais campos ou atividades vitais, atrasando a saúde, a educação, o conhecimento cultural, a comunicação e a instrução técnica. (...) Ao passo que a função negativa de igualdade decorre da primeira geração de direitos constitucionais, a função positiva pertence à segunda geração, demandando do Estado ação concreta para que seja atingida a igualdade em seu âmbito material, vinculando-se ao Estado Social. GUEDES, Jeferson Carús. Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2014, p. 25, 26, 198, 204, 222-225.

⁶⁷ O sentido de transparência utilizado nesta pesquisa é: “divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização (entidade, órgão), inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (SLOWSKI, 2008)”. Relaciona-se, também, à transparência nas informações de alta relevância, as quais gerem impactos nos negócios e envolvam resultados, oportunidades e riscos. Deve se situar dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010). BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*, p. 62.

sociedade; (iii) transparência – imposição de maior publicidade às ações governamentais; (iv) *accountability* – a partir do processo de responsabilização dos gestores públicos; (v) ética; (vi) profissionalismo; (vii) competitividade; e (viii) enfoque no(a) cidadão(ã)⁶⁸.

Nota-se, por conseguinte, que posteriormente ao processo de redemocratização no Brasil, diante dos enormes desafios nos campos político, econômico, ambiental, jurídico e, sobretudo, social, a ideia de governança ganhou destaque nos setores privado e público.

Diante disso, surge a ideia de governança no setor público que, embora haja uma amplitude de entendimentos de acordo com o contexto em que é aplicada, há uma convergência em relação aos pilares afetos à transparência, ao direcionamento das ações, ao controle do uso dos recursos, à capacidade de articulação e de coordenação dos segmentos interessados e ao atendimento efetivo das necessidades do “principal”⁶⁹⁻⁷⁰.

Segundo o Decreto n.º 9.203/2017, o qual “dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, a governança pública significa “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”⁷¹.

Esse conceito está baseado nos seguintes princípios da governança pública⁷²:

⁶⁸ PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*. Monografia, p. 19, 2004.

⁶⁷ Na concepção tradicional da Teoria da Agência há um conflito de interesses entre os principais – os proprietários de uma organização e os seus respectivos administradores – os agentes, em que esses tenderão a priorizar seus próprios interesses em detrimento das finalidades organizacionais. ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações :os impactos da Lei nº13.303/2006*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32.

Bresser apresenta a reforma do Estado a partir do modelo do principal-agente, como uma forma de criar incentivos e punições. De forma simplificada, os eleitores seriam os principais e os políticos com mandato eletivo, seus agentes; estes, por sua vez, seriam os principais dos burocratas ou servidores públicos. Nesse nível de teórico, Bresser não vê discordância a essa abordagem. Entretanto, sob a perspectiva da escola da escolha racional, a qual supõe que os políticos só se motivam por *rent seeking* e a vontade de ser reeleito, excluindo o interesse público como uma terceira motivação, a capacidade dessa teoria se reduziria. Nesse sentido, determinar e reduzir a motivação dos administradores públicos apenas à realização de interesses próprios em detrimento do interesse público, excluindo, portanto, a vontade de realização e o interesse público, o espírito das reformas que influencia a “nova Administração Pública” – a Administração Pública Gerencial se tornaria incompreensível”. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, p. 20.

⁷⁰ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações:os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 35.

⁷¹ Art. 2º, I, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em 24/04/2020.

⁷² Art. 3º Decreto nº 9.203/2017.

- I) capacidade de resposta – habilidade de tomar decisões e de atender as demandas;
- II) integridade – capacidade que as instituições têm de prevenir, de detectar, de punir e de remediar fraudes e atos de corrupção;
- III) confiabilidade – comportamentos em conformidade com determinado padrão ético ou de qualidade;
- IV) melhoria regulatória – poder típico do Estado de regular a atividade econômica;
- V) prestação de contas e responsabilidade – ligadas à *accountability*, caracterizada pela obrigação ou pela responsabilidade de um sujeito (individual ou coletivo) perante outrem, por alguma coisa. É a responsabilidade dos governos de prestar contas de seus atos aos(às) cidadãos(ãs), tanto pelos serviços ofertados pelo Estado em si, quanto à eficiência, à probidade e ao cumprimento dos deveres a ele legalmente constituídos; e
- VI) transparência – dever da administração de, ativamente, com universalidade, de forma acessível, disponibilizar informações decorrentes de suas atividades e atos de gestão, de sorte a clarificar a legalidade, a motivação, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a moralidade de suas escolhas.⁷³

Esses princípios em linha com os dos arts. 37 e 170 da CF/88 fortalecem a perspectiva de governança, particularmente, do nível federal, a começar com a descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no que toca às entregas à sociedade de serviço público. É o que se pode observar nos programas suplementares na área de Educação no que tange à coordenação exercida pelo Governo Federal em relação aos entes subnacionais.⁷⁴

Assim, como a sociedade delegou ao Estado todo o poder constituído, este, por sua vez, também delega competências para o desempenho de suas atividades. Essa delegação pode se desenvolver de forma interna horizontal, quando ocorre internamente na estrutura estatal de um Poder para outro, ou de um ente federativo para os demais (como visto acima), onde não há vínculo de subordinação. Verifica-se, também, a forma interna vertical, dentro

⁷³ ALTOUNIAN, C lúdio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações: os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 36 e 37.

⁷⁴ BARROSO, J. Durão. Verbete Função In: *POLIS – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Lisboa: Verbo: 1996, p. 1606.

da hierarquia existente nos níveis de execução e por fim, de forma externa, quando há delegação de poderes a agentes privados, que atuam no interesse da sociedade⁷⁵.

Destaca-se que cada uma dessas possibilidades requer uma estrutura de governança para garantir que os agentes delegados atuem da forma em que os principais ou delegantes necessitam, reduzindo conflitos de interesse dos agentes.⁷⁶

Dessa maneira, o funcionamento da governança necessita da estruturação de três funções básicas: i) “avaliação do ambiente, dos cenários, do desempenho e dos resultados atuais e futuros; ii) direcionamento e orientação da articulação e da coordenação de políticas e planos; e iii) monitoramento dos resultados e do cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas” e com as expectativas dos(as) destinatários(as)⁷⁷.

Essas funções de governança para serem executadas satisfatoriamente depende do estabelecimento de mecanismos de governança, que possuem três aspectos essenciais: (a) a *liderança* – comportamento humano, condicionando os elementos mínimos para a boa governança; (b) a *estratégia* – abrange a avaliação do ambiente interno e externo, avaliação e prospecção de cenários e definição e alinhamento de objetivos; (c) *controle* – ligado à gestão de riscos e de prestação de contas⁷⁸.

Dessa forma, o desenho do sistema de governança pública apresenta estruturas administrativas que constituem instâncias, as quais detêm maior responsabilidade com a governança quanto maior a localização no nível hierárquico.

Como instâncias internas de governança – responsáveis por definir ou avaliar as estratégias e as políticas, assim como monitorar a conformidade e o desempenho, atentando-se para o interesse público, conta-se com os conselhos de administração ou semelhantes e, na falta desse, conta com a alta administração. Como instância interna de apoio à governança verificam-se as ouvidorias, as auditorias internas, os conselhos fiscais, as comissões e os comitês, os quais realizam a comunicação entre partes interessadas e externas à

⁷⁵ ALTOUNIAN, C láudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações:os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 38.

⁷⁶ ALTOUNIAN, C láudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações:os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 38.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*, p. 30.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*, p. 37.

administração, podendo avaliar e monitorar riscos e controles internos, comunicando as disfunções à alta administração⁷⁹.

O Congresso Nacional e o TCU, por seu turno, são exemplos de instâncias externas de governança, atuando de forma autônoma e independente. Em regra, são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, exercendo importante função na promoção de governança das organizações públicas. Por seu turno, há as instâncias externas de apoio à governança cuja responsabilidade abrange a avaliação, a auditoria e o monitoramento independente, comunicando as disfunções às instâncias superiores de governança. As auditorias independentes e o controle social organizado representam essa categoria⁸⁰.

Observa-se, então, que no contexto do PNAE, o Conselho de Alimentação Escolar constitui uma instância externa de apoio à governança do Programa, correspondendo ao controle social ao comunicar irregularidades às instâncias superiores. E o TCU, como já dito anteriormente, apresenta-se como uma instância externa de governança, podendo realizar as fiscalizações e os controles pertinentes.

Outrossim, a CF/88, em seu art. 31, aponta para a implantação de um Sistema de Controle Interno na Administração Pública, sobretudo, do Poder Executivo Municipal e Distrital, devendo funcionar conjuntamente com as fiscalizações de Municípios e do DF, cuja competência foi atribuída ao Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou do Município.

Incorre, de outro turno, na perspectiva da atuação dos controles sociais da ação governamental, especialmente dos programas que almejam o alcance da justiça social, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual visa, dentre outros desafios, a melhoria nas condições alimentares de estudantes e nos índices escolares, o controle social se apresenta como um dos instrumentos que assegure o atendimento dos(as) beneficiários(as), de forma a ampliar as oportunidades dos(as) estudantes com melhor qualificação profissional, conforme poder-se-á averiguar no próximo tópico.

⁷⁹ ALTOUNIAN, C láudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações: os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 40.

⁸⁰ ALTOUNIAN, C láudio Sarian. *Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações: os impactos da Lei nº13.303/2006*, p. 39.

3. O CONTROLE SOCIAL E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Tendo em vista o interesse em examinar a atuação do controle social, exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar do PNAE, impende apresentar as modalidades de controle e expor como o controle social se enquadra dentro das classificações informadas.

3.1. Modalidades de controle pela Administração Pública

A função de controle da Administração Pública, cuja finalidade é o interesse público⁸¹, apresenta-se sob duas vertentes no que tange à sua natureza jurídica, a saber: a primeira, corresponde ao elemento do regime democrático e do Estado Democrático de Direito, e a segunda, apresenta a natureza de princípio fundamental da Administração⁸², sendo melhor explicada nas próximas linhas.

Diante das diversas espécies de controle no contexto da Administração Pública, convém para uma melhor compreensão trazer os ensinamentos no que se referem às modalidades e às classificações conforme o critério escolhido. Com base no critério da natureza do controlador, nota-se que o controle pode ser legislativo, judicial e administrativo

⁸¹ Tradicionalmente, o conceito de “interesse público” é aberto, sendo invocado com muita flexibilidade, podendo gerar obstáculos no controle dos atos administrativos, em virtude da indeterminação e imprecisão dos critérios de validade dos atos governamentais. Desse modo, é primordial estabelecer de forma mais clara e precisa o conteúdo que o termo interesse público abarca. De outro modo, no que se refere à variedade de princípios jurídicos, deve-se levar em conta que a supremacia do interesse público não afasta a incidência de outros princípios, pois não existe superioridade entre os princípios, uma vez que todos os princípios se encontram no mesmo nível hierárquico. Assim sendo, a generalização na aplicação dos princípios jurídicos de forma absoluta, não se revela satisfatória, pois há se considerar os direitos fundamentais. As controvérsias têm de ser consideradas em vista das circunstâncias concretas, por intermédio da aplicação das regras e dos princípios consagrados pela ordem jurídica. Além disso, observa-se que não existe um “interesse público unitário”, pois para além dos espaços públicos e privados, “o regime de direito administrativo envolve, ainda, a afirmação de uma pluralidade de interesses igualmente considerados públicos”. Como exemplo, verifica-se o caso da implantação das usinas hidrelétricas na região amazônica, em que se revela o interesse público na geração de energia elétrica, da mesma forma que existe o interesse público na proteção do meio ambiente e à proteção aos povos indígenas. Nesse aspecto, a decisão a ser proferida atingirá o interesse público quando harmoniza de forma coerente e íntegra os diversos interesses em conflito. Desse modo, o interesse público não se confunde com o interesse estatal, por exemplo como se vê com o terceiro setor, que cuida de interesses públicos não estatais. Além do mais, o interesse público pode englobar os mesmos aspectos de postulações de sujeitos privados. O ponto fundamental reside, enfim, em que “certos interesses envolvem a realização de valores fundamentais indisponíveis, especialmente da dignidade da pessoa”. Em síntese, “o núcleo do direito administrativo reside não no interesse público, mas na promoção dos direitos fundamentais indisponíveis”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Capítulo 3, itens 8.1 – 8.5 e 9 (e-book).

⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Modalidades de controle. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Coord.) *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*. 2 ed. São Paulo: RT, 2019, p. 39-59, p. 41.

Enquanto o controle legislativo constitui atividade de fiscalização realizada pelo conjunto de instrumentos atribuídos ao Poder Legislativo, a fim de aferir a atuação dos órgãos administrativos situados em qualquer esfera de poder; o controle judicial é proveniente da atuação do Poder Judiciário, de extrema relevância, ao permitir a verificação de ilegalidades na atividade da administração. E, por sua vez, o controle administrativo representa o controle pela Administração Pública por si mesma (autotutela), a partir dos sistemas de hierarquia, em que os órgãos superiores fiscalizam os inferiores⁸³.

A próxima classificação vislumbra o critério baseado no objeto do controle e estabelece duas modalidades:

(i) o controle de legalidade, o qual apresenta estreita ligação com o princípio da legalidade, considerado fundamental para o legítimo desempenho da função administrativa, ao retratar a conformidade (ou não) do ato, do procedimento ou da conduta com os enunciados normativos pertinentes, em sentido amplo, abarcando decretos, regulamentos, instruções, portarias e congêneres;⁸⁴

(ii) o controle de mérito, tipicamente associado ao poder discricionário, o qual constitui-se no controle em que a administração, de ofício ou por provocação, reexamina os atos, que mesmo sendo legítimos, podem ser revistos ou alterados por questões de conveniência e oportunidade, sempre respeitando a finalidade do interesse público⁸⁵.

Essa visão de discricionariedade, contudo, vai de encontro à corrente sob a qual esse trabalho se fundamenta, sendo apreciada logo em seguida. Dessa forma, segundo a corrente sob a qual este trabalho se alicerça, a discricionariedade dos atos públicos não subsiste em virtude de que todo ato administrativo deve necessariamente ser vinculado ao Direito. Há uma preocupação, mormente em um país como o Brasil, “de que a ideia de legalidade forjada na modernidade, sofra uma verdadeira erosão por parte da vigente teoria da discricionariedade administrativa, especialmente em razão da (indevida) liberdade que esta

⁸³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 42 a 44.

⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 45 a 46.

⁸⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 48.

provê aos agentes estatais que agem sob seu manto”, o que pode constituir em obstáculo à revisão jurisdicional da efetiva materialidade do ato administrativo⁸⁶.

Tal circunstância pode, muitas vezes, servir de escudo para que agentes estatais se sirvam deste “poder” em benefício próprio ou de terceiros, em nome da discricionariedade administrativa, sob a qual qualquer conduta adotada, desde que inserida sob a capa da legalidade formal, venha obter resultados contrários ao Direito. Tal cenário pode exacerbar as crises estatais, especialmente potencializadas pela de caráter constitucional, acabando por comprometer toda a Teoria do Estado⁸⁷.

Enfim, não se pode admitir que a Administração Pública decida sem estar vinculada em qualquer hipótese ao ordenamento jurídico e, mesmo diante de mais de “uma possibilidade juridicamente defensável, o direito sempre teria (uma resposta)”.⁸⁸ Ou melhor, o “direito enquanto sistema de regras e princípios não abriria a possibilidade para um juízo discricionário, já que teria sempre uma história institucional a ser reconstruída e que indicaria a melhor decisão a ser tomada”⁸⁹. Logo, em sentido amplo, “a jurisdição não pode ser compreendida numa escolha personalista, ao invés disso, deve ser entendida como um processo que requer responsabilidade política”⁹⁰.

Após esse longo parêntese, percebe-se que, depois da transição do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito, o ordenamento jurídico não mais impede o Poder Público de intervir na liberdade dos indivíduos, mas busca concretizar a promoção de prestações, de modo que isso significa uma mudança na noção de legalidade. Dessa forma, a atuação da Administração Pública assume traços fundamentais para a implementação das garantias individuais e coletivas previstas na CF/88. O controle da atividade administrativa,

⁸⁶ MADALENA, Luis Henrique Braga. *A erosão da legalidade e a discricionariedade administrativa*. In: STRECK, Lenio Luiz (Org.). *A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 257-276, p. 257.

⁸⁷ MADALENA, Luis Henrique Braga. *A erosão da legalidade e a discricionariedade administrativa*, p. 258.

⁸⁸ STRECK, Lenio Luiz. *A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial*. In: STRECK, Lenio Luiz (Org.). *A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 41-63, p. 51.

⁸⁹ STRECK, Lenio Luiz. *A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial*, p. 51.

⁹⁰ Para a Crítica Hermenêutica do Direito a decisão jurídica (administrativo-jurídica) é entendida como não-discricionária e portanto, busca-se desenvolver uma perspectiva teórica nessa direção, por meio da exigência hermenêutica em que todo o processo de compreensão é sempre intersubjetivo, como também pela exigência democrática, a qual requer decisões jurídicas não reflitam vontades individuais, mas sim, o direito construído pela “comum-unidade”. STRECK, Lenio Luiz. *A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial*, p. 62.

lastreado na noção típica de discricionariedade advinda da ruptura institucional ocorrida na Revolução Francesa, impede a garantia da efetividade e da autonomia do Direito⁹¹.

Há ainda a classificação a partir do critério do âmbito da administração o qual considera a estrutura orgânica administrativa, estando, de um lado, a administração direta e, de outro, a administração indireta. Desse modo, há o controle por subordinação, caracterizado pelo controle exercido dentro da mesma pessoa coletiva, com fundamento na hierarquia administrativa; e de outro ângulo, o controle por vinculação que é realizado por órgão de uma pessoa coletiva sobre órgão de pessoa coletiva diversa, decorrente da relação de vinculação, como acontece no controle exercido pelo Ministério da Educação – MEC no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao MEC.⁹²

Impende trazer à tona outra classificação: quanto ao momento em que o controle é executado. Assim, o controle pode ser prévio – o órgão administrativo executa antes de ser praticado o ato ou a conduta, de natureza preventiva, ou seja, visa prevenir a prática de ato ilegal ou irregular não conivente com o interesse público. Ocorre quando a manifestação de vontade do agente estatal está sujeita à autorização ou à aprovação prévia, a exemplo dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública que devem ter o aval do Tribunal⁹³.

Observa-se o controle concomitante, em que há simultaneidade do controle à atuação administrativa, verificando a regularidade do ato administrativo e da atividade administrativa no mesmo momento em que é praticado, possibilitando o imediato saneamento das irregularidades⁹⁴. Incide, principalmente, na execução de obra pública e no acompanhamento de procedimentos licitatórios, como no lançamento dos editais de licitação.

Há, ainda, o controle posterior em que a fiscalização é efetivada em relação a determinado ato ou conduta já consumados. Possui o propósito de rever o ato para confirmá-lo, se legal e regular ou corrigi-lo, em casos de eventuais defeitos ou desfazê-lo, via revogação,

⁹¹ MADALENA, Luis Henrique Braga. *A erosão da legalidade e a discricionariedade administrativa*, p. 264-266.

⁹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 53 a 53.

⁹³ GUERRA, Evandro Martins. *Controle da Administração Pública*, 4. Ed. – Belo Horizonte: Fórum: 2019, p. 125.

⁹⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Controle da Administração Pública*, p. 125.

anulação⁹⁵, nulidade ou ineficácia. É o controle mais usual na Administração Pública, de natureza repressiva, podendo se caracterizar como interno ou externo⁹⁶.

Interessa notar que o controle prévio, *ex ante*, executado de forma prévia à consumação do bem ou do serviço, é considerado ineficiente e precário para o estabelecimento de mecanismos de incentivos. Além disso, em muitos países, esse controle ainda tem um aspecto fortemente burocratizante, pois a autenticação prévia coloca graves entraves ao célere processamento da despesa, sem agregar informação. Por isso, o controle prévio pode ser utilizado como ferramenta auxiliar, principalmente pela sua reduzida capacidade de revelar informações do nível de esforço despendido pela entidade fiscalizadora⁹⁷.

O controle sucessivo – *ex post*, por seu turno, pretende avaliar o cumprimento (ou não) quanto à legalidade, à correção e à adequação da gestão financeira, bem como a efetiva e eficiente aplicação dos recursos nos programas governamentais. Esse controle também é levado a cabo pelos Tribunais de Contas, autorizado pelo ordenamento jurídico, no entanto, há que sopesar no exame das contas de gestores públicos e nas auditorias a serem realizadas, o custo e o benefício dessas ações de controle, tendo em vista que o enfoque deve ser direcionado à qualidade do gasto público e as ações que possuem maior criticidade – relevância, materialidade e risco⁹⁸ que devem ter uma análise mais pormenorizada. Deve-se ter em mente que “um controle baseado exclusivamente em rotinas e parâmetros estritamente legalistas será extremamente caro diante da baixa capacidade de revelar a qualidade do gasto público⁹⁹.”

Em relação ao critério do âmbito do controle, fundamentado na extensão e na origem, há o controle interno e o externo. O primeiro é exercido por órgãos do mesmo Poder

⁹⁵ GUERRA, Evandro Martins. *Controle da Administração Pública*, p. 126.

⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 56.

⁹⁷ NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade; uma Visão Crítica, p. 343.

⁹⁸ “O risco é a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades; a materialidade refere-se ao volume de recursos envolvidos e a relevância consiste no aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo”. Art. 1º, V, VI e VII, da Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/relatorio-de-gestao/2010.htm> Acesso em: 25 de março de 2020.

⁹⁹ NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade; uma Visão Crítica, p. 343 – 344.

no que diz respeito às atividades administrativas praticadas dentro da mesma esfera, derivado do poder hierárquico inerente à estrutura administrativa das pessoas coletivas públicas; o segundo, controle externo, provém de órgãos administrativos situados em Poder distinto daqueles em que ficam os órgãos controlados, exemplificado pelo controle exercido pelo controle judicial e pelo controle legislativo, pelo Tribunal de Contas e pelos conselhos sociais¹⁰⁰.

De outro modo, Guerra classifica o controle quanto à localização do controlador, como interno, externo ou social. Este considerado o controle executado pelos(as) próprios(as) cidadãos(ãs), denominado de controle popular¹⁰¹.

Sem embargo das diversas classificações de controle, é fato que com o advento da Emenda Constitucional 19/1998 e todo o processo de reforma do Estado em direção a uma administração gerencial, voltada para o(a) cidadão(ã) e focada em resultados e não mais em rotinas, há que se enfatizar o aparato do controle para que esteja apto a compreender e a processar as mudanças no agir desse novo ambiente institucional. Nesse sentido, abre-se espaço para uma análise mais aprofundada, visando a eficiência, em detrimento dos estritos controles textuais no contexto de uma administração excessivamente burocrática¹⁰².

Nesse ambiente inovador, apresentando enormes desafios ao controle a ser alcançado no século XXI, aflora a participação social nos mecanismos de controle, com base na necessidade da transparência dos gastos públicos e na busca da qualidade dos gastos, sendo essencial o envolvimento da sociedade na verificação do atendimento de suas demandas. Cabe, por conseguinte, analisar o controle social, no âmbito do atual desafio.

3.2. O controle social da Administração Pública

O sistema de freios e contrapesos exercido a partir do controle de um Poder sobre o outro, concebido originalmente por Montesquieu, busca manter o equilíbrio e impedir que um Poder se fortaleça acima dos demais. Esse sistema é executado pelos próprios órgãos estatais inseridos dentro da estrutura dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. A

¹⁰⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado*, p. 45.

¹⁰¹ GUERRA, Evandro Martins. *Controle da Administração Pública*, p. 123.

¹⁰² NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade; uma Visão Crítica, p. 346 – 347.

insatisfação, contudo, da sociedade no que toca à ineficácia das ações de controle dos órgãos estatais possibilitou na sociedade moderna a execução de tal papel por via direta, além das estruturas que representam a sociedade de forma indireta¹⁰³.

Ao lado do controle interno, exercido dentro dos órgãos e das entidades da Administração Pública, a sociedade tem um papel relevante quanto à fiscalização da correta gestão dos recursos públicos e da conduta dos(as) gestores(as) em auxílio ao Estado no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas implementadas. De fato, o(a) cidadão(ã) torna-se também responsável pela concretização de resultados eficientes e eficazes na conduta do negócio público e em prol de uma sociedade mais justa e solidária¹⁰⁴. Outrossim, diante da cultura de corrupção¹⁰⁵ presente na sociedade brasileira, o controle social da Administração Pública busca seu fortalecimento em um momento em que os(as) cidadãos(ãs) e a sociedade civil organizada passam a não aturar mais a ineficiência dos gastos e os desvios de recursos públicos.

Nessa perspectiva e diante da quebra de paradigma¹⁰⁶ sobre o conceito da atividade estatal sob a ótica da Nova Gestão Pública/Reforma Gerencial, há uma cobrança crescente das entregas que o Estado deve fazer no que permeia os serviços públicos com os recursos provenientes do(a) cidadão(ã).

Para que a sociedade, entretanto, possa exercer o controle de forma paralela ao trabalho da Administração Pública, contribuindo com o Estado em relação à atuação, é fundamental que haja transparência das informações sobre as políticas e os seus atores, assim

¹⁰³ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 197.

¹⁰⁴ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante*. Volume 1, Brasília, Ipea, 2018, p. 166. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688 Acesso em: 28/12/2019.

¹⁰⁵ Corrupção entendida em sentido amplo, como sendo um estado de deterioração moral ou perversão, utilizada com o desejo consciente de se buscar ganhos rápidos e fáceis, em regra, financeiros, ao arrepio do sistema ordinário vigente. SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 19.

¹⁰⁶ Nas ciências sociais, o paradigma encontra-se relacionado com o “conceito de *Weltanschauung* (visão de mundo). O termo é usado para descrever o conjunto de experiências, crenças e valores que incidem sobre a forma segundo a qual um indivíduo percepçiona a realidade e na sua forma de resposta. Significa que um paradigma é igualmente a forma segundo a qual o mundo é assimilado”. CONCEITO DE PARAGIGMA. Disponível em: <https://conceito.de/paradigma>. Acesso em: 28/12/2019.

como um canal aberto de comunicação entre gestores e sociedade, tais como os portais da transparência e o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão¹⁰⁷.

A par disso, observa-se que, historicamente, o combate à corrupção não deve ser marcado apenas por controles oficiais, via órgãos públicos, muitas vezes incapazes de responder por um controle coerente da coisa pública. A transparência das informações e dos atos governamentais permite o estabelecimento de um vínculo importante que deve ser traçado no que se refere ao combate à corrupção e ao controle social a ser realizado por uma sociedade efetivamente participativa¹⁰⁸.

Nessa esteira, o controle social, representando uma instância externa de apoio à governança¹⁰⁹ exercida pela sociedade em relação à legitimidade dos atos dos(as) gestores(as) no que se refere às ações governamentais, pode ser classificado como uma modalidade de controle externo. Tal controle pode se consumir tanto de forma precautória (dano potencial) e preventiva (dano iminente)¹¹⁰ e/ou concomitante, de forma a impedir a ocorrência de irregularidades, revelando o acompanhamento das ações pelos(as) cidadãos(ãs), como *a posteriori*, após a ocorrência do fato jurídico.

Esse controle social ou controle democrático deve ser entendido como “o conjunto de ações, individuais ou coletivas, que a sociedade realiza de forma cotidiana, pressionando os governos no atendimento de suas demandas, acompanhando e controlando as políticas públicas”, a partir da formulação até a implementação¹¹¹.

Nessa linha, o controle social apresenta-se como aquele exercido diretamente por cidadãos(ãs), por setores da sociedade civil organizada ou por instituições concebidas para representação dos interesses sociais sobre órgãos estatais, reforçando ou suprimindo a

¹⁰⁷ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante*, p. 166.

¹⁰⁸ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 143.

¹⁰⁹ As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, caso encontre disfunções, devem comunicar os fatos às instâncias superiores de governança. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*, p. 29.

¹¹⁰ Sobre o tema das ideias de precaução e de prevenção veja: FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *Responsabilidade por danos*. Curitiba: Juruá, 2014, item 3.1.

¹¹¹ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 91.

efetividade do controle, como meio de concretização do regime democrático, baseado na participação popular¹¹².

A Cartilha para Conselheiros do PNAE, por sua vez, compreende que o controle social é efetivado a partir da participação da sociedade no acompanhamento das ações da gestão pública e na execução das políticas públicas¹¹³ sociais, avaliando desde os objetivos e os processos de trabalho, passando pela implementação e verificação dos impactos na vida do público-alvo do programa ou da política pública¹¹⁴.

Bresser estabelece um leque de mecanismos de controle, classificando-os do mais democrático (difuso), automático, para o mais autoritário (concentrado). Seguindo essa ordem, o sistema jurídico antecede a todos, após, seguem (1) mercado; (2) controle social (democracia direta); (3) controle democrático representativo; (4) controle hierárquico gerencial; (5) controle hierárquico burocrático; e (6) controle hierárquico tradicional¹¹⁵.

Nessa linha, o mecanismo de controle do mercado seria o mais oportuno e adequado, tendo em vista que é o mais difuso, pois os melhores resultados são provenientes da competição, havendo menos custos de transação e sem a necessidade do uso do poder. Assim, sob o aspecto da eficiência econômica, tal mecanismo deve sempre ser utilizado. O mercado, porém, não contempla outras vertentes, além da ótica econômica, implicando imperfeições na existência de externalidades positivas, que não são remuneradas pelo mercado, ou externalidades negativas, que não são por ele punidas, devendo-se recorrer a outras formas de controle¹¹⁶.

Depois do controle de mercado, o controle social (ou democracia social) é considerado o mais democrático e difuso, por possibilitar o controle pela sociedade, organizada de maneira formal ou informal, monitora os comportamentos dos(as) agentes individualmente ou das próprias organizações públicas. Esse controle se desenvolve de duas formas: (i) de baixo para

¹¹² SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 198.

¹¹³ As políticas públicas são diretrizes voltadas para o enfrentamento de problemas públicos. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O que são políticas públicas?* 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tWnZrMRLtCQ>. Acesso em: 28/04/2020.

¹¹⁴ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, 2017, p. 20. Disponível em <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/cartilhas-documentos-cae> Acesso: 05/04/2020.

¹¹⁵ PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*. Monografia, p. 11, 2004.

¹¹⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, p. 37.

cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar instituições sobre as quais não tem poder formal; (ii) ou de cima para baixo, quando esse controle social é exercido formalmente, como no caso de conselhos diretores de instituições públicas não estatais. A democracia representativa, por sua vez, consiste na representação da sociedade por meio de políticos com mandato eleitoral, que se revela limitado quanto à execução, sendo adequado somente para a o estabelecimento das leis gerais.¹¹⁷.

Nessa sequência, o controle hierárquico – no nível da execução das decisões – dependerá do modelo a ser seguido: o modelo gerencial; o burocrático (racional-legal) ou o tradicional. O controle tradicional corresponde, na administração do Estado, ao patrimonialismo; o controle racional-legal, à Administração Pública burocrática, no qual os objetivos e os meios para atingi-los são fixados por lei; e o controle gerencial, estabelecido na Administração Pública Gerencial¹¹⁸.

Dessa forma, o controle social fundamentado no regime democrático (por possibilitar a efetivação do exercício do poder pelo grupo social) e na cidadania, sob a visão típica – consistindo em atributo político decorrente do direito de participar no governo e de ser ouvido(a) pela representação política, constitui, então, um controle público não governamental, cujo objeto de controle abrange todas as pessoas coletivas de direito público federativas ou administrativas, bem como as direito privado, sob controle estatal¹¹⁹.

As características do conceito de cidadania, contudo, estão submetidas as profundas alterações decorrentes das transformações no mundo contemporâneo na visão de Andreas Niederberger. Assim, as mudanças ocorridas entre o final do século XX e no início do século XXI desestruturaram a centralidade dos Estados nacionais como fonte dos princípios e das regras e que influenciam a vida das pessoas em decorrência da globalização do mercado mundial, causando reflexos nas finanças, no comércio exterior e na tecnologia de modo geral. Verificam-se situações de moradia transitória e de circulação de pessoas, como, por exemplo,

¹¹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.*, p. 38.

¹¹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.*, p. 38. Bresser alude: “Nas sociedades primitivas e no patrimonialismo, o espaço público e o privado eram confundidos; no capitalismo liberal o espaço privado se separa do público e ganha autonomia; no capitalismo burocrático, o espaço público volta a crescer, mas de forma estatal; no capitalismo do século vinte um o espaço público voltará a crescer, mas agora no plano não estatal do controle social. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, p. 39. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em 11/04/2020.

¹¹⁹ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 200.

o caso dos refugiados e das pessoas que por moram próximas à fronteira entre os países, trabalhando fora de seu país, bem como o combate ao terrorismo, ambiente fértil de relativização dos direitos típicos de cidadania¹²⁰.

Tais situações contribuem para alguma obsolescência do clássico conceito de cidadania, que considera ser cidadão(ã) de um Estado nacional significa pertencer a uma determinada comunidade política e, em consequência disso, poder ter sua opinião considerada na elaboração dos enunciados normativos que regem a sociedade e poder alcançar os direitos e os benefícios daí decorrentes¹²¹.

Após estudar diferentes concepções de cidadania presentes no debate acadêmico-profissional contemporâneo, Andreas Niederberger oferece a ideia de cidadania-constelação¹²², que “admite diversos tipos de pertencimento às variadas normativas singulares existentes e propõe a criação de instituições de tipo jurisdicional detentora de poder para manter essas ordens funcionando em padrões democráticos”. Essa proposição tem como fito levar em conta as transformações sociais contemporâneas, além de permitir a continuidade da estrutura básica do conceito de cidadania¹²³.

Desta feita, o controle de cidadania-constelação possibilita aplicar as novas nuances decorrentes das mudanças advindas da globalização e do contexto atual, sem desprestigiar o conceito tradicional que abarca a participação política do(a) cidadão(ã) em seu próprio país.

Nessa senda, aduziram-se duas categorias de controle social, o controle natural ou popular e o controle institucional. O controle natural é exercido diretamente pelos indivíduos

¹²⁰ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 61 – 79, set/dez 2017. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50979> Acesso em: 06/4/2020, p. 61 e 77.

¹²¹ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais, p. 77 e 78.

¹²² Niederberger menciona a proposta de Roger Bauböck, em que a cidadania-constelação pressupõe a existência de ordens políticas plurais dispostas em diferentes níveis: local, regional, nacional, internacional e transnacional, e que por conta disso, as pessoas podem ter múltiplas cidadanias. A possibilidade de efetivar esta proposta de cidadania demandaria a construção de duas modalidades de instituições formais: uma, a presença de ordens políticas singulares em funcionamento, com instituições que deveriam ser capazes de garantir condições não arbitrárias de funcionamento e dessa forma possibilitar a todas as pessoas a possibilidade de participar da formação de suas normas e construir mecanismos judiciais que garantam seu cumprimento. A outra, sugere edificar estruturas e instituições de segunda ordem, capazes de garantir que tais ordens políticas não dominem umas às outras e que não se tornem internamente arbitrárias. Enfim, enquanto as ordens políticas singulares deveriam garantir para todas as pessoas a viabilidade de participar da formação de suas normas, as mencionadas estruturas de segunda ordem, por seu turno, deveriam ter alcance regional ou global e capacidade de intervir sobre aquelas ordens políticas singulares que passarem a funcionar de maneira arbitrária, como no caso de violação de direitos humanos; externalização de danos ecológicos; e manutenção de administrações custos em locais diferentes. RODRIGUEZ, José Rodrigo. Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais, p. 76.

¹²³ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais, p. 78.

e pelas comunidades, por meio da sociedade civil organizada. De outro giro, há o controle institucional por entidades independentes, como o Ministério Público, as Ouvidorias e a Defensoria Pública, cujo controle é consumado a partir das atividades fiscalizatórias¹²⁴.

Quanto ao controle social, pode-se, ainda, compreendê-lo como parte da *accountability* vertical, exercida a partir do voto como mecanismo de controle do(a) eleitor(a) sobre seu representante e da sociedade civil, estabelecendo, assim, formas de controle ascendente sobre governantes e burocratas¹²⁵. Em relação à *accountability* horizontal, conforme apregoa O’Donnel, o controle se desenvolve a partir das agências estatais que detém o direito e o poder legal, estando dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ao detectar inconformidades¹²⁶.

O Banco Mundial, por seu turno, traz o conceito de *accountability* social se referindo às diversas ações e mecanismos que além do voto os(as) cidadãos(ãs) podem usar para manter o Estado responsável, bem como as ações por parte do governo, sociedade civil, meios de comunicação e outros atores sociais que promovem ou facilitam esses esforços. Ou seja, a *accountability* social envolve o engajamento cívico em que os(as) cidadãos(ãs) participam direta ou indiretamente exigindo responsabilidade dos(as) prestadores(as) de serviços e dos(as) agentes públicos(as)¹²⁷.

A institucionalização do controle social e o devido acesso à gestão governamental almejando a prevenção e o combate da corrupção, impescinde de uma vocação administrativa transparente, diante da complexidade da estrutura social atual que torna demasiadamente frágil a tomada de decisões solitárias, desconsiderando os distintos anseios dos interessados envolvidos¹²⁸.

¹²⁴ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 202.

¹²⁵ CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos* – uma revisão da literatura recente, 2006, p. 5. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 19/12/2019.

¹²⁶ ROCHA, Diones Gomes e TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *O exercício do controle social sobre a Administração Pública com o auxílio dos tribunais de contas brasileiros*, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17817> Acesso em: 28/04/2020.

¹²⁷ ROCHA, Diones Gomes e TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *O exercício do controle social sobre a Administração Pública com o auxílio dos tribunais de contas brasileiros*.

¹²⁸ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 54.

Já dizia Bobbio que “a democracia é o governo do poder visível e que nela nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério”.¹²⁹ O regime democrático obrigatoriamente deve estar lastreado em princípios afetos a permitir um verdadeiro “governo do poder público em público”.¹³⁰ Assim, a visibilidade das ações da Administração Pública é uma condição necessária para o controle dos agentes estatais pelo(a) cidadão(ã)¹³¹.

O art. 14 da CF/88 institui mecanismos de participação social, com a soberania popular sendo efetivada por meio do voto mediante o plebiscito e o referendo e a iniciativa popular, assim como pela participação dos(as) cidadãos(ãs) nas políticas sociais. Outrossim, no art. 37, § 3º, I, II e III, da Lei Maior remete à legislação a instituição de formas de participação do usuário na Administração Pública, regulando as reclamações relacionadas à prestação dos serviços públicos, ao acesso dos usuários a registros administrativos e às informações sobre atos de governo e à representação contra o exercício inadequado ou abusivo de cargo, de emprego ou de função pública.

Além disso, verifica-se a necessidade de participação social nas áreas sociais, como na seguridade social¹³², na saúde¹³³, na assistência social¹³⁴, na cultura¹³⁵ e na educação¹³⁶, também presentes no texto constitucional.

A consolidação de uma cultura de transparência, a partir da concretização dos preceitos imbuídos pela Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), atuando conjuntamente com o controle social a ser exercido de modo coerente e imparcial, busca-se contribuir de forma decisiva com o aprimoramento da Administração Pública e, sobretudo, com o controle e o combate à corrupção¹³⁷.

Nota-se, então, que as políticas públicas, especificamente o PNAE, devem prever mecanismos de fomento à mobilização dos setores representados, de forma a evitar a captura dos espaços participativos por interesses privados ou corporativos, a partir do

¹²⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

¹³⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*.

¹³¹ SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 53.

¹³² CF/88, art. 194, VII. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

¹³³ CF/88, art. 198, III. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

¹³⁴ CF/88, art. 204, II. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

¹³⁵ CF/88, art. 216-A, §1º, X. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

¹³⁶ CF/88, art. 206, VI. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

¹³⁷ SILVA, Rodrigo M. *Corrupção e Controle Social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública*, p. 14.

estabelecimento de critérios claros que definam a responsabilidade de cada um dos atores envolvidos¹³⁸.

Nessa esteira, caminha-se em direção ao fortalecimento do controle social, exercido pela população e pelos(as) beneficiários(as) das políticas públicas. Insere-se aqui o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, instituídos para realizar o controle social na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

3.3. O Conselho de Alimentação Escolar no Contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Conselho de Alimentação Escolar representa um dos autores responsáveis por acompanhar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, por isso, para compreendê-lo, é relevante em um primeiro momento descrever como é o funcionamento do PNAE para, posteriormente, revelar como o CAE exerce suas atribuições.

3.3.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado há mais de 60 (sessenta) anos, consiste em uma relevante ação governamental que visa assegurar tanto o direito à alimentação, quanto o direito à educação nas redes escolares públicas.

O PNAE iniciou-se como uma Campanha, em 1955, atendendo algumas escolas do Nordeste e crescendo de tal forma que se tornou um Programa de Estado, devido à abrangência nacional, a partir do reconhecimento da alimentação e à educação como direitos fundamentais sociais (CF/88, art. 6º). Dessa maneira, passou a ser reconhecido internacionalmente como um bem-sucedido esforço no combate à fome e à pobreza¹³⁹.

O orçamento do PNAE em 2019 e 2018 foi da ordem de R\$ 4,0 (quatro) bilhões, beneficiando milhões de estudantes brasileiros, com a entrega de mais de 50 milhões de

¹³⁸ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante*, p. 167.

¹³⁹ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, 2017, p. 12.

refeições diárias. Em 2017, contou com R\$ 3,96 (três vírgula noventa e seis) bilhões¹⁴⁰ para a oferta suplementar de alimentação nas escolas.

Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para o funcionamento do PNAE são repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo FNDE, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica¹⁴¹. Os montantes dos recursos são calculados com base no número de alunos(as) devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais. Tais recursos são considerados transferências voluntárias e devem ser exclusivamente utilizados na aquisição de gêneros alimentícios¹⁴².

Além da materialidade dos valores, a relevância do Programa é determinada pela transversalidade das ações abrangendo tanto a redução da evasão escolar e à melhoria do rendimento do alunado, quanto à formação de hábitos alimentares saudáveis e os efeitos decorrentes da boa alimentação.

O PNAE tem como objetivo previsto na Lei n.º 11.947/2009 “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos(as) alunos(as), por meio das ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que contemplem as necessidades nutricionais durante o ano letivo”¹⁴³.

Os critérios insculpidos no art. 2º da Lei n.º 11.947/2009 devem orientar as ações do Programa para o emprego de uma alimentação adequada, respeitando a cultura local; a promoção da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública da educação básica; e a participação da comunidade no controle social.

Estatui, também, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos preferencialmente pela agricultura familiar e o direito à alimentação escolar, com vistas a garantir a segurança alimentar e nutricional dos(as)

¹⁴⁰ Consoante o Relatório de Gestão do FNDE de 2017 e 2018. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão de 2017; BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão de 2018.

¹⁴¹ Art. 5º, *caput* e § 1º da Lei 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm . Acesso em: 21/12/2019.

¹⁴² § 2º e 4º do art. 5º da Lei 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁴³ Art. 4º da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

alunos(as), com acesso de forma igualitária formal e material, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde.

Desta feita, o público-alvo dessa ação é formado pelos(as) estudantes da educação infantil ao ensino médio, bem como da educação de jovens e adultos(as) matriculados(as) em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) de cada um dos entes governamentais¹⁴⁴.

O Programa tem fundamento na Carta Constitucional de 1988, que em seu art. 205, coloca a educação em um patamar diferenciado como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Além disso, o art. 208, I e VII, da CF/88 determina a educação básica obrigatória e gratuita às crianças e aos jovens, sendo que o Estado deve garantir o atendimento ao(à) educando(a) por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Outrossim, o Programa mostra-se fundamental para o cumprimento de parte relevante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, aderidos pelo Brasil que, em cooperação com a Organização das Nações Unidas – ONU, o Brasil se comprometeu a alcançar, sobretudo, o objetivo 2 - erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e promover a agricultura sustentável e o objetivo 4 – assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade¹⁴⁵.

Cabe salientar que a União organizará o sistema federal de ensino, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de modo a assegurar a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino por intermédio da assistência técnica e financeira aos entes subnacionais¹⁴⁶.

Dessa maneira, o PNAE representa uma importante contribuição para o desenvolvimento da política nacional de educação, a qual está institucionalizada no Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. O PNE aborda o atendimento ao(à) aluno(a) por meio de programas suplementares como

¹⁴⁴ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae> Acesso em: 20/12/2019.

¹⁴⁵ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 3.

¹⁴⁶ CF/88, art. 211, §1º. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)*.

alimentação e transporte para o atingimento da Meta 7 – fomentar a qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e aprendizagem e Meta 9 – elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais e erradicar o analfabetismo absoluto.

Além do mais, no que concerne a meta 19, relacionada à gestão democrática, o PNE traz a estratégia 19.2, a qual tem por finalidade ampliar os programas de apoio e de formação aos conselheiros dos diversos conselhos, tais como os Conselhos de Alimentação Escolar, buscando fortalecer o CAE, enquanto mecanismo de controle social no modelo de descentralização de recursos do Governo Federal para os entes subnacionais.

Esse modelo trazido no contexto da federação brasileira, centraliza o planejamento das políticas públicas, permitindo a execução em colaboração com os entes subnacionais, a ensejar um modelo de organização federativa com maior capacidade institucional a fim de reduzir as desigualdades regionais. Diante disso, o princípio federativo molda a dinamicidade da atividade estatal ao rearranjar a posição jurídica¹⁴⁷ dos Estados, do DF e dos Municípios. O federalismo¹⁴⁸ se apresenta, então, como um indicativo de maior descentralização administrativa e legislativa, sem que haja a redução na centralização do planejamento das políticas pelo Governo Central¹⁴⁹.

Concernente às políticas educacionais, de modo similar, a descentralização das políticas limitou-se também à execução, com a concepção e a formulação das políticas permanecendo centralizadas no Ministério da Educação e, dessa forma, reproduzindo o tradicional centralismo na formulação das políticas públicas. Inobstante as críticas ao modelo,

¹⁴⁷ O sentido de posição jurídica “indica um conjunto de direitos, deveres e competências conjugados de modo organizado e inter-relacionado. Sempre que o direito disciplina certas situações típicas, atribuindo situações ativas e passivas indissociáveis entre si, surge uma posição jurídica. O conceito de posição jurídica permite compreender a impossibilidade de reduzir o objeto de exame apenas a um dos ângulos (ativo ou passivo). Há um conjunto de poderes, que se entranha com os direitos e os deveres, que somente podem ser isolados para fins didáticos.” JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, Capítulo 15, Item 13.2 (e-book).

¹⁴⁸ Para além do aspecto estrutural de distribuição de competências e delimitação das esferas próprias de atuação dos entes federados, o federalismo se realiza como um processo dinâmico em que ocorrem novos arranjos na organização estatal em virtude das condições históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país em determinados períodos. No que tange à CF/88, houve o estabelecimento de um sistema complexo de atribuição de competências aos entes subnacionais, caracterizado por um aparente paradoxo no que se refere ao centralismo nas competências legislativas e administrativas da União, o que ensejou um aspecto de coordenação nacional das políticas públicas, aliado à autonomia tributária dos entes federados, que passaram a contar com tributos de titularidade própria. Sobre federalismo no Brasil e a dificuldade de um federalismo cooperativo veja: MARRAFON, Marco Aurélio. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 95-121, p. 28 -29.

¹⁴⁹ FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *Processo eleitoral e políticas públicas: influências recíprocas*, p. 292.

houve avanços no desenho das políticas públicas voltadas ao ensino fundamental durante a década de 90, destacando-se o incremento à descentralização da gestão dos programas por meio das transferências de recursos aos governos subnacionais, mas com a criação de conselhos de controle social para acompanhar a aplicação dos recursos¹⁵⁰.

Assim, revelam-se atores imprescindíveis para o funcionamento do Programa:

a) Ministério da Educação – MEC – como órgão responsável pelo planejamento das políticas educacionais;

b) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela coordenação do PNAE¹⁵¹;

c) Entidades Executoras – EEx. – correspondentes às Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e escolas federais – recebem repasses financeiros para complementar a oferta de merenda escolar, são responsáveis pela execução do PNAE e devem prestar contas dos recursos federais repassados pelo FNDE¹⁵², também se responsabilizam pelo desenvolvimento de todas as condições para que o Programa seja executado de acordo com a legislação;

d) Unidade Executora – entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx. em favor da escola que representa e pela prestação de contas do Programa ao órgão que

¹⁵⁰ PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*, p. 32 e 33.

¹⁵¹ Consonante o art. 16 da Lei 11.947/2009, compete à União, por meio do FNDE, enquanto coordenador do PNAE, as seguintes atribuições:

I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE;

II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;

III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE;

IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica;

V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE;

VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;

VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados.” BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁵² Art. 8º da Lei 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

a delegou. São representadas pela “Associação de Pais e Mestres”, “Caixa Escolar” ou “Círculo de Pais e Mestres”¹⁵³;

e) Escolas da rede pública de educação básica¹⁵⁴ – ambiente onde são fornecidas a alimentação escolar;

f) Conselho de Alimentação Escolar – CAE – órgão colegiado, com atribuições envolvendo atividades de fiscalização e de acompanhamento da gestão dos recursos do PNAE, avaliação da prestação de contas das EEx. e emissão do Parecer Conclusivo¹⁵⁵;

g) Tribunal de Contas da União – TCU – tem como atribuição constitucional a fiscalização dos recursos públicos federais repassados pelo FNDE aos entes para a execução do Programa;

h) Controladoria-Geral da União – CGU – representando o controle interno, com atribuições de fiscalização; e

i) Ministério Público Federal – responsável por investigar as denúncias de má gestão do programa¹⁵⁶.

Incumbe ressaltar as atribuições delegadas aos entes recebedores de recursos no que se refere a garantir a oferta da alimentação escolar em conformidade com as necessidades nutricionais dos(as) alunos(as) durante o período letivo e a realização, em parceria com o FNDE, de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social¹⁵⁷.

Outrossim, os entes subnacionais devem fornecer informações, quando solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo a respeito da execução do Programa, além de fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população; divulgar em locais públicos informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos; prestar contas dos

¹⁵³ Art. 5º, IV, da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso: 21/12/2019. BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 15.

¹⁵⁴ De acordo com a Lei nº 11.947/2009 (Art. 5º, § 5º, I e II), são consideradas parte da rede pública, instituições qualificadas como entidade filantrópicas ou por elas mantidas, bem como instituições conveniadas com os Estados, Municípios e o DF.

¹⁵⁵ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 15 e 16.

¹⁵⁶ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 16.

¹⁵⁷ Art. 17 da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

recursos financeiros recebidos para execução do Programa e apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE¹⁵⁸.

Destarte, as Entidades Executoras são responsáveis por definir a forma de gestão do Programa, dentre i) gestão centralizada – o FNDE envia o recurso e a EEx. compra e distribui os alimentos; ii) semidescentralizada ou semi-escolarizada – a EEx. recebe os recursos, compra e distribui alguns alimentos e repassa às escolas parte dos recursos para aquisição de outros alimentos; e iii) descentralizada ou escolarizada – o FNDE repassa o recurso à EEx. que, por sua vez, repassa para as escolas realizarem as compras¹⁵⁹.

O desenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar conta com a participação dos entes federativos, União, Estados, DF e Municípios, com base nas responsabilidades atribuídas a cada um, no contexto do federalismo brasileiro.

Verifica-se assim que, ao menos em tese, a implementação do Programa se apoia na cooperação entre os entes federados, todavia, se houver falha de um deles, pode acarretar deficiências no funcionamento do PNAE, por consequência, no atingimento de seus objetivos. Como exemplo, há a necessidade de o Estado promover a infraestrutura necessária nos refeitórios escolares e a participação do profissional de nutrição nos processos e nas atividades do Programa. Como será visto, há casos de Estados e de Municípios que não têm executado sua função a contento, ocasionando problemas como refeitórios inadequados e cardápios elaborados sem a oferta de quantidade nutricional suficiente aos estudantes.

A complementação suplementar oferecida pelo PNAE aos estudantes é tão significativa que a recente Lei n.º 13.987, de 7 de abril de 2020, foi aprovada, a fim de autorizar, em caráter excepcional, (durante o período de suspensão de aulas em razão da pandemia de Covid-19), a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE aos pais ou aos responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Nesse diapasão, o controle social realizado pelo CAE mostra-se imprescindível tendo em vista que os(as) conselheiros(as) que o compõem estão presentes aonde a política pública acontece, mais próximos(as) dos(as) beneficiários(as), consistindo em um elemento-chave para adequação de irregularidades ou má funcionamento do Programa, conforme se verá em seguida.

¹⁵⁸ Art. 17 da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁵⁹ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 16.

3.3.2. Conselho de Alimentação Escolar

Destaca-se o funcionamento dos CAEs como importante elemento do controle social consistindo em um fundamental partícipe no processo de prestação de contas dos(as) gestores(as) do Programa.

O controle social envolve a participação da sociedade no acompanhamento das ações da gestão pública e na execução das políticas públicas sociais, avaliando os objetivos, os processos, a execução e os resultados dessas ações governamentais. No caso do PNAE, os(as) conselheiros(as) são muitas vezes a principal fonte de informação a respeito da ineficiência e/ou irregularidades na utilização dos recursos. Devido à sua tamanha importância, as Entidades Executoras somente obterão recursos provenientes do FNDE se instituírem o Conselho de Alimentação Escolar¹⁶⁰.

Nesse viés, ao lado dos conselhos criados a partir da CF/88, o qual foram concebidos como canal de participação da sociedade nos níveis governamentais, desde o planejamento até o controle das políticas públicas, a exemplo dos conselhos na área da saúde; na década de 90, foi criado um outro tipo de conselho para que atue na eliminação dos “vícios históricos do clientelismo e ao desvio de verbas na Administração Pública”, por meio da comunidade e a partir da transparência dos atos dos gestores. Dessa maneira, a execução da política é transferida aos Municípios e ao DF, embora o controle dos recursos permaneça sob a responsabilidade do Governo Federal, cria-se um conselho municipal (distrital ou estadual) – não se confundindo com os conselhos deliberativos – para acompanhar a implementação da política e o uso dos recursos¹⁶¹.

A instituição de alguns conselhos é proveniente do próprio ordenamento legal, que condicionam o repasse de recursos à sua criação e ao seu funcionamento, como é o caso do PNAE. Sem embargo, ao se examinar o funcionamento dos conselhos instituídos por previsão legal no Brasil, tem se observado que tais modelos previstos em lei não têm sido suficientes para assegurar a participação social da sociedade no que se refere ao acompanhamento da execução das políticas e programas governamentais. Como Noronha analisou:

É certo que o desempenho e a consolidação da imagem dos conselhos municipais como instrumentos de integração entre a sociedade e o poder público vêm

¹⁶⁰ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p.3.

¹⁶¹ PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*, p. 36.

encontrando vários tipos de obstáculos, decorrentes tanto de uma cultura pouco favorável à participação, como de questões situadas na própria esfera do poder instituído, principalmente no que diz respeito aos conflitos de poder, papéis e atuação com instituições tradicionais da administração municipal e às consequentes resistências que emergem daí. Além de dificuldades de absorção dessa nova forma de atuação, as estruturas políticas locais tendem a estimular nesse processo a repetição de práticas clientelistas, que acabam por interferir no grau de representatividade dos componentes não-governamentais desses conselhos.¹⁶²

Ante as dificuldades relacionadas ao próprio funcionamento do CAE, o TCU em parceria com o FNDE, elaborou uma Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a finalidade de incentivar e aprimorar a atuação dos CAEs no acompanhamento do PNAE¹⁶³.

Nessa sequência, o CAE, enquanto órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, deve ser instituído pelos entes subnacionais para atuar no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, sendo composto por¹⁶⁴:

- a) Um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo Estado, DF ou Município;
- b) Dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação;
- c) Dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a Entidade Executora; e
- d) Dois representantes indicados por entidades civis organizadas.

A composição do CAE poderá ser ampliada, desde que obedecida a proporcionalidade estabelecida na lei, devendo haver um suplente do mesmo segmento representado. Os membros terão mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos respectivos segmentos, sendo que a presidência e vice-presidência do CAE não poderão ser exercidas pelo(a) representante indicado pelo Executivo, para evitar conflitos de

¹⁶² NORONHA, Rudolf de et al. Introdução. In: NORONHA, Rudolf de et al. (Org.). *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997. p. 9-13, p. 10 *apud* PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*, p. 37.

¹⁶³ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 3.

¹⁶⁴ Art. 34 da Resolução CD/FNDE 26/2013 e art. 18, incisos I a IV da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

interesses. O exercício do mandato dos conselheiros é considerado serviço público relevante e não remunerado¹⁶⁵.

De acordo com o art. 19 da Lei nº 11.947/2009, compete ao CAE:

- a) Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes do Programa;
- b) Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- c) Zelar pela qualidade dos alimentos, quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e
- d) Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Deve-se acrescentar às competências previstas acima, as seguintes atribuições do CAE, definidas pela Resolução CD/FNDE 26/2013¹⁶⁶, em seu art. 35:

- I. Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes e objetivo do PNAE;
- II. Analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx., no Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon Online, antes da elaboração e do envio do parecer prévio conclusivo;
- III. Analisar a prestação de contas do gestor e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sigecon Online;
- IV. Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle irregularidades identificadas na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
- V. Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, quando solicitado;
- VI. Realizar reunião específica para apreciar a prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
- VII. Elaborar o Regimento Interno; e
- VIII. Elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, incluindo a previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

Os enunciados normativos conferiram ao CAE uma abrangência de atuação compatível com o nível de responsabilidade, no que se reporta ao acompanhamento e à

¹⁶⁵ §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 18 da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁶⁶ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Acesso em: 21/12/2019.

fiscalização do PNAE. Para atuar de forma efetiva, com independência e autonomia, deve-se assegurar o fortalecimento de suas ações, mormente, no que tange à composição e à capacitação dos membros.

Os Estados, o DF e os Municípios, em contrapartida à complementação financeira auferida, devem garantir ao CAE a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, como local apropriado para as reuniões, com disponibilização de equipamentos de informática, transportes para deslocamento e fornecimento de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, imprescindíveis às atividades¹⁶⁷.

Os entes devem fornecer ainda, sempre que solicitado, os documentos e as informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, como os editais de licitação ou chamada pública, extratos bancários, cardápios e notas fiscais. Devem realizar, juntamente com o FNDE, a formação de conselheiros sobre a execução do PNAE e divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.¹⁶⁸.

Interessante notar que os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, devendo observar as diretrizes enunciadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -CONSEA¹⁶⁹. Outro parceiro importante para o CAE, que promove junto com o FNDE ações de capacitações aos(as) conselheiros(as) são os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes, presentes em diversas Universidades, realizam trabalhos direcionados às ações nutricionais e de aquisições de alimentos¹⁷⁰.

Nesse sentido, conforme determina os enunciados normativos e rememorado pela Cartilha do PNAE, é dever do Governo federal, estadual, distrital ou municipal, criar, manter e promover espaços para que o exercício do controle social seja efetivo e não meramente formal.

A prestação de contas por parte dos entes subnacionais no que se referem aos recursos recebidos no âmbito do PNAE constitui um elemento marcante no funcionamento do

¹⁶⁷ Art. 36, I, da RSL CD/FNDE 26/2013. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

¹⁶⁸ Art. 36, II e III, da RSL CD/FNDE 26/2013. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

¹⁶⁹ Lei nº 11.947/2009, art. 19, parágrafo único. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁷⁰ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 23.

Programa. É imprescindível que mantenham em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de cinco anos, contados da data da aprovação da prestação de contas da concedente, os documentos e os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos federais. Ficam obrigados a disponibilizar essas informações, quando solicitado, ao TCU, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar¹⁷¹.

A prestação de contas consiste na comprovação do atingimento do objeto (aquisição de gêneros alimentícios) e do objetivo do Programa, quanto aos recursos financeiros repassados no exercício e ao cumprimento dos aspectos técnicos. Desta feita, a Entidade Executora deverá prestar contas no SIGPC, até o dia 15 de fevereiro do exercício subsequente, cabendo ao CAE emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon até 31 de março¹⁷².

Em suma, após a consolidação da prestação de contas pela Entidade Executora, há o encaminhamento da prestação de contas, juntamente com o Relatório da Gestão, para que o CAE analise as informações prestadas e forneça o Parecer Conclusivo ao FNDE via Sigecon. O Parecer do CAE pode concluir que a aplicação do recurso foi regular (aprovada) ou não (não aprovada) ou parcialmente regular (aprovada com ressalvas) e finalmente, encaminha o Parecer e a prestação de contas ao FNDE¹⁷³.

Destaca-se que as contas consideradas aprovadas pelo CAE informam que a execução ocorreu de acordo com os enunciados normativos à época; as aprovadas com ressalvas indicam que a execução em conformidade com a Resolução vigente à época, porém houve a constatação de impropriedades¹⁷⁴ na execução do PNAE; e as não aprovadas revelam que os recursos não foram utilizados de acordo com os enunciados normativos, o que comprometeu a execução, uma vez que o objeto e/ou o objetivo do programa não foi alcançado.

A partir daí, o FNDE procede a análise financeira da prestação de contas, sob a competência da Diretoria Financeira, enquanto a análise técnica fica sob a responsabilidade

¹⁷¹ § 2º do art. 8º da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁷² Arts. 44 e 45, *caput*, da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁷³ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar* p. 70.

¹⁷⁴ Conceito de impropriedade: “falha de natureza formal, ou seja, ação imprópria porque não foi feita da forma definida no regulamento; está presente no descumprimento do arcabouço legal, sem causar dano ao erário, enquanto que a irregularidade é caracterizada pela não observância dos princípios, havendo a constatação de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável ao erário”. BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 71.

da Diretoria de Ações Educacionais. Caso haja divergência nos dados informados no parecer conclusivo ou identificada a ausência de documentos exigidos, o FNDE deve notificar a EEx. para, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, providenciar a regularização da prestação de contas. Caso a prestação de contas não seja enviada no prazo ou não venha a ser aprovada, total ou parcialmente, o FNDE adotará as medidas de exceção, buscando a recuperação dos créditos com a instauração e o encaminhamento ao TCU da tomada de contas especial.

Posto isso, caso os entes não respeitem os comandos normativos do PNAE, o FNDE fica autorizado a suspender os repasses dos recursos. Dessa forma, se os entes não constituírem o CAE ou não fizerem os ajustes para o seu pleno funcionamento; deixarem de apresentar a prestação de contas e/ou cometerem irregularidades na execução do PNAE podem ter os repasses de recursos suspensos. Ocorrendo a suspensão, o FNDE poderá realizar o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias), diretamente às UEx., correspondentes às escolas atingidas para fornecimento da alimentação escolar¹⁷⁵. Decorridos o prazo, sem a regularização das pendências, haverá a suspensão dos repasses pelo FNDE¹⁷⁶.

A Resolução CD/FNDE 26/2013, em seu art. 41, além de predizer sobre as hipóteses de suspensão de repasses pelo FNDE, informa que, no caso de suspensão, os Estados, o DF e os Municípios deverão garantir a oferta da alimentação escolar.

Quando houver a suspensão dos repasses pelo FNDE, haverá o restabelecimento do repasse de recursos, quando a prestação de contas for apresentada ou quando as irregularidades motivadoras da rejeição das contas forem saneadas e regularizadas as situações que implicaram a suspensão dos repasses ou por decisão judicial. Além do mais, quando forem aceitas as justificativas por parte do(a) gestor(a) que sucedeu o(a) gestor(a) anterior, o qual foi omissor(a) na prestação, com a devida apresentação de representação ao Ministério Público para adoção de providências¹⁷⁷.

Tendo em vista a abrangência e a relevância do Programa, o tema sob seus diversos aspectos tem sido estudado por pesquisadores Brasil afora. Nessa direção, deve-se evidenciar um estudo acerca do conteúdo das atas dos CAEs, realizado em dez Municípios do Estado de

¹⁷⁵ Art. 20, incisos I a III, e § 2º e art. 21 da Lei nº 11.947/2009. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

¹⁷⁶ Art. 43, parágrafo único, da RSL CD/FNDE 26/2013.

¹⁷⁷ Art. 42, I a V da RSL CD/FNDE 26/2013. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Sergipe, com o objetivo de avaliar a atuação dos conselhos, com base na comparação de resultados entre os relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) e as falhas relatadas nas referidas atas.

Os resultados demonstraram que os conselhos detectaram um percentual muito baixo das falhas encontradas pela CGU, mesmo sendo esperado que houvesse uma certa diferença na detecção de problemas entre um e outro. Concluiu-se pela atuação insuficiente dos CAEs para garantir a boa execução do PNAE, em virtude da baixa frequência de reuniões dos membros; da realização de poucas visitas às escolas e da falta de análise da documentação das despesas¹⁷⁸.

A falha identificada de modo mais recorrente pela CGU diz respeito à atuação dos conselhos em que foram constatados problemas em 9 (nove) dos 10 (dez) Municípios pesquisados. Em seguida, os maiores problemas referem-se ao fornecimento da alimentação escolar, à licitação e à contratação de gêneros alimentícios presentes em 8 (oito) dos 10 (dez) Municípios. Identificaram outras ocorrências com diferentes níveis de gravidade, tais como: não cumprimento do cardápio, falta de controle do estoque dos alimentos e entrega de produtos diferentes daqueles contratados¹⁷⁹.

De outro bordo, as atas do CAE tiveram como assunto mais frequente o acompanhamento do PNAE, além de temas relacionados ao cardápio escolar juntamente com a nutricionista; eleições; e a prestação de contas. Esta foi discutida em apenas 5 (cinco) dos 10 (dez) Municípios, o que causou estranheza, uma vez que faz parte das atribuições do conselho analisar e aprovar as prestações de contas¹⁸⁰. A ausência dos(as) conselheiros(as) nos locais de execução do PNAE e a falta de análise da documentação, juntamente com a baixa frequência de reuniões com o baixo índice de denúncias apuradas, apontaram que atuação do CAE tem sido incipiente, tornando-se inviável detectar um problema tão logo ele surja e adotar as medidas necessárias para resolvê-lo¹⁸¹.

¹⁷⁸ NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. *A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público*. Participação e controle nas políticas sociais. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, v 1, p. 7 – 133, p. 6 e 50.

¹⁷⁹ NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. *A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público*, p. 40.

¹⁸⁰ NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. *A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público*, p. 44 a 45.

¹⁸¹ NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. *A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público*, p. 47.

Outrossim, dados de 2010 da Controladoria-Geral da União demonstraram que de uma amostra de 173 (cento e setenta e três) Municípios, abrangendo 714 (setecentas e quatorze) escolas, constatou-se que em 66,66% (sessenta e seis vírgula sessenta e seis por cento) dos casos o CAE não atuou nos processos de licitação. Nessa mesma amostra foi evidenciado que 47,69% (quarenta e sete vírgula sessenta e nove por cento) das Prefeituras tiveram problemas nos processos licitatórios ou de pagamentos, sendo que 22,98% (vinte e dois vírgula noventa e oito por cento) relacionadas com irregularidades como manipulações de propostas e preços ou outros tipos de fraudes¹⁸².

Em um outro trabalho sobre os Conselhos de Alimentação Escolar, realizado em 2004, o qual abordou a contribuição do TCU para o aprimoramento do controle social, foi revelado que de modo geral os conselhos não detêm estrutura, nem capacitação adequadas para exercer suas atribuições, restando demonstrado que o controle social é ainda incipiente e não efetivo. Entendeu-se que há necessidade de fortalecer o controle social, considerando o TCU um relevante papel de auxiliar os conselhos de acompanhamento e controle social no exercício de suas funções, por intermédio de capacitações e disseminação de informações, a exemplo de cartilhas destinadas ao CAE¹⁸³, pois fica claro que um dos problemas relacionados à deficiência na atuação do conselho envolve a falta de competência técnica dos seus membros.

A elaboração da mencionada Cartilha para conselheiros(as) foi uma forma de incentivar e apoiar os mais de 80 (oitenta) mil membros do CAE, por intermédio de capacitação, oferecendo informações e orientações para que haja de maneira efetiva o acompanhamento e a fiscalização do Programa¹⁸⁴.

Enfim, o satisfatório acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar na execução do PNAE possibilita a precaução e a prevenção de problemas ao identificar irregularidades ou impropriedades antes de ocorrerem, evitando a concretização de desvios de recursos e outras irregularidades. O CAE pode atuar, ainda, durante a execução da ocorrência, sendo então importante instrumento para detecção de fraudes e de desvios de

¹⁸² BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 42.

¹⁸³ PEREIRA, Cláudia Vieira. *A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar*, p. 3.

¹⁸⁴ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 5.

recursos, antes de se decorrer prolongado lapso de tempo, além da atuação *a posteriori*, durante a prestação de contas da entidade.

Dessarte, o CAE pode questionar os gestores quanto às inconsistências identificadas; fazer as conferências relativas aos cardápios; acompanhar todo o processo de compras, sobretudo, a pesquisa de preços realizada, a elaboração dos editais de licitação ou da Chamada Pública, a entrega dos alimentos, o controle das saídas de alimentos e a qualidade da alimentação oferecida.

Nota-se a amplitude de atuação dos conselhos que precisam se organizar, planejando as ações, com base em critérios de seleção, buscando maior eficiência nas atividades, assim como, obter o apoio do respectivo ente, consistente com as atividades propostas no Plano de Trabalho Anual e atribuições previstas nos comandos legais.

Dentre os principais riscos potenciais e efetivos levantados por estudiosos do programa, como também nos processos do Tribunal de Contas da União, destacam-se:

- Descumprimento da Lei de Licitações nos processos de aquisição de produtos alimentares, gerando restrição de competitividade;
- Superfaturamento na aquisição de produtos alimentícios;
- Descumprimento do mínimo de 30% do valor recebido para aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar¹⁸⁵;
- Irregularidades no armazenamento dos gêneros alimentícios;
- Inconformidade na oferta da alimentação em relação ao cardápio elaborado;
- Falta de Nutricionista Responsável Técnico para acompanhar o programa;
- Deficiência na atuação do Conselho de Alimentação Escolar;
- Entidade Executora não envia as informações solicitadas pelo CAE para acompanhamento da gestão;
- Entidade Executora não disponibiliza as condições adequadas para o funcionamento do CAE;
- Omissão na prestação de contas dos recursos recebidos pelo ente;
- Falta de controle de entrada e de saída dos gêneros alimentícios nos estoques; e

¹⁸⁵ O art. 14 da Lei nº 11.947/2009 reza: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.” BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

- Desvio de recursos do PNAE para pagamento de outras despesas que não a aquisição de gêneros alimentícios.

Em síntese, constata-se que a ocorrência das irregularidades e/ou ilegalidades, durante a execução do PNAE, possui como causa alguma deficiência na atuação de um dos atores do Programa, mormente, daqueles que participam de forma mais próxima à municipalidade. Inobstante esse acontecimento, releva-se a função do FNDE/MEC, enquanto concedente dos recursos aos entes subnacionais, como catalisador da estreita aplicação dos recursos, uma vez que esses são escassos e poderiam ter sido aplicados em outras áreas (custo de oportunidade).

Nesse ambiente, retrata-se a atuação dos órgãos de controle, como o TCU e Tribunais de Contas Estaduais, a CGU, o Ministério Público e o próprio CAE, como estruturas relevantes na fiscalização do Programa em relação aos aspectos técnicos e financeiros. Sem embargo, de todas as estruturas, verifica-se que a razoável atuação do CAE no acompanhamento do PNAE, permite impedir com maior agilidade, fraudes e erros no desempenho do Programa.

Por isso, o próximo capítulo tem como foco abordar o CAE no ambiente dos processos de controle externo do TCU (os quais envolvem as disfunções na implementação do PNAE), a partir de elementos constantes nos autos que retratem como está o seu funcionamento.

4. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CAE/PNAE A PARTIR DOS PROCESSOS DO TCU

Tanto o FNDE quanto o TCU convergem quanto ao reconhecimento do papel do CAE no que concerne ao acompanhamento e à fiscalização da execução do Programa, como forma de melhor atender os(as) beneficiários(as), isto é, os(as) estudantes da rede pública de educação básica. Para tanto, é imprescindível que os(as) conselheiros(as) tenham conhecimento sobre suas responsabilidades, além do suporte adequado das Entidades Executoras¹⁸⁶.

Importante que o CAE elabore seu planejamento, consubstanciado no Plano de Trabalho Anual, documentando suas atividades por meio da elaboração das atas de reuniões e da confecção de relatórios de visitas e de acompanhamento.

Com efeito, espera-se que a atuação do CAE seja marcada pelos seguintes atributos que permitirão um funcionamento do conselho de forma efetiva, possibilitando a precaução, a prevenção de erros, de desvios e da má aplicação de recursos¹⁸⁷:

- ✓ Iniciativa na condução dos trabalhos para que se conheça a implementação do programa;
- ✓ Equilíbrio na atuação, para que de forma imparcial fiscalize as ações e se baseie em fatos jurídicos e em evidências;
- ✓ Participação de todos os integrantes do conselho;
- ✓ Bom senso para distinguir as irregularidades menos importantes, daquelas mais graves que precisam ser relatadas aos órgãos de controle, considerando os critérios de relevância, materialidade e risco;
- ✓ Dedicção à melhoria contínua do Programa;
- ✓ Responsabilidade para relatar as irregularidades graves em detrimento de valorizar denúncias vazias, evitando desperdícios de recursos humanos; e
- ✓ Independência, uma vez que o compromisso do conselheiro é com a sociedade e com os beneficiários do PNAE que dependem do bom funcionamento do Programa para crescerem saudáveis e obterem melhores resultados acadêmicos, ampliando as oportunidades no mercado de trabalho.

¹⁸⁶BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 7.

¹⁸⁷ BRASIL. *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, p. 82.

Nessa esteira, cabe averiguar, conforme o objetivo dessa pesquisa, como se deu a atuação do CAE no ambiente do Tribunal de Contas da União, a partir da análise processual de demandas autuadas em 2017.

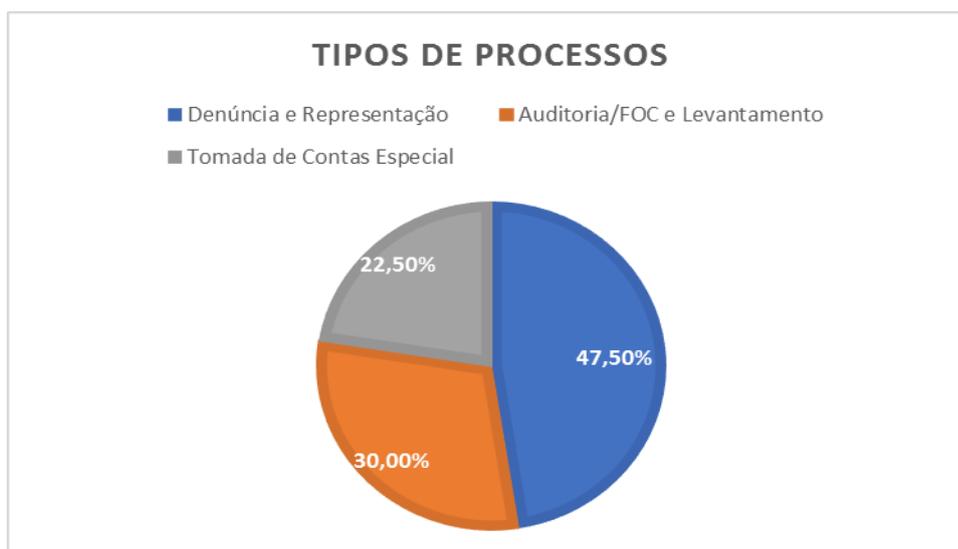
4.1. Análise dos processos

O sistema E-TCU-Gerencial viabilizou a extração de relatório referente aos processos autuados no Tribunal em 2017, os quais abrangiam o PNAE e o CAE. Após os filtros aplicados no referido relatório, constaram o total de trinta e sete processos para análise. O filtro foi realizado em novembro/2019 considerando os processos que estavam encerrados e que se referiam ao Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir do ano de 2010. Foram excluídos os processos cuja finalidade era a solicitação de informação por parte de outros órgãos sobre fiscalizações do Tribunal, que não continham análise de conteúdo a ser realizada.

Esclarece-se que além desses processos foram incluídos mais 3 (três) processos referentes à FOC/PNAE, por serem considerados relevantes para análise e tendo sido encerrados após o filtro realizado até o mês de novembro de 2019. Apenas 1 (um) processo da Auditoria/FOC ficou excluído (TCU 016.935/2017-9) por ainda estar aberto. A amplitude de análise englobou quarenta processos.

Seguem os tipos de processos autuados em 2017 relacionados com o PNAE, submetidos à análise no presente trabalho:

Figura A: Tipos de processos analisados



Fonte: elaboração própria

Tabela 2: Quantidade por tipo de processos

Tipos de Processos	Quantidade	%
Denúncia e Representação	19	47,50%
Auditoria/FOC e Levantamento	12	30,00%
Tomada de Contas Especial	9	22,50%
Total	40	100,00%

Fonte: elaboração própria

Observa-se que a maioria dos processos abarca às representações e às denúncias sobre irregularidades no PNAE, sendo 18 (dezoito) representações e 1 (uma) denúncia, os quais representam 47,50% (quarenta e sete vírgula cinquenta por cento). Adiante seguem as fiscalizações na forma de auditoria e levantamento, sendo 12 (doze) processos, equivalendo a 30% (trinta por cento) dos feitos analisados. Por fim, 9 (nove) processos relativos às tomadas de contas especial, correspondendo a 22,50% (vinte e dois vírgula cinquenta por cento) do total.

O exame dos processos será realizado de forma separada, de acordo com a classificação em tipos de processo, o que possibilitará melhor comparabilidade entre as informações. Inicialmente, portanto, será apresentada a verificação dos processos de denúncia e de representação, em seguida, das auditorias e do levantamento e, por fim, das TCEs.

Posto isso, interessa notar que das representações ora analisadas, 2 (duas) tiveram a autoria do Conselho de Alimentação Escolar/CAE, uma por meio do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, o qual participava como membro da Sociedade Civil no CAE e a outra por intermédio do Presidente do CAE da Prefeitura de Careiro/AM.

A primeira representação apontou como irregularidades supostas dificuldades para a obtenção de informações consideradas necessárias ao pronunciamento conclusivo do CAE no processo de prestação de contas dos recursos do PNAE. Enquanto a segunda representação abordou o Parecer do CAE reprovando a prestação de contas do exercício de 2015. Nesse caso foram apontadas as irregularidades como falta de alimentação nas escolas; ausência de contrapartida da Entidade Executora/Município; dificuldade de acesso aos relatórios e a

ocultação de documentos por parte da EEx.; falta de apoio ao CAE; criação de obstáculos para atuação do CAE e falhas nos processos licitatórios.

Segue a tabela com os(as) autores(as) das representações estudadas nessa pesquisa:

Tabela 3: Autores(as) das Representações no TCU sobre o PNAE em 2017

Autores das Representações	Processos
CAE/CRC-RJ	1. 022.326/2017-0 2. 017.967/2017-1
Sindicato dos Servidores Públicos do Município	1. 023.425/2017-2
Vereadora/Câmara Municipal	1. 020.194/2017-0 2. 017.932/2017-3
Empresas/Licitantes	1. 032.107/2017-0 2. 012.675/2017-2 3. 022.556/2017-6 4. 001.504/2017-7 5. 004.477/2017-0 6. 006.388/2017-5
Ex-prefeito/prefeito atual	1. 004.700/2017-1 2. 017.898/2017-0
MPE/Procuradoria	1. 016.118/2017-0 2. 028.786/2017-3
Tribunal de Contas do Estado e Secretarias do TCU	1. 001.890/2017-4 2. 003.312/2017-8 3. 001.808/2017-6

Fonte: elaboração própria

A Tabela 3 evidencia que, além do CAE, diversos autores(as) foram responsáveis por demandar o TCU a partir de informações sobre potenciais irregularidades, a saber: sindicato de servidores públicos; vereadores e Câmara Municipal; sociedades empresárias licitantes; ex-prefeitos e prefeitos; Ministério Público Estadual; Tribunais de Contas do Estado e Secretarias do próprio TCU.

É interessante notar a ocupação do CAE sob esse ângulo, uma vez que o CAE é um dos principais responsáveis por fiscalizar o PNAE. Nesse aspecto, os processos autuados a partir da iniciativa do CAE demonstram o trabalho de efetivo acompanhamento, em cumprimento à sua atribuição, principalmente, se os fatos denunciados vierem acompanhados de documentos que evidenciem alto risco, alta materialidade e relevância¹⁸⁸. Além disso, caso

¹⁸⁸ “As denúncias e representações sobre irregularidades ou ilegalidades que derem entrada no Tribunal serão registradas e encaminhadas à unidade técnica responsável pela clientela a que se refira a matéria para atuação, exame de admissibilidade e, se for o caso, exame de mérito. No exame de admissibilidade, verificar-se-á a competência do Tribunal sobre o assunto, a legitimidade do autor, a suficiência dos indícios e a existência de interesse público. Caso se façam presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas devem realizar

haja algum empecilho para atuação dos(as) conselheiros(as), após as tentativas de solucionar os problemas localmente, cabe ao conselho procurar as instâncias de governança como o próprio FNDE e o TCU.

Destaca-se, ainda, que em outras duas representações, o CAE teve participação importante para o encaminhamento de possíveis irregularidades a serem investigadas: o processo que contou com a participação do CAE na formulação da representação – 016.118/2017-0 – versou sobre prática de superfaturamento na contratação de sociedade empresária para o fornecimento de produtos para a merenda escolar e o 001.890/2017-4, cujo representante foi o TCE/AM, contou com o auxílio do respectivo CAE, em que apontou no parecer relativo às contas de 2013 e 2014 irregularidades como: ausência de local adequado para reunião do conselho; não fornecimento de documentação necessária para o acompanhamento do Programa; prefeitura não convocou o CAE para participar do processo de licitação e também não informou sobre a chegada de alimentos; indícios de favorecimento de sociedade empresária em licitação; não oferecimento de alimentação escolar nos 200 (duzentos) dias letivos e oferta de alimentos de baixo valor nutricional.

Assim sendo, percebe-se que o CAE teve participação decisiva em pelo menos 4 (quatro) dos 18 (dezoito) processos de representação considerados, correspondendo a 22,22% (vinte e dois vírgula vinte e dois por cento) do total das representações.

Vê-se, então, relevantes apontamentos oferecidos pelo CAE, mesmo que tenham efetivamente participado, de acordo com os documentos pertinentes nos processos do Tribunal analisados, em apenas 22% (vinte dois por cento) dos processos de representação.

Por outro ângulo, o assunto relacionado ao processo n.º 020.194/2017-4, representado pela vereadora do Município de Araiões/MA, abordou reclamações provenientes da população e de pais de alunos(as), versando sobre malversação de recursos do PNAE na aquisição de produtos para merenda escolar, no exercício de 2017. Além disso, informou que não houve apoio do CAE no que se refere à entrega de documentos solicitados como fichas de entrega nas escolas dos produtos e assinatura dos(as) responsáveis no recebimento dos produtos. Nesse sentido, ficou assentado entre as evidências que diversos

o exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e relevância dos fatos noticiados.” Art. 103 *caput* e §1º; Art. 106, *caput*, e §2º, da Resolução-TCU nº259, de 7 de maio de 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/ato-normativo/*/TIPO%253A%2528Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2529%2520NUMATO%253A259%2520NUMANOATO%253A2014/%2520 . Acesso em: 25/03/2020.

integrantes do conselho possuíam algum tipo de vínculo com o governo municipal, apresentando indícios de irregularidades na formação do CAE.

O processo de denúncia (022.572/2017-1) trilhou essa mesma linha, contendo possíveis irregularidades que envolveram a eleição do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Iranduba/AM, no período de 2017 a 2021.

Após a análise das representações e denúncia nos processos relativos ao PNAE, em 2017, é pertinente focar nos processos de auditoria e de levantamento, resumidos a seguir:

Tabela 4: Achados e Acórdãos referentes aos processos de Auditoria e Levantamento acerca do PNAE e do CAE, autuados em 2017

ITEM	PROCESSO	ESTADO	MODALIDADE	ACHADOS	MANIFESTAÇÃO DO CAE/ATAS	ACÓRDÃO DO TCU
1	017.261/2017-1	SEC PE	Auditoria PNAE 2011	<ul style="list-style-type: none"> - fuga à licitação/fracionamento; - ausência de entrega de gêneros alimentícios da agricultura familiar; - CAE não cumpre suas obrigações, especialmente em relação ao acompanhamento da execução do PNAE; não realizou nenhuma visita às escolas; falta de interlocução entre o CAE estadual e os municipais; - inadequação das condições de higiene e conservação da cozinha e do refeitório; - inadequação das instalações do almoxarifado; - oferta de refeições não previstas no cardápio 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata do CAE informou dificuldades para a equipe chegar ao local da reunião e traslado para visitas às escolas; atrasos no setor de transporte; cronograma de visitas às escolas; - proposta: diretrizes para o transporte dos conselheiros nos dias de reunião; - recursos para viagens dos conselheiros; resolver pendências junto ao FNDE; - providências quanto à capacitação dos conselheiros 	<ul style="list-style-type: none"> - AC 10468/2017-TCU - 1ª Câmara - dar ciência ao CAE referente às impropriedades verificadas a fim de prevenir suas ocorrências novamente: - em relação à atuação deficitária, não refletindo um acompanhamento efetivo do PNAE; - referente à realização de reunião para apreciação da prestação de contas do PNAE com menos de 2/3 dos membros; - recomendar ao CAE estadual que viabilize acordos com os CAEs municipais para melhorar a atuação dos conselhos
2	017.872/2017-0	SEC PI	FOC - Auditoria PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - precariedade do acompanhamento da execução do programa pelo CAE; - insuficiência de apoio da Seduc ao CAE; - falta de providências efetivas para inibir o descumprimento pelos gestores das escolas do dever de prestar contas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata do CAE informou que 2014 houve pouca ação do CAE devido à falta de apoio da Secretaria de Educação; - em 2015, o CAE conseguiu realizar parte das ações 	<ul style="list-style-type: none"> - AC 499/2018-TCU-Plenário - determinar à Secretaria de Educação/PI adoção de medidas que coibam: - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de

				<p>junto à Seduc/PI dos recursos do PNAE, em detrimento do adequado exercício do dever de prestar contas da Seduc/PI junto ao FNDE;</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos do estado e distribuição geográfica desproporcional ao número de alunos atendidos; - precariedade do efetivo acompanhamento pelo nutricionista da execução do PNAE nas escolas; - cardápio não atende as prescrições normativas atinentes às necessidades nutricionais dos alunos 	<p>definidas no Plano de Trabalho, não obstante à carência de infraestrutura;</p> <ul style="list-style-type: none"> - denúncias que chegam ao CAE são apuradas, mas não há evidências ou registro das providências adotadas junto à Secretaria de Educação; - o CAE conseguiu relatar irregularidades identificadas em visitas às escolas, pois em 2015 teve melhores condições para atuar 	<p>alunos; precariedade do acompanhamento da execução do PNAE pelo nutricionista;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausência generalizada de licitação; deficiência no armazenamento dos gêneros alimentícios; - falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE; - não apresentação prévia dos cardápios ao CAE; - designação de membro do CAE pela Seduc/PI incompatível com o princípio da segregação de funções; - falta de providências efetivas para inibir o descumprimento pelos gestores das escolas do dever de prestar contas junto à Seduc/PI dos recursos do PNAE, em detrimento do adequado exercício do dever de prestar contas da Seduc/PI junto ao FNDE
3	017.430/2017-8	SEC RS	FOC - Auditoria PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - ausência de divulgação oficial das atividades do CAE por parte do estado; - não utilização de fichas técnicas detalhando a preparação das refeições previstas no cardápio; 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há registro de Atas - conforme extrato de entrevista; não acompanham o processo de 	<ul style="list-style-type: none"> - AC 2682/2017 - TCU – Plenário - dar ciência à Secretaria de Educação do Estado do RS sobre as seguintes

				<ul style="list-style-type: none"> - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos do estado; - ausência de justificativa da não utilização do percentual mínimo de 30% para aplicação na agricultura familiar 	<p>licitação e/ou de chamada pública, bem como não acompanham o entrega de alimentos da agricultura familiar.</p>	<p>impropriedades no PNAE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de nutricionistas do quadro técnico incompatível com a quantidade de alunos da rede pública estadual de ensino; - inexistência de divulgação das atividades do CAE por meio de comunicação oficial; - ausência de fichas técnicas de preparo das refeições do PNAE; - não assinatura do Termo de Compromisso acerca do controle de qualidade da alimentação escolar; - ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% do total de recursos financeiros repassados pelo PNAE na aquisição de gêneros alimentícios
4	017.870/2017-8	SEC MT	FOC - Auditoria PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - ausência de acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública pelo Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE/MT); - não realização do diagnóstico do estado nutricional dos alunos; - ausência de justificativas pela não utilização do percentual mínimo de 30% do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; - pesquisa de preços da fase interna do pregão apresentada em planilhas, sem a correspondente comprovação da cotação 	<ul style="list-style-type: none"> - Ata Prestação de Contas – conselheiros relataram dificuldades para apreciação e elaboração do Parecer Conclusivo da Prestação de Contas diante da falta de informações por parte da Seduc. Parecer aprovado com ressalvas – 2016. - As nutricionistas pontuaram que as suas reuniões com o CEAE não foram registradas por meio de atas ou relatórios 	<ul style="list-style-type: none"> - AC 498/2018 - TCU – Plenário - determinar à Secretaria de Educação de MT, que adote as medidas necessárias a coibir as seguintes ocorrências: - não realização do diagnóstico do estado nutricional dos alunos da rede estadual; ausência de articulação entre as Secretarias de Educação e de Agricultura com organizações representativas da agricultura familiar local; - inexistência do mapeamento de

				<p>realizada junto às respectivas empresas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - fornecimento de bens sem contrato devidamente formalizado ou outro instrumento congêneres previsto no art. 62 da Lei 8.666/1993; - problemas nas instalações físicas dos almoxarifados, das cozinhas e dos refeitórios das escolas estaduais visitadas na fase de execução da auditoria; - inexistência ou existência deficiente de controle de estoque manual ou eletrônico; - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais 	<ul style="list-style-type: none"> - CAE ficou impossibilitado de realizar visitas técnicas de fiscalização especialmente as programadas para os municípios do interior, pois a EEX não disponibilizou a estrutura necessária - em 2015 foram realizadas mais de 100 visitas; em 2016, apenas 15 ou 16 visitas às escolas, devido à dificuldade de transporte. 	<p>produtos da agricultura familiar para realização da chamada pública; instalações físicas inadequadas para armazenagem de gêneros alimentícios;</p> <ul style="list-style-type: none"> - não atingimento do percentual mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE em 2016, no âmbito do PNAE, na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações; - ausência de processo de controle de estoque formalizado dos gêneros alimentícios; problemas relacionados à estrutura e às condições de higiene e de conservação da cozinha e do refeitório; - não divulgação das atividades do Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Mato Grosso - CEAE/MT; - falta de oferta de cursos visando à capacitação ou qualificação de conselheiros estaduais; - dar ciência ao CAE sobre as ocorrências e para providências em relação à ausência de fiscalização da entrega de alimentos da agricultura familiar e do não acompanhamento dos processos de
--	--	--	--	--	--	--

						licitação ou chamada pública
5	028.121/2017-1	SEC PA	Relatório de Levantamento - atuação dos Conselhos/PNAE	<p>- achado positivo: todos os conselhos cumprem em sua composição a representação estabelecida no art. 34 da Resolução FNDE 26/2013;</p> <p>- os conselhos não estão satisfatoriamente estruturados para exercer suas atribuições, faltando-lhes principalmente capacitação, transporte para os trabalhos de fiscalização e recursos financeiros necessários à execução de suas atividades;</p> <p>- o Plano de Ação Anual dos conselhos de alimentação escolar ou não são elaborados ou não contemplam a previsão de despesas necessárias para o exercício das atribuições dos conselheiros;</p> <p>- o CAE não fiscaliza satisfatoriamente a aquisição, distribuição e qualidade dos alimentos utilizados na alimentação escolar, inclusive quanto ao cumprimento do percentual mínimo de alimentos provenientes da agricultura familiar;</p> <p>- o CAE não acompanha satisfatoriamente os recursos financeiros do PNAE e seus conselheiros não detêm conhecimento bastante para examinar em profundidade a prestação de contas do programa e emitir o parecer conclusivo</p>	<p>- foi apontado pelos conselheiros entrevistados que as dificuldades operacionais para atuação dos respectivos colegiados decorrem principalmente de deficiências de capacitação, seguidas da falta de transporte para as fiscalizações, espaço físico para as reuniões, apoio técnico para o exercício de suas atividades e, por fim, recursos financeiros</p>	<p>- ACÓRDÃO Nº 1027/2018 - TCU – Plenário</p> <p>- recomendar às secretarias de educação dos 144 Municípios paraenses e à Secretaria de Educação do Estado do Pará, em conformidade com o Plano de Ação Anual apresentado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) local, forneçam instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do conselho na fiscalização da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), incluindo transporte para deslocamento dos conselheiros para as visitas a escolas e para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE, além dos recursos financeiros necessários a promover a efetividade dos trabalhos inerentes a todas as competências e atribuições do conselho;</p> <p>- recomendar a todos os Conselhos de Alimentação Escolar; elaborem o Plano de Ação Anual e o apresentem à Secretaria de Educação antes do início do ano letivo seguinte e, se possível, antes do</p>

						<p>envio do orçamento Anual para o Legislativo, devendo o Plano de Ação conter a previsão de despesas necessárias para o exercício das competências e atribuições do conselho; utilizem, como apoio, as orientações e ferramentas contidas na “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”;</p> <p>- recomendar ao FNDE que oriente as instituições habilitadas como Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecane) ou Unidades Acadêmicas Especializadas (UAE) a incluírem em suas ações de capacitação a membros de Conselho de Alimentação Escolar (CAE) módulo específico com instrução de como elaborar o Plano de Ação Anual e que examine a possibilidade de oferecer aos Conselhos modelo padronizado do Plano de Ação Anual</p>
6	017.690/2017-0	SEC AP	FOC - Auditoria PNAE 2017	<p>- não acompanhamento da entrega de alimentos da agricultura familiar nas escolas por parte do CAE;</p> <p>- ausência do envio de respostas por parte do Estado às solicitações de documentação e/ou informações formuladas pelo CAE;</p>	<p>- o CAE ratificou que o acompanhamento da entrega de gêneros alimentícios não foi efetivado em virtude da falta de informação sobre os cronogramas de entrega e a</p>	<p>- ACÓRDÃO 1383/2018 - TCU- Plenário</p> <p>- determinar à Secretaria Estadual de Educação do Amapá-Seed/AP, que:</p> <p>- realize a aquisição de gêneros alimentícios para o</p>

				<ul style="list-style-type: none"> - não acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública por parte do CAE; - acompanhamento inexistente ou deficitário da execução do PNAE no Estado; - falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE; - não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; - não apresentação prévia dos cardápios ao CAE; - não prestação de assistência técnica por parte da nutricionista responsável 	<ul style="list-style-type: none"> relação de produtos, bem como faltou apoio logístico; - os ofícios encaminhados pelo CAE não obtiveram resposta, ou foram respondidos fora do prazo, causando restrição na atuação do Conselho; - a estrutura física onde funciona o CAE permite plena condições de execução das atividades administrativas; - a falta de veículo não garante o pleno funcionamento e execução de outras ações; - as ações realizados pelo Conselho não são divulgadas oficialmente; - não houve formação presencial de conselheiros; - o CAE não pode analisar previamente o cardápio escolar 	<ul style="list-style-type: none"> PNAE mediante a realização de licitação pública; - identifique e estabeleça mecanismo com vistas a impedir o bloqueio judicial dos recursos do PNAE; - disponibilize ao CAE/AP veículo para o acompanhamento da execução dos recursos do PNAE; - ausência de divulgação oficial, por parte do Estado, das atividades do CAE, em afronta o art. 36, inciso IV, da Resolução FNDE 26/2013; - adote medidas necessárias a coibir as seguintes ocorrências: - não realização pelo Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; - não apresentação prévia dos cardápios ao CAE, prevista no art. 14, §10.º, da Resolução FNDE 26/2013; - inadequação das instalações físicas dos almoxarifados, em relação à ventilação, às instalações elétricas e hidráulicas, às paredes e pisos; - dar ciência ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado do Amapá das ocorrências identificadas nesta auditoria e das determinações expedidas à respectiva Secretaria de Educação, bem
--	--	--	--	---	--	--

						<p>como das seguintes impropriedades, identificadas no próprio Conselho, para as providências cabíveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - não há, por parte do CAE, acompanhamento da entrega de alimentos da agricultura familiar nas escolas; - ausência do envio de respostas por parte do Estado às solicitações de documentação e/ou informações formuladas pelo CAE; - falta de acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública por parte do CAE; - acompanhamento deficitário da execução do PNAE por parte do CAE; - recomendar à Secretaria Estadual de Educação do Amapá/AP, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: - aumentar o número do quadro técnico de nutricionistas, com vistas a melhoria das ações de educação e segurança alimentar e nutricional dos estudantes e oferecer condições suficientes e adequadas de trabalho aos nutricionistas
7	017.737/2017-6	SEC MG	FOC - Auditoria PNAE 2017	- Conselho de Alimentação Escolar com regimento interno elaborado em desconformidade com a Resolução - CD/FNDE 26/2013;	- o CAE ponderou que está deficitário em sua composição devido a não nomeação pelo	- ACÓRDÃO 497/2018 - TCU - Plenário - determinar à Secretaria de Educação no Estado de Minas Gerais que

				<ul style="list-style-type: none"> - não elaboração de Plano de Ação do Conselho de Alimentação Escolar para os exercícios de 2017 e 2018; - acompanhamento inexistente ou deficitário da execução do PNAE no Estado pelo Conselho de Alimentação Escolar; - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do Conselho de Alimentação Escolar em Minas Gerais; - não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; - inexistência de estrutura adequada nas escolas para execução descentralizada do PNAE; - prestação de contas ao FNDE pela Entidade Executora e emissão do parecer conclusivo pelo Conselho de Alimentação Escolar sem elementos suficientes para a comprovação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar; - ausência de controle efetivo sobre as aquisições de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar; - escolas sem refeitório ou cujo refeitório apresenta estrutura física inadequada 	<p>Governo do Estado de MG;</p> <ul style="list-style-type: none"> - informou sobre atrasos na liberação de recursos para diárias de seus membros, tanto para participação das plenárias, fiscalizações quanto para capacitações e seminários. 	<p>adote as medidas necessárias a coibir as seguintes ocorrências:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os nutricionistas não participam dos procedimentos para aquisição de gêneros alimentícios do PNAE, no que se refere à parte técnica; - não realização da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; - deficiências no mapeamento de produtos oferecidos pela Agricultura familiar; - irregularidades nos procedimentos licitatórios realizados mediante convite e dispensa de licitação; - caixas escolares que não prestaram contas da utilização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, referentes ao exercício de 2016; - dar ciência ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Minas Gerais das ocorrências identificadas nesta auditoria e das determinações expedidas à respectiva Secretaria de Educação, bem como das seguintes situações, identificadas no próprio Conselho, para as providências cabíveis: - Regimento Interno do CAE/MG em
--	--	--	--	---	---	---

						<p>desacordo com o disposto nos art. 35, inciso VII, e 37 da Resolução CD/FNDE 26/2013 e com as orientações contidas na Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, 2ª Edição - 2015;</p> <p>- Projeto de Acompanhamento da Execução do PNAE 2015-2019, elaborado pelo CAE/MG, em desacordo com o disposto no art. 35, inciso VIII, da Resolução CD/FNDE 26/2013 e com as orientações contidas na Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, 2ª Edição - 2015.</p>
8	017.923/2017-4	SEC AM	FOC - Auditoria PNAE 2017	<p>- não utilização nas escolas da ficha técnica de preparo, detalhando a preparação das refeições previstas no cardápio;</p> <p>- não realização do mapeamento de produtos da agricultura familiar para realização da chamada pública;</p> <p>- não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE, identificada no processo de controle social do programa;</p> <p>- gêneros alimentícios em contato direto com o chão, identificados em algumas escolas;</p> <p>- falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, identificada no processo de controle social do programa;</p>	<p>- o CAE alega falta de infraestrutura para percorrer todo o interior do estado, haja vista a distância pelos rios amazônicos. Relatou que o apoio por parte do governo do estado não é suficiente.</p> <p>- os conselheiros do CAE relatam dificuldade quanto à infraestrutura disponível para exercerem seus mandatos. É unânime a dificuldade com falta de estrutura de informática, não concessão de diária, passagem e transporte. A mais enfatizada é o transporte para reuniões e para visitas às escolas</p>	<p>- ACÓRDÃO Nº 500/2018 – TCU – Plenário</p> <p>- determinar à Secretaria de Educação no Estado do Amazonas, que, adote as medidas necessárias a coibir as seguintes ocorrências:</p> <p>- não utilização pelas escolas da ficha técnica de preparo, detalhando a preparação das refeições previstas no cardápio;</p> <p>- não realização do mapeamento de produtos da agricultura familiar para realização da chamada pública, identificada nos processos de chamada pública de 2016 e 2017;</p> <p>- funcionamento do CAE tendo membros com mandato</p>

				<ul style="list-style-type: none"> - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE, por parte do Estado, identificada no processo de controle social do programa; - ausência de divulgação do cardápio, identificada em visita às escolas e não armazenagem de amostras das refeições preparadas, identificada em todas as escolas visitadas; - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos do estado, identificado na coordenação das ações de alimentação escolar; - não realização de visitas periódicas às escolas e aos almoxarifados por parte do CAE, em função de ausência de apoio operacional; - inexistência de controle, manual ou eletrônico, de estoque nas escolas, identificada na coordenação das ações de alimentação escolar; - ausência de regularidade na entrega dos gêneros alimentícios, identificada na coordenação das ações de alimentação escolar em relação aos Municípios mais longínquos; - não realização pelo CAE de visitas periódicas às escolas e/ou aos almoxarifados destas ou da Secretaria Estadual de Educação 	<p>do interior do estado. Relatam que o mais comum é pagar a despesa do próprio bolso e depois pedir indenização, que se mostra demorado e não há garantia de reembolso.</p> <p>- há facilidade em divulgar seja em rede social seja no site da secretaria, ambos de fácil implementação, não havendo motivo para não se proceder a esse apoio na divulgação.</p>	<p>expirado desde junho/2017;</p> <ul style="list-style-type: none"> - não realização, por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE, identificada no processo de controle social do programa; - estocagem de gêneros alimentícios em contato direto com o chão; - falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; - ausência de divulgação oficial, por parte do Estado, das atividades do CAE, identificada no processo de controle social do programa; - instrumento convocatório de registro de preços sem a previsão do prazo de vigência dos respectivos contratos, identificado no Edital 035/2016-CGL; - ausência de divulgação do cardápio, identificada em visita às escolas; - não realização de visitas periódicas às escolas e aos almoxarifados por parte do CAE, em função de ausência de apoio operacional, identificada no processo de controle social do programa; - inexistência de controle, manual ou eletrônico, de estoque nas escolas,
--	--	--	--	--	---	---

						<p>identificada na coordenação das ações de alimentação escolar;</p> <p>- ausência de regularidade na entrega dos gêneros alimentícios, identificada na coordenação das ações de alimentação escolar em relação aos Municípios mais longínquos;</p> <p>- dar ciência ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado do Amazonas das ocorrências identificadas nesta auditoria e das determinações expedidas à respectiva Secretaria de Educação para as providências cabíveis.</p>
9	014.909/2017-0	SEC CE	Auditoria de Conformidade / PNAE	<p>- irregularidades nos processos licitatórios (exigência de amostras, antes do término do certame, a mais de um licitante e mais de uma amostra por item licitado, licitação por lotes, abertura de processo licitatório sem a participação de nutricionista, e especificação inadequada de item licitado);</p> <p>- deficiências na condução do programa: falta de treinamento e/ou treinamento precário para os profissionais envolvidos, falta de designação do nutricionista junto ao programa informatizado do FNDE, planejamento precário do cardápio da merenda escolar, não divulgação adequada do cardápio e inexistência da alteração dos itens</p>	<p>- Atas: definição do cronograma de visitas; discussões sobre o plano de ação; reunião sobre a prestação de contas do PNAE; visitas para reforçar orientações sobre o funcionamento das cozinhas e dos equipamentos; foram observados a diminuição do desperdício e a falta de uniforme; realizado evento de capacitação para os conselheiros</p>	<p>- ACÓRDÃO Nº 1987/2018 – TCU - 1ª Câmara</p> <p>- dar ciência ao FNDE, à Prefeitura de Camocim e Eusébio/CE, à Secretaria de Educação de Camocim e de Eusébio/CE, à Câmara Municipal de Camocim e Eusébio e ao CAE dos Municípios de Camocim e de Eusébio/CE:</p> <p>- para providências de suas alçadas acerca dos achados da auditoria</p>

				componentes, inclusão no processo licitatório de itens considerados restritos, fiscalização precária das unidades escolares, falta de identificação do nutricionista nos cardápios, inexistência de elaboração do Plano de Ação referente do CAE para acompanhar as atividades do programa		
10	017.982/2017-0	SEC BA	FOC – Auditoria PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE; - regimento interno do CAE/BA não está de acordo com os artigos 35 e 36 da Resolução CD/FNDE n.º 26, de 17/6/2013; - não acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública por parte do CAE; - elaboração do Plano de Ação do CAE/BA relativo ao período de 2017-2018 em desacordo com o art. 35, VIII da Resolução FNDE 26/2013; bem como seu encaminhamento tardio à Secretaria de Educação do Estado da Bahia – SEC/BA; - não acompanhamento da entrega de alimentos da agricultura familiar nas escolas por parte do CAE; - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos do Estado, com prejuízo do desempenho satisfatórios das suas atribuições; - cardápio em desacordo com as exigências do art. 14 da Resolução/FNDE n.º 26/2013 e art. 3º da Resolução CFN n.º 465/2010 e Nota Técnica FNDE n.º 01/2014; 	Ata: análise de prestação de contas do exercício de 2016; contas aprovadas com ressalvas	<ul style="list-style-type: none"> - ACÓRDÃO Nº 1092/2018 – TCU – Plenário - determinar à Secretaria de Educação do Estado da Bahia, que, adote as medidas necessárias a coibir as seguintes ocorrências: - ausência de divulgação dos cardápios escolares, com as devidas informações nutricionais, em locais visíveis nas escolas estaduais, de modo a permitir a fiscalização e o controle da merenda escolar pelos pais, professores, funcionários, e pela comunidade, bem como pelo próprio poder público; - falhas no controle de estoques e na rotina de armazenagem de gêneros alimentícios deficitários nos colégios estaduais visitados, impossibilitando o fornecimento regular de alimentação aos alunos; - não aplicação pelos colégios estaduais dos cardápios validados pela

				<ul style="list-style-type: none"> - não participação da nutricionista responsável técnica na licitação e na chamada pública, mais especificamente da definição dos gêneros que serão adquiridos; - o processo de entrega/armazenamento de gêneros alimentícios nas escolas não está formalizado e não possibilita o fornecimento regular de alimentação aos alunos; - as refeições preparadas não são as previstas no cardápio; - não há divulgação dos cardápios nas escolas; - inexistência de refeitório ou refeitório inadequado para os alunos efetuarem suas refeições 		<p>nutricionista responsável técnica (estão sendo indevidamente adaptados sem supervisão da responsável técnica), em detrimento de uma alimentação saudável e adequada aos alunos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - os dados apresentados pelo Setor de Credenciamento não guardam conformidade com aqueles apresentados pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia; - inexistência do controle de refeições/alunos servidas ao dia nas escolas estaduais; - não participação da nutricionista responsável técnica na licitação e na chamada pública, mais especificamente na definição dos gêneros que serão adquiridos; - falta de divulgação das atividades do Conselho de Alimentação Escolar por meio de comunicação oficial; - ineficácia do sistema de credenciamento, haja vista o alto custo nas aquisições dos gêneros alimentícios, reduzido número de fornecedores e desorganização nos controles internos; - dar ciência ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado da Bahia das ocorrências
--	--	--	--	--	--	--

						<p>identificadas nesta auditoria e das determinações expedidas à respectiva Secretaria de Educação, no subitem anterior, bem como das seguintes impropriedades, identificadas no próprio Conselho, para as providências cabíveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - acompanhamento deficiente dos processos de licitação ou das chamadas públicas relativas aos recursos do PNAE; - inexistência de acompanhamento da entrega de alimentos adquiridos com recursos do PNAE; - desatualização do Regimento Interno do Conselho Estadual de Alimentação Escolar; - encaminhamento tardio do Plano de Ação - 2017/2018 à SEC/BA, bem como sua elaboração
11	018.140/2017-3	SEC RO	FOC – Auditoria PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - descumprimento total/parcial pelo nutricionista responsável técnico das atribuições; - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos do estado; - a Secretaria de Educação do Estado de Rondônia, por meio de sua nutricionista responsável técnica, não realizou, até o período da fiscalização, o diagnóstico do estado nutricional dos alunos da rede estadual; - não realização do mapeamento de produtos da agricultura 	Atas: visitas às escolas; verificar condições de higiene e preparo e distribuição da merenda; nenhuma escola quilombola foi visitada devido à dificuldade de acesso; posse de novos conselheiros; abordou sobre inspeções realizadas nas escolas; reafirmou sobre a necessidade de pagamento das diárias de forma	<ul style="list-style-type: none"> - ACÓRDÃO Nº 2312/2019 – TCU – Plenário - acolher as razões de justificativas apresentadas por Aparecida de Fatima Gavioli Soares Pereira e Florisvaldo Alves da Silva; - determinar à Secretaria de Estado da Educação de Rondônia (Seduc/RO), que adote de medidas corretivas para as seguintes irregularidades: - ausência de diagnóstico e

				<p>familiar para realização da chamada pública;</p> <ul style="list-style-type: none"> - não aplicação do mínimo de 30% dos recursos repassados na aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar; - as condições de higiene e conservação da cozinha e do refeitório de algumas escolas estaduais visitadas na auditoria não são adequadas ao preparo e fornecimento da alimentação; As refeições preparadas não são as previstas no cardápio; - não há divulgação dos cardápios na escola; não são utilizadas fichas técnicas com detalhamento da preparação das refeições previstas no cardápio; - realização de reunião específica de membros do CAE para apreciação da prestação de contas, com participação inferior a 2/3 (dois terços) de seus conselheiros titulares; - não acompanhamento do processo de licitação ou da chamada pública por parte do CAE; - ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE; - ausência de envio de solicitações ao Estado por parte do CAE, com vistas à obtenção dos documentos e/ou informações necessários ao acompanhamento da execução do PNAE; - falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; 	<p>antecipada; apreciação da prestação de contas do exercício de 2016; visitas ficaram aquém do planejado no Plano de ação; falta de capacitação das merendeiras; falta de controle de estoques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ata sobre a prestação de contas de 2015, com aprovação das contas; - desempenho do Conselho atingiu as expectativas propostas, pois os conselheiros inspecionaram quase todas as regiões do estado, produzindo doze relatórios de inspeções - CAE informou que as condições do local de funcionamento do conselho são precárias, sem ar-condicionado, com equipamentos de informática obsoletos, telefone quebrado, falta de internet e os materiais de expediente e higiene são comprados pelos próprios membros. A Seduc disponibiliza apenas o transporte e as diárias para as fiscalizações. 	<p>acompanhamento do estado nutricional dos estudantes, do acompanhamento e avaliação dos cardápios selecionados pelas escolas, da aquisição dos gêneros alimentícios, do preparo e da distribuição das refeições nas unidades escolares da rede estadual de ensino, pelas nutricionistas responsáveis pelo programa;</p> <ul style="list-style-type: none"> - insuficiência de nutricionistas atuando na execução do PNAE na rede estadual de educação; - ausência de planejamento das aquisições com recursos do PNAE pelas unidades executoras, resultando no fracionamento de despesas; - ausência de pesquisa de preços prévia aos certames pelas unidades executoras, inviabilizando a comparação dos preços apresentados com os praticados no mercado local; - ausência de controle, ou controle deficiente, do estoque dos gêneros alimentícios da alimentação escolar recebidos e armazenados nas escolas estaduais; - ausência de utilização das fichas técnicas de preparação dos
--	--	--	--	---	--	---

				<ul style="list-style-type: none"> - não acompanhamento da entrega de alimentos da agricultura familiar nas escolas por parte do CAE; - não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; - não realização de reuniões frequentes entre os membros do CAE 		<p>alimentos pelos responsáveis pela preparação, nas escolas visitadas pela equipe de auditoria;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausência de divulgação das atividades do Conselho de Alimentação Escolar por meio de comunicação por via oficial; - ausência de instalações e equipamentos adequados para o exercício das atividades do Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Rondônia (Caero); - ausência de realização de cursos de capacitação dos envolvidos na execução do PNAE e no controle social; - recomendar ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Rondônia (Caero) que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: <ul style="list-style-type: none"> - acompanhamento dos procedimentos de licitação e chamada pública que servirão de base para a aquisição de alimentos para a execução do PNAE; - acompanhamento das entregas dos itens comprados com os recursos do PNAE; - dar ciência ao Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Rondônia (Caero) sobre as seguintes
--	--	--	--	---	--	--

						<p>impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ausência de quórum mínimo (dois terços dos membros do Caero) na sessão que deliberou pela aprovação das contas do PNAE do exercício de 2016; - ausência de monitoramento tempestivo das ações corretivas a serem adotadas pela Seduc/RO em relação às irregularidades constatadas na execução do PNAE, identificada no Relatório de Inspeção 9/Caero/2015, o que afronta o disposto no art. 35, inciso I, da Resolução FNDE 26/2013; - deficiência na atuação do Conselho, uma vez que não há acompanhamento sistemático e efetivo da execução do PNAE no âmbito do Estado, como se verifica, por exemplo, no baixo número de reuniões mensais com quórum insuficiente para as deliberações necessárias, na falta de acompanhamento dos processos de licitação e de chamada pública, da ausência de acompanhamento da entrega dos gêneros alimentícios adquiridos nos certames às unidades executoras, além da ausência de
--	--	--	--	--	--	---

						solicitações tempestivas à Seduc/RO de documentos com vistas ao acompanhamento da execução do PNAE, o que afronta o disposto no art. 35, inciso I, da Resolução FNDE 26/2013
12	015.062/2017-1	SEC ES	Consolidador da FOC PNAE 2017	<ul style="list-style-type: none"> - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais; - não utilização nas escolas das fichas técnicas elaboradas pelos nutricionistas para a preparação das refeições previstas no cardápio; - as refeições preparadas não são as previstas no cardápio; - descumprimento total/parcial pelo nutricionista responsável técnico de suas atribuições; - cardápios em desacordo com as exigências legais; - não participação do nutricionista responsável técnico da licitação e da chamada pública; - ausência de mapeamento agrícola para embasar a elaboração do cardápio pelo nutricionista responsável técnico; - ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, mediante chamada pública; - fuga à licitação pelo fracionamento indevido nas aquisições de gêneros alimentícios; 	Processo Consolidador	<p>Acórdão 496/2018 – Plenário</p> <ul style="list-style-type: none"> - determinar ao FNDE que adote as medidas necessárias a coibir, no âmbito de todos os estados da federação, as seguintes ocorrências: - número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais, verificado nos estados do Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Rondônia, em desacordo com art. 12, § 2º, da Resolução CD/FNDE 26/2013 c/c o art. 10 da Resolução CFN 465/2010; - refeições preparadas não condizentes com o cardápio, no dia da visita às escolas dos estados do Amapá, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Rondônia, em desacordo com o art. 12 da Lei 11.947/2009 c/c o art. 14, caput, e § 2º da Resolução CD/FNDE 26/2013;

				<ul style="list-style-type: none"> - instalações físicas do almoxarifado inadequadas; - - inexistência de controle de estoque manual ou eletrônico; - as condições de higiene e conservação da cozinha não são adequadas ao preparo e fornecimento da alimentação; - ausência e/ou inadequação de refeitórios; - ausência de divulgação oficial por parte do estado das atividades do CAE; - não realização por parte do estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE; - acompanhamento deficitário/precário da execução do PNAE por parte do CAE; - falta de garantia ao CAE, por parte do estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência 		<ul style="list-style-type: none"> - cardápios elaborados em desacordo com o disposto no art. 12 da Lei 11.947/2009, no art. 14, §§ 2º, 5º, 6º e 9º, da Resolução CD/FNDE 26/2013, c/c o art. 3º, inciso III, da Resolução CFN 465/2010 e na Nota Técnica FNDE 01/2014, situação identificada nos estados do Amapá, Bahia, Mato Grosso e Piauí; - ausência de justificativas para a não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios mediante chamada pública, situação identificada nos estados do Amapá, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia, em afronta ao disposto no art. 14 da Lei 11.947/2009; - instalações físicas do almoxarifado de gêneros alimentícios inadequadas, situação identificada em escolas dos estados do Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí, em desacordo com o art. 33, § 4º, da Resolução CD/FNDE 26/2013; - as condições de higiene e conservação da cozinha não são adequadas ao preparo e
--	--	--	--	--	--	--

						<p>fornecimento da alimentação, situação identificada em escolas dos estados de Mato Grosso, Pernambuco, Piauí e Rondônia, em desacordo com o disposto no art. 33, § 4º, da Resolução CD/FNDE 26/2013;</p> <p>- ausência ou inadequação de refeitórios, situação identificada em escolas dos estados da Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Rondônia, em desacordo com o disposto no art. 33, § 4º, da Resolução CD/FNDE 26/2013;</p> <p>- falta da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de competência do Conselho de Alimentação Escolar, situação identificada no Amazonas, Amapá, Piauí e Rondônia, em desacordo com o disposto no art.17, inciso VI, da Lei 11.947/2009 e no art. 36, inciso I, da Resolução CD/FNDE 26/2013;</p> <p>- não utilização das fichas técnicas de preparo em escolas visitadas nos estados do Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Rondônia, contrariando o disposto no art. 14, § 7º, da Resolução CD/FNDE 26/2013 e</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>no art. 3º, inciso V, da Resolução CFN 465/2010;</p> <p>- descumprimento total ou parcial por parte do nutricionista responsável técnico de suas atribuições previstas no art. 12, § 1º, incisos I, II e III, da Resolução CD/FNDE 26/2013 c/c o art. 3º, incisos I, III e IX, da Resolução CFN 465/2010 e no Manual de Apoio para as Atividades Técnicas do Nutricionista no Âmbito do PNAE, edição 2017, elaborado pelo FNDE - 2017, situação identificada nos estados do Amapá, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí, e Rondônia;</p> <p>- não participação do nutricionista responsável na definição dos gêneros adquiridos nas licitações e nas chamadas públicas destinadas à aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE, em descumprimento ao art. 3º inciso IX, da Resolução CFN 465/2010, situação identificada nos estados da Bahia, Minas Gerais e Rondônia;</p> <p>- ausência de mapeamento de produtos da agricultura familiar, em inobservância à orientação contida no Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>para a Alimentação Escolar - 2ª edição, situação identificada nos estados do Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí e Rondônia;</p> <p>- fuga à licitação, mediante o fracionamento indevido das aquisições de gêneros alimentícios, em afronta aos termos das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, situação identificada nos estados do Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí;</p> <p>- inexistência de controle, manual ou eletrônico, do estoque dos gêneros alimentícios nos estados do Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí e Rondônia, em afronta ao disposto no art. 8º, § 1º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 26/2013;</p> <p>- ausência de amostras de refeições preparadas e armazenadas sob refrigeração por até 72 horas, nas escolas visitadas dos estados do Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Rondônia em desconformidade com as orientações constantes do anexo II do Guia de Instruções das Ferramentas para as Boas Práticas na Alimentação Escolar do CECANE/FNDE;</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>- ausência de divulgação oficial, por parte das entidades executoras, das atividades realizadas pelo CAE, o que contraria o art. 36, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 26/2013, situação identificada nos estados do Amapá, Amazonas, Bahia;</p> <p>- atuação deficitária ou precária do CAE nos estados do Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí, em desacordo com o disposto no art. 19, incisos I, II e III, da Lei 11.947/2009 c/c o art. 35, inciso I, da Resolução CD/FNDE 26/2013;</p> <p>- recomendar ao FNDE que promova maior divulgação de cursos de formação continuada, na modalidade à distância, no âmbito do Programa Formação pela Escola, para melhor capacitação dos conselheiros do CAE sobre a execução do PNAE e temas que lhe sejam correlatos, principalmente por ocasião do início de novo mandato dos conselheiros, bem como da Cartilha para Conselheiros do PNAE, de 2017, desenvolvida pelo FNDE em conjunto com o TCU;</p> <p>- dar conhecimento ao FNDE do resultado da Pesquisa PNAE, realizada, por meio do <i>software</i></p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p><i>limesurvey</i>, em escolas da rede dos estados participantes da FOC, que possibilitou a inserção de fotos e documentos comprobatórios das informações prestadas em respostas ao questionário;</p> <ul style="list-style-type: none"> - determinar à Segecex que: defina a unidade técnica que ficará responsável pelo acompanhamento das medidas a cargo do FNDE, com vistas à melhoria da gestão do PNAE e ao cumprimento das determinações contidas no acórdão; - no prazo de 60 (sessenta) dias, dê início ao referido acompanhamento, com o intuito de conhecer e avaliar as medidas em andamento e as pendentes de implementação por parte do FNDE; - no prazo de 90 (noventa) dias, submeta ao relator o resultado dessa avaliação preliminar e as propostas pertinentes, manifestando-se quanto à necessidade de o FNDE elaborar Plano de Ação para adoção das medidas pendentes, bem como à sistemática que será adotada para continuidade do acompanhamento, até que este Tribunal considere satisfatórios os
--	--	--	--	--	--	---

						<p>resultados decorrentes desta FOC;</p> <p>- defina, no curso do acompanhamento, o momento e a forma de monitoramento das determinações a serem expedidas às secretarias estaduais de educação, nos processos que deram origem a esta consolidação, para que sejam avaliadas as providências adotadas em âmbito local, bem como a efetividade das medidas adotadas pelo FNDE em decorrência das determinações exaradas neste acórdão</p>
--	--	--	--	--	--	---

Os processos de fiscalização podem ser analisados com foco eminentemente na atuação do Conselho de Alimentação Escolar e em achados que revelem irregularidades que obstaculizem de alguma forma o trabalho dos conselheiros. Para uma melhor organização e didática serão estudados em dois contextos:

i) de forma individual, nos casos do processo 1 – referente à Auditoria PNAE 2011, em Pernambuco; processo 5 – Levantamento sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar/PNAE no Pará e o processo 9 – Auditoria de Conformidade no PNAE, realizado no Ceará; e

ii) de forma consolidada, no caso dos outros processos, também resumidos na Tabela 4, sobretudo, o processo 015.062/2017-1, referente ao item 12 da tabela, o qual agregou as informações das auditorias realizadas nos Estados da Bahia, do Paraná, de Rondônia, de Pernambuco, do Piauí, do Mato Grosso, do Amapá, de Minas Gerais, da Amazônia e do Rio Grande do Sul (apenas a fiscalização do Paraná não consta nesse estudo, pois ainda estava em aberto no sistema, conforme consulta em 12/03/2020).

Considerando, assim, o primeiro grupo de processos a serem examinados, verifica-se que o item 1 da tabela apresenta a auditoria do PNAE, em Pernambuco, demonstrando os problemas pelos quais o CAE tem passado como as dificuldades para chegar ao local das

reuniões; as dificuldades financeiras e de formação/capacitação dos membros do conselho. Os achados identificados mostram que o CAE não cumpriu com os deveres, principalmente, quanto ao acompanhamento da execução do PNAE em relação à quantidade de visitas às escolas.

O processo do item 5, que tratou do levantamento sobre a atuação do CAE no Estado do Pará, mostrou de forma positiva que todos os conselhos se adequaram em sua composição com o enunciado normativo estabelecido, entretanto, verificou-se que os conselhos não possuíam estrutura satisfatória para exercer suas atribuições, faltando-lhes principalmente capacitação, transporte para os trabalhos de fiscalização e recursos financeiros. Outro ponto importante foi ausência do Plano de Ação Anual dos conselhos que não eram elaborados ou não contemplavam a previsão de despesas necessárias para suas ações. Além disso, observou-se que o CAE não fiscalizava de forma satisfatória a aquisição, a distribuição e a qualidade dos alimentos utilizados na alimentação escolar, nem os recursos financeiros do PNAE.

O terceiro processo, item 9, abordou auditoria no PNAE no Ceará e revelou irregularidades nos processos licitatórios, deficiências na condução do Programa, em virtude de falta de treinamento adequado para os profissionais envolvidos, assim como apontou a existência de produtos considerados restritos (baixa qualidade), falta de identificação de nutricionista no cardápio e inexistência do Plano de Ação do CAE para acompanhar as atividades do PNAE.

Os acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União constam na última coluna da Tabela 4, contendo determinações e recomendações aos órgãos e às entidades envolvidas de forma a solucionar as irregularidades verificadas.

As demais auditorias foram realizadas em 2017, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, em que as Secretarias do Tribunal, localizadas nos Estados, participaram de forma coordenada sob a supervisão da Secretaria de Controle Externo do Espírito Santo/TCU. Com base nas informações dos auditados, nas visitas às 130 (cento e trinta) escolas e na realização de entrevistas e de pesquisas com os diretores das escolas, com as merendeiras e com os(as) conselheiros(as), a auditoria trouxe relevantes informações no que se referem às inadequações na execução do PNAE nos Estados participantes, como pode-se verificar na Tabela 4.

A FOC teve como objetivo avaliar em que medida os recursos do PNAE estão sendo aplicados consonante à legislação pertinente, assim como se o CAE desempenha as

atribuições previstas na Lei n.º 11.947/2009, na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e na Cartilha para Conselheiros do PNAE. Conforme o relatório consolidado da FOC, os achados de auditoria mais relevantes e frequentes são:

- a) Número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos(as) existentes nas escolas estaduais;
 - b) Não utilização nas escolas das fichas técnicas elaboradas pelos(as) nutricionistas para a preparação das refeições previstas no cardápio;
 - c) As refeições preparadas não são as previstas no cardápio;
 - d) Descumprimento total/parcial pelo(a) nutricionista de suas atribuições;
 - e) Cardápios em desacordo com as exigências legais;
 - f) Não participação do(a) nutricionista responsável na licitação e na chamada pública;
 - g) Ausência de mapeamento agrícola para embasar a elaboração do cardápio pelo(a) nutricionista responsável técnico(a);
 - h) Ausência de justificativas da não utilização do percentual mínimo de 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, mediante chamada pública;
 - i) Fuga à licitação pelo fracionamento indevido nas aquisições de gêneros alimentícios;
 - j) Instalações físicas do almoxarifado inadequadas;
 - k) Inexistência de controle de estoque manual ou eletrônico;
 - l) Condições de higiene e de conservação da cozinha não são adequadas ao preparo e ao fornecimento da alimentação;
 - m) Ausência e/ou inadequação de refeitórios;
 - n) Não existência de amostras de refeições preparadas e armazenadas sob refrigeração por até 72 (setenta e duas) horas;
 - o) Ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE;
 - p) Não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos(as) conselheiros(as) sobre a execução do PNAE;
 - q) Acompanhamento deficitário/precário da execução do PNAE por parte do CAE;
- e

r) Falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência.

Seguem, de forma mais detalhada, os achados de auditoria por Estado participante da FOC, decorrentes do controle social, a fim de responder a seguinte questão de auditoria: “O CAE desempenha as atribuições previstas na Lei n.º 11.947/2009, na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e na Cartilha para Conselheiros do PNAE?”

Tabela 5 – Achados decorrentes da questão sobre o controle social – CAE/PNAE

Achado de auditoria	AP	AM	BA	MT	MG	RS	PE	PI	RO
Questão									
Ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE	X	X	X	X	X	X		X	X
Não realização por parte do Estado, em parceria com o FNDE, da formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE	X	X		X	X				X
Acompanhamento inexistente/ deficitário da execução do PNAE	X				X		X	X	
Falta de garantia ao CAE, por parte do Estado, da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência	X	X						X	X

Fonte: Relatórios de Fiscalização – Fiscalis n.º s 216, 227,233, 240, 241, 242, 243, 244, 249 e 253, todos de 2017 (com alteração)

Deve-se destacar especialmente:

a) A ausência de divulgação oficial por parte do Estado das atividades do CAE, tendo como efeito o desconhecimento por parte da comunidade escolar das atividades do conselho e, até mesmo, em alguns casos, da existência desse tipo de controle. Tal situação esteve presente em quase todos os Estados analisados;

b) A não formação/capacitação dos(as) conselheiros(as) para execução do PNAE, o que resulta em um controle social deficiente do Programa, em virtude da necessidade de aprimorar a capacidade técnica dos membros. Tal situação foi encontrada nos Estados do Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais e Rondônia;

c) O acompanhamento deficitário/precário da execução do PNAE por parte do CAE, tendo como efeito o descumprimento das atribuições dos membros do conselho, verificado no Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí; e

d) A falta de garantia ao conselho, por parte do Estado, da infraestrutura adequada às atividades de sua competência, comprometendo, assim, a plena execução das atividades de

competência do CAE e implicando falhas no acompanhamento do Programa, conforme visto no Amapá, Amazonas, Piauí e Rondônia.

Essas inadequações interferem no desenvolvimento do Programa e acabam por influenciar nos resultados da Política, mormente, em relação ao acompanhamento dos recursos financeiros e não financeiros (relacionados às atribuições dos(as) nutricionistas, conselheiros(as), merendeiras) do PNAE. O fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar é um dos pilares para o aprimoramento da implementação do Programa, sendo inquestionável o suporte de Estados, do DF e dos Municípios, assim como das Secretarias de Educação respectivas para que se dote os Conselhos do aparato fundamental para consecução de suas atividades previstas no regramento do Programa, cuja principal função é a realização do controle social do PNAE.

Em suma, a Tabela 4, evidencia situações que refletem a falta de apoio às ações dos Conselhos de Alimentação Escolar por parte do ente federado, Município ou Estado, bem como a falta de capacitação adequada para os(as) conselheiros(as) de forma a viabilizar um acompanhamento efetivo na execução do PNAE. Tal situação reflete os problemas relacionados à execução do PNAE, a começar pelas ilegalidades nos procedimentos licitatórios, que restringem o princípio da competitividade entre os(as) licitantes, podendo resultar em problemas relacionados com a aquisição de alimentos com preços superiores ao de mercado e em inadequações na oferta da alimentação aos beneficiários do Programa.

Diante das constatações da fiscalização do Tribunal, o Acórdão 496/2018 – Plenário deliberou as providências a serem tomadas, conforme consta no item 12 da Tabela 4 (última coluna). É pertinente destacar a determinação ao FNDE, como coordenador da política, para que elabore Plano de Ação detalhando as medidas a serem adotadas pelo Fundo em relação aos Estados para tratamento dos respectivos problemas identificados. Esses Planos de Ação têm sido acompanhados pelo Tribunal por intermédio da realização de Monitoramentos e mostram a necessidade de uma atuação estratégica para elidir os problemas verificados.

Os próximos processos a serem analisados tratam de irregularidades ocorridas na prestação de contas dos(as) gestores(as) do Programa, que resultaram em débitos pela não comprovação dos gastos na execução do PNAE em conformidade com os enunciados normativos. Seguem os 9 (nove) processos, que correspondem a 22,50% (vinte e dois vírgula cinquenta por cento) do total dos processos pesquisados:

Tabela 6: Processos relativos às Tomadas de Contas Especiais

ITEM	PROCESSO	IRREGULARIDADES	ACÓRDÃO
1	021.673/2017-9 – PNAE 2011 – Município de Beruri/AM	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 294.480,00	AC 6747/2018 – TCU - 1ª Câmara – Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 140.000,00
2	025.754/2017-3 – PNAE 2014 e 2015 – Município de Urucurituba/AM	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 253.478,00	AC 2235/2018 – TCU – 1ª Câmara – Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 80.000,00
3	021.674/2017-5 – PNAE 2012 – Município de Beruri/AM	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 329.760,00	AC 1743/2018 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 130.000,00
4	013.224/2017-4 – PNAE 2011 – Município de São João Gabriel da Cachoeira/AM	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 1.149.720,00	AC 1743/2018 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 110.000,00
5	025.758/2017-9 – PNAE 2011 – Município de Novo Airão/AM	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 175.020,00	AC 1743/2018 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora. Responsável falecido.
6	021.091/2017-0 – PNAE 2011 e 2012 – Município de Catolândia/BA	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 101.484,00	AC 4562/2018 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 45.000,00
7	014.508/2017-6 – PNAE 2012 – Município de Zé Doca/MA	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 1.232.280,00	AC 11242/2017 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 300.000,00
8	012.458/2017-1 – PNAE 2011 – Município de Santa Luzia do Pará/PA	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 410.520,00	AC 1018/2018 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros

			de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 60.000,00
9	012.454/2017-6 – PNAE 2011 – Município do Santo Antônio do Tauá/PA	- Omissão do ex-prefeito no dever legal de prestar contas – valor original do débito R\$ 657.480,00	AC 11240/2017 – TCU – 1ª Câmara - Responsável revel – julgamento pela irregularidade das contas, condenando ao pagamento de débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora; aplicação de multa no valor de R\$ 100.000,00

Fonte: elaboração própria

No caso dos processos de TCEs estudados nesse trabalho, verifica-se que os débitos originais (sem atualização monetária) alcançaram a cifra de R\$ 4.604.222,00 (quatro milhões, seiscentos e quatro mil e duzentos e vinte e dois reais) e as multas aplicadas aos responsáveis pelas contas julgadas irregulares alcançaram o valor de R\$ 965.000,00 (novecentos e sessenta e cinco mil reais).

Os processos de tomadas de contas especiais são, muitas vezes, decorrentes de outras fiscalizações do Tribunal, oriundos dos exames do FNDE como instância primária de fiscalização, a fim de apurar os valores dos débitos/prejuízos ao erário e identificar os(as) responsáveis. Nesse aspecto, mostra-se uma atuação eminentemente punitiva do Tribunal, *a posteriori*, ou seja, após os atos ilegais ou irregulares, marcada por definir os valores que resultaram em prejuízo à Fazenda Pública com efeito de ressarcimento, assim como estabelecer valores de multa para os(as) gestores(as) considerados(as) responsáveis.

Por outro lado, as denúncias e as representações ao Tribunal, quando feitas de forma oportuna e com documentação robusta, determinam uma atuação precautória, preventiva e/ou concomitante do Tribunal. Por suas vezes, as fiscalizações decorrentes das auditorias podem impedir a ocorrência de irregularidades durante a ação do gestor. Nessa senda, mesmo com o exame pelos(as) auditores(as) de aspectos passados, a atividade é predominantemente orientadora (corretiva e ouvidora) no que se refere ao PNAE, com proposições de Planos de Ação, visando aprimorar a implementação do Programa, embora, não haja nenhum impedimento para a atuação punitiva do Tribunal.

Em todos os nove casos de TCEs pesquisados, os responsáveis eram ex-prefeitos dos Municípios, considerados revéis, tiveram as contas julgadas irregulares em virtude da omissão no dever legal de prestar contas. Essas qualificações são bem características e apontam para falhas nos controles do Programa. Não obstante os acórdãos não mencionarem aspectos relacionados à operacionalização do PNAE, possivelmente, se verificar cada um desses

processos a fundo (normalmente as TCEs originam-se de outros processos), poder-se-á encontrar atuação deficiente no Conselho de Alimentação Escolar no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento, como também à falta de apoio às atividades desse conselho.

Além disso, deve-se ponderar que os valores de débito calculados são relacionados à não prestação de contas, ou seja, não houve sequer a preocupação em documentar as despesas referentes à alimentação escolar.

De outro bordo, levanta-se a questão de como as prestações de contas dos gestores do PNAE são avaliadas dentro do FNDE no que toca aos extratos bancários e aos preços dos gêneros alimentícios adquiridos. É um outro tema de relevante interesse público, já que um dos principais gargalos naquela Autarquia é a quantidade demasiada de prestações de contas recebidas que carecem de uma apreciação mais detalhada.

Enfim, em que pese as tomadas de contas especiais não focarem em questões operacionais e legais, como na atuação dos CAEs, indicam a existência de problemas nos controles de recursos financeiros e são consequências das deficiências na operacionalização do Programa.

A natureza das fiscalizações do TCU relacionada com os processos de denúncia e de representações denota, no mínimo, potenciais irregularidades na implementação do PNAE. Os processos de TCE já são específicos para apurar os danos financeiros sofridos na execução do PNAE. Nessa linha, tais processos, por si sós, revelam que naquelas localidades há problemas na gestão do PNAE.

Quanto às fiscalizações por meio de auditorias e de levantamentos, há margem para evidenciar achados positivos, ou seja, uma regular conformidade na execução do Programa e uma adequação com os enunciados normativos. As auditorias, no entanto, evidenciaram relevantes irregularidades, especialmente, no que tange ao apoio que deveria ser oferecido aos Conselhos de Alimentação Escolar por seus respectivos entes.

Importa levantar essa questão, visto que este trabalho objetivou verificar, no contexto dos processos do Tribunal de Contas da União, se a atuação do CAE, enquanto controle social, foi adequada no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento do PNAE.

Sob esse ponto de vista, ao se findar a análise dos quarenta processos examinados evidencia um certo potencial para irregularidades, podendo-se concluir que o controle social realizado pelo CAE foi apenas parcialmente adequado no que se refere à fiscalização e ao

acompanhamento do PNAE. Uma das causas dessa atuação deficitária também identificada nas auditorias é a falta de infraestrutura do CAE, que não conta com o adequado apoio de Municípios e de Estados em relação à oferta de recursos financeiros – como dinheiro para pagamento de diárias e de custos com transporte e não financeiros – e (ou) a ausência de planejamento, falta de formação e de capacitação dos(as) conselheiros(as) para exercerem suas atividades.

Por outro lado, o Conselho de Alimentação Escolar é determinante para a execução do Programa, sendo um verdadeiro fator de controle social, quando funciona adequadamente, conforme visto nos processos de representação, em que se tornou um veículo para comunicar inconsistências no desenvolvimento do Programa.

Outra questão a ser colocada é a transparência das informações que abrangem a execução do PNAE. A publicação dessas informações, a partir das prestações de contas anuais pelos gestores, os extratos, os processos de licitação, são essenciais para uma fiscalização mais efetiva. Saliente-se que não se trata de simples “publicação” (muitas vezes obscuras), mas de dispor os dados de forma com que a sociedade e os controles tenham fácil acesso, possam compreendê-los com o intuito de extrair conclusões precisas a respeito do desempenho técnico e financeiro. Nesse quesito, ainda há se melhorar, como visto na própria divulgação das atividades do CAE, que como se evidenciou, não há divulgação oficial nos sítios de Estados e dos Municípios.

Sob essa prima, releva trazer à luz que assim como essa pesquisa, muitas outras já abordaram inconsistências no PNAE, inclusive em relação aos Conselhos de Alimentação Escolar. Essa pesquisa procurou recortar outros aspectos do tema ao restringir-se aos trabalhos dentro do TCU.

Entende-se, diante do exposto, que cabe aos(às) gestores(as) e aos(às) fiscalizadores(as) do PNAE (nos diferentes níveis – municipal, distrital e estadual), passando pelo processo político, modificar a forma de atuação, uma vez que muitos Municípios e Estados que não se adequam aos enunciados normativos do PNAE, principalmente em relação ao apoio ao controle social, continuam a receber recursos normalmente. Possivelmente, uma postura mais rígida nesse aspecto tenderia a forçar os entes a se ajustarem de uma vez por todas ao modelo proposto pelo PNAE, de modo a aplicar o dinheiro público de forma estreita.

Diante dos milhares de Municípios existentes é imprescindível uma atuação estratégica do TCU e dos outros órgãos de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas,

controles internos) de forma que consiga alcançar as diversas localidades e a solucionar os problemas dentro da realidade de cada lugar. Nesse ponto, as Fiscalizações de Orientação Centralizada e, em parceria com outros órgãos (coordenação e articulação entre os demais entes e órgãos), têm o poder de alcance muito maior, possibilitando resultados mais expressivos.

Paralelamente a isso, a fiscalização do CAE, por ser mais próxima aos (às) gestores(as), caracteriza-se por ser mais ágil e célere, respeitando as peculiaridades de cada municipalidade. Além disso, cabe ao CAE prover os órgãos de controle de informações relevantes quanto ao funcionamento do Programa, de forma a ajudar na atuação estratégica necessária.

Ao se concluir que os Conselhos de Alimentação Escolar, enquanto controle social, apenas conseguiram cumprir de forma parcial suas funções de fiscalização e de acompanhamento do PNAE, aponta-se para a violação dos enunciados normativos que regem o Programa. Essa ruptura com os dispositivos normativos revela que os princípios da governança foram desrespeitados por obstaculizar a atuação do Conselho, especificamente, por não o tornar capaz de exercer suas atribuições de maneira eficiente.

Destarte, o prejuízo ao controle social por meio da atuação deficiente do CAE, no âmbito do PNAE, viola a materialização do fundamento da República insculpida no ideia de cidadania e, em última instância, prejudica a concretização de um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a socialidade, como uma das formas de alcance da justiça social.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho propôs-se a analisar o CAE, enquanto controle social do PNAE, sob a ótica dos processos de fiscalização do Tribunal de Contas da União, abrangendo a atuação do referido conselho, bem como as deficiências na execução do Programa.

Findada a análise dos processos de representação, denúncia, auditoria, levantamento e tomada de contas especial, foi possível concluir que, para esses processos autuados em 2017 e já encerrados, o controle social realizado pelo CAE foi parcialmente adequado no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento do PNAE, impossibilitando a maximização da atuação desses conselhos que encontraram dificuldades para exercer suas atribuições.

Em suma, constatou-se que não houve o efetivo suporte dos Municípios e dos Estados em relação ao apoio financeiro que possibilitasse uma agenda robusta de visitas às escolas e às fiscalizações *in loco*. Constatou-se, ainda, que a ausência de planejamento das atividades e a falta de capacitação dos conselheiros foram obstáculos à atuação dos conselhos.

Por outro lado, nos processos em que o CAE conseguiu atuar, pôde-se constatar a relevância de sua atividade como prevenção à ocorrência de irregularidades, o que foi verificado a partir de denúncias de potenciais inconformidades, como em alguns processos de denúncia e representações averiguados.

Diante disso, seria interessante que o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, como responsáveis pelo Programa, exigissem dos Estados, do DF e dos Municípios, recebedores de recursos federais para suplementar a alimentação escolar, o suporte adequado ao CAE, além do fornecimento da infraestrutura apropriada em relação aos almoxarifados e aos refeitórios nas escolas, de modo a solucionar o problema e atender aos enunciados normativos quanto à contraprestação dos entes. Somente se houver uma efetiva demanda por parte dos responsáveis pelo Programa e do(a) cidadão(ã), os entes que estão em mora em relação à sua contrapartida, serão forçados a aperfeiçoar à execução do Programa, saneando as irregularidades ora apontadas.

À vista do exposto releva-se mencionar as seguintes proposições ao aperfeiçoamento do funcionamento do CAE:

Primeiramente, dotar o CAE do aparato necessário e suficiente para o adequado funcionamento, com obediência aos requisitos previstos, como: formação regular do conselho; criação do Regimento Interno; elaboração do Plano de Trabalho Anual juntamente

com o devido orçamento para realizar as atividades prescritas; e capacitação. Para isso, é preciso recursos financeiros e apoio técnico, como a elaboração de manuais, de orientações e de formações presenciais aos membros do conselho.

Em segundo lugar, possibilitar ao CAE que concretize sua atuação de forma a acompanhar, junto com o (a) profissional de nutrição, os processos de compras, com foco no preço e qualidade dos produtos; e a realizar as visitas nas escolas com o fito de supervisionar o controle de estoque, a infraestrutura do almoxarifado e do refeitório; e a oferta de alimentos condizentes com os cardápios. Além disso, divulgar as ações do CAE e os processos de compras na *internet* para o acompanhamento da sociedade.

Nesse viés, para o FNDE fazer a devida fiscalização desses aspectos a fim de fazer valer os enunciados normativos, há se fazer um diagnóstico da situação nos diferentes entes, sendo necessário uma atuação de forma coordenada com as Secretarias de Educação e os respectivos Conselhos de Alimentação dos Estados e dos Municípios.

Essas ações devem ter o condão de fortalecer o CAE, com o objetivo de impedir que suas atividades sejam esvaziadas por agentes estatais cujas ações não estejam respaldadas pelo interesse público. Esse aprimoramento do controle social do PNAE passa pela maior integração entre o CAE do Estado com os Municípios respectivos, de modo a facilitar uma atuação mais estratégica de todos os órgãos de controle. Cabe ao FNDE e ao MEC fazer valer os enunciados normativos, de forma a concretizar as contrapartidas essenciais a serem realizadas pelos entes estatais.

As falhas no funcionamento do CAE decorrentes da inércia dos (das) responsáveis pela implementação do Programa ferem sobremaneira os preceitos da cidadania e da socialidade. Em vista disso, as proposições de melhorias dos mecanismos de atuação do CAE aqui expostas visam fomentar a participação social, decorrente do direito-dever de exercer a cidadania.

Nesse passo, essa evolução na instrumentalização do CAE/PNAE ambiciona concretizar o pilar da socialidade, permitindo corporificar a tão almejada justiça social por meio de uma implementação do Programa atendendo todos os requisitos impostos pelos enunciados normativos que abarcam o PNAE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Empresas estatais: governança, compliance, integridade e contratações :os impactos da Lei nº13.303/2006. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BARROSO, J. Durão. Verbete Função In: POLIS – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. Lisboa: Verbo: 1996.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2017. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/cartilhas-documentos-cae> Acesso: 5 abr. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante. Volume 1, Brasília, Ipea, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688 Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em 24 abr. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em 8 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae> Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão de 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão de 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso: 21 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 21 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº13.987, de 7 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº13.105, de 15 de março de 2015. Código Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial. Ano. 36, n. 11/2017. Portaria-Segecex nº27, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União especial – Ano 37, n 24 (2018). Brasília, TCU, 1982. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em: 8/12/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/relatorio-de-gestao/2010.htm> Acesso em: 25 de mar. de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Assessoria Parlamentar, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. O que são políticas públicas? 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tWnZrMRLtCQ> Acesso em: 28/04/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Brasil. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 259, de 7 de maio de 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/ato-normativo/*/TIPO%253A%2528Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2529%2520NUMATO%253A259%2520NUMANOATO%253A2014/%2520. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRINA, Marina Martins da Costa. A aplicação do princípio da verdade material nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1509.pdf>. Acesso em: 5 dez 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, - CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dez., 2001. Disponível em <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/> Acesso em 3 dez. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de direito. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Modalidades de controle. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Coord.) Tratado de direito administrativo: controle da Administração Pública e responsabilidade do Estado. 2 ed. São Paulo: RT, 2019, p. 39-59.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente, ENAPG/Anpad, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf> . Acesso em: 19 dez. 2019.

CONCEITO DE PARAGIGMA. Disponível em: <https://conceito.de/paradigma>. Acesso em: 28 dez. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Efeitos da revelia em processos no âmbito do TCU. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75019/efeitos-da-revelia-em-processos-no-ambito-do-tcu> . Acesso em 17 dez. 2019.

FREITAS FILHO, Roberto. Decisões Jurídicas e Teoria Lingüística: O Prescritivismo Universal de Richard Hare. Revista de Informação Legislativa, v. 178, p. 19-43, 2008.

FREITAS FILHO, Roberto. Intervenção Judicial nos Contratos e Aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: o caso do leasing. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2009.

FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. Processo eleitoral e políticas públicas: influências recíprocas. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, nº 1, 2015, p. 273-301.

FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. Responsabilidade por danos. Curitiba: Juruá, 2014.

GUEDES, Jeferson Carús. Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. Controle da Administração Pública, 4. Ed. – Belo Horizonte: Fórum: 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 13.ed. São Paulo: RT, 2018, (e-book).

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. Ed – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2019.

LIMA, Paulo Antônio Fiuza. O Processo no Tribunal de Contas da União – Comparações com o Processo Civil – Independência e Autonomia do Órgão para o Levantamento de Provas em Busca da Verdade Material. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-processo-no-tribunal-de-contas-da-uniao-comparacoes-com-o-processo-civil-independencia-e-autonomia-do-orgao-para-o-levantamento-de-provas-em-busca-da-verdade-material.htm> Acesso em 5 dez. 2019.

MADALENA, Luis Henrique Braga. A erosão da legalidade e a discricionariedade administrativa. In: STRECK, Lenio Luiz (Org.). A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 257-276.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Maria d’Oliveira. A despesa pública justa. Coimbra: Almedina, 2016.

NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público. Participação e controle nas políticas sociais. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, v 1, p. 7 – 133.

NÓBREGA, Marcos. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma Visão Crítica. In BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício (Coords.). Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 339 – 348.

PARIJS, Philippe Van. Social Justice and the Future of the Social Economy. In: DANNER, Fernando; DANNER, Leno Francisco; OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de; (Orgs.). Direito e/ao Desenvolvimento: ensaios transdisciplinares. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016.

PEREIRA, Cláudia Vieira. A Contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar. Monografia, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 – A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em 11 abr. 2020.

ROCHA, Diones Gomes e TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O exercício do controle social sobre a Administração Pública com o auxílio dos tribunais de contas brasileiros, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17817> Acesso em: 28 abr. 2020.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Cidadania em transformação: um panorama dos problemas atuais. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 61 – 79, set/dez 2017. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50979>>Acesso em: 06/4/2020

SGARBI, Adrian. Introdução à teoria do direito. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da Administração Pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. A crítica hermenêutica do direito e a questão da discricionariedade judicial. In: STRECK, Lenio Luiz (Org.). A discricionariedade nos sistemas jurídicos contemporâneos. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 41-63.

STRECK, Lenio Luiz. Métodos de interpretação. In: STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de Hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020 (e-book).

STRECK, Lenio Luiz. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/senso-incomum-cego-paris-busca-verdade-real-inicio> Acesso: 7 dez. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. Método hermenêutico. In: STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de Hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020, (e-book).

STRECK, Lênio Luiz. Diferença entre princípio e regra. Dicionário de hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

STRECK, Lênio Luiz. Coerência e integridade. Dicionário de hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

STRECK, Lênio. Parecer. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/manifestacao-politica-juizes-nao-punida.pdf> Acesso em 2 fev. 2020.

STRECK, Lênio. Princípios jurídicos. Dicionário de Hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2020 (e-book).

STRECK, Lênio Luiz. Verdade. Dicionário de hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

STRECK, Lênio Luiz. Logos hermenêutico e logos apofântico. Dicionário de hermenêutica. 2.ed. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2020 (e-book).

TRINDADE, André Karam; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Crítica Hermenêutica do Direito: do quadro referencial teórico à articulação de uma posição filosófica sobre o Direito. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), v. 9, ano 3, p. 311-326, setembro-dezembro 2017.