



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Rafael de Oliveira Ribeiro

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a Perspectiva do Princípio da Eficiência e das Diretrizes da Lei 14.133/21.

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Rafael de Oliveira Ribeiro

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a Perspectiva do Princípio da Eficiência e das Diretrizes da Lei 14.133/21.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Dra. Fernanda Alves Andrade
Guarido

Brasília – DF

2024

Ficha Catalográfica

OO48p Oliveira Ribeiro, Rafael
O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a
Perspectiva do Princípio da Eficiência e das Diretrizes da
Lei 14.133/2021 / Rafael Oliveira Ribeiro; orientador Prof.
Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido. -- Brasília, 2024.
35 p.

Monografia (Especialização - Curso de Especialização em
Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público)
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a
Perspectiva do Princípio da Eficiência e das Diretrizes da
Lei 14.133/2021. I. Alves Andrade Guarido, Prof. Dra.
Fernanda , orient. II. Título.

Rafael de Oliveira Ribeiro

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a Perspectiva do Princípio da Eficiência e das Diretrizes da Lei 14.133/21.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____.

Prof. Dra. Fernanda Alves Andrade Guarido

Orientador

Prof. Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, que sempre me incentivaram e apoiaram em todos os projetos da minha vida, a minha avó Zayde, Dolores e minha tia Pia que sempre estiveram ao meu lado. A minha esposa Bruna, que sempre foi minha companheira e amiga nos momentos mais difíceis. Aos professores, por todos os conselhos, pela ajuda e pelos ensinamentos com a qual guiaram o meu aprendizado. A professora Fernanda Alves Andrade Guarido, por ter sido minha orientadora e ter desempenhado tal função com dedicação e paciência. E a todos os servidores que trabalham na UNB que contribuíram, durante todo o meu curso, para a realização deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na promoção da eficiência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tendo como parâmetro as concepções sobre o princípio da eficiência do Direito Administrativo Brasileiro. A pesquisa faz uma revisão sobre a Lei 14.133/21 e da legislação do PNAE e uma análise doutrinária sobre o princípio da eficiência, demonstrando os pontos críticos que envolvem os assuntos abordados, adotando os métodos de revisão bibliográfica e o dedutivo para discorrer sobre o proposto. Para melhor compreensão do tema, a exposição é apresentada em quatro tópicos: primeiro discorre em linhas gerais sobre o tema proposto; em seguida, disserta sobre a Lei 14.133/21 e as dimensões do princípio da eficiência; no terceiro tópico apresenta o PNAE e sua aplicabilidade, oportunidades e desafios; no tópico seguinte, e por derradeiro, analisa as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Palavras-chaves: Lei 14.133/21. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the possible contributions of Law 14,133/21 in promoting efficiency in the execution of the National School Feeding Program (PNAE), taking as a parameter the conceptions about the principle of efficiency of Brazilian Administrative Law. The research reviews Law 14.133/21 and the PNAE legislation and a doctrinal analysis on the principle of efficiency, demonstrating the critical points involving the issues covered, adopting bibliographical, deductive, hermeneutic-dialectic review methods to discuss about what is proposed. For a better understanding of the topic, the exhibition is presented in four topics: first, it discusses in general terms the proposed topic; then, it discusses Law 14.133/21 and the dimensions of the principle of efficiency; the third topic presents the PNAE and its applicability, opportunities and challenges; in the next topic, and finally, it analyzes the possible contributions of Law 14.133/21 to the National School Meal Program.

Keywords: Law 14.133/21. National School Feeding Program. Principle of Efficiency.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	10
2.OBJETIVOS.....	12
2.1. Objetivo Geral.....	12
2.2 Objetivos Específicos.....	12
3.O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE.....	12
3.1. Desafios e Oportunidades.....	17
3.2. A Eficiência no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	20
3.2.1.Conceito.....	21
3.2.2.Efetivação do Princípio da Eficiência.....	22
3.3. Lei 14.133/21 e as Dimensões do Princípio da Eficiência.....	23
3.4 Possíveis contribuições da Lei 14.133/21 ao PNAE.....	25
4.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

O estado deve assegurar a participação da sociedade em todas as etapas da construção das políticas públicas. As políticas públicas estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. No Brasil, as políticas públicas possuem papel primordial, permitindo o acesso aos direitos assegurados na Carta Magna. Por meio das políticas públicas, a população brasileira garante alguns direitos constitucionais, através de programas de âmbito federal, estadual e municipal.

A política pública é um mecanismo pelo qual os governos promovem mudanças na realidade social por meio de programas e ações. Os programas públicos são desenvolvidos para atender as necessidades da sociedade, cujo objetivo é proporcionar o bem comum, servindo como ferramentas utilizadas pelo estado que busca assegurar a efetivação dos direitos sociais. O reconhecimento da alimentação como um direito de todos está posto na Constituição Federal de 1988 e sua realização se dá por meio das políticas públicas. A implementação de ações públicas de alimentação busca garantir o direito ao alimento enquanto condição indispensável à própria vida, assegurando o desenvolvimento do indivíduo e o seu direito à alimentação, enquanto fator inalienável e fundamental para a formação da cidadania e emancipação social, bem como o dever do estado enquanto responsável pela garantia destes direitos. Foram criados pelo governo, programas voltados ao atendimento da alimentação escolar, dentre os quais se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Diante da necessidade de uma atuação mais efetiva da Administração Pública no sentido de concretizar o direito à alimentação, o princípio da eficiência, postulado no art. 37 da Constituição Federal, deve ser trazido aos holofotes para alertar sobre a adoção de medidas que possibilitem estruturar programas capazes de gerar resultados positivos que atendam a sociedade.

A nova Lei de Licitações e Contratos administrativos (NLLC), a Lei nº 14.133/21, entrou em vigor em 1º de abril de 2021 e, desde então, passou a disciplinar as regras para aquisição de bens e serviços, bem como a venda de bens da administração pública. O planejamento foi, agora de maneira explícita, alçado à condição de princípio (art. 5º) na NLLC, evidenciando a relevância dada pelo legislador a essa importante ferramenta administrativa nas contratações públicas. A nova Lei de Licitações e Contratos buscou enfatizar a necessidade de atendimento aos Princípios do Planejamento e Transparência.

A lei nº 14.133/21 apresentou um foco claro na governança, fase preparatória e gestão

contratual de modo a evitar os problemas decorrentes de contratações mal planejadas e geridas de forma equivocada. A partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Estabeleceu que a alta administração do órgão ou entidade passa a ser responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico a fim de obter qualidade em suas contratações.

Quando se abordam questões relativas a planejamento e execução de compras do estado é necessário preliminarmente entender e compreender o próprio Princípio da Eficiência, seus efeitos, consequências e suas funções atuais com o advento da NLLC.

Suscita-se aqui uma crítica que envolve as dificuldades para efetivar a alimentação escolar por meio do PNAE, especialmente no tocante ao planejamento das aquisições de produtos com foco no desenvolvimento sustentável, visando incentivar a compra de gêneros alimentícios diversificados e produzidos localmente por produtores de agricultura familiar, associações e cooperativas.

Por conta disso, a problemática que se estabelece no presente estudo gira em torno do seguinte questionamento: Quais as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na promoção da eficiência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar?

A hipótese sustentada é que o PNAE se trata de uma política de grande valia e com excelentes propósitos e finalidades. Contudo, demonstra enfrentar dificuldades em sua implementação.

Partindo dessa explanação, este trabalho tem como objetivo analisar as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na promoção da eficiência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A pesquisa se justifica frente à necessidade de demonstrar que o PNAE é uma política pública voltada à garantia do direito básico à alimentação escolar e diante disso, apontar quais as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na sua execução para o alcance de resultados mais prósperos e alinhados com as necessidades da sociedade.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizado o levantamento bibliográfico junto

a autores com relevância e expressão na temática posta em questão, por meio de leituras de leis, livros, artigos e revistas, que tratam sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como revisão bibliográfica do princípio da eficiência na Administração Pública e da Lei 14.133/21.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

O objetivo desse trabalho foi compreender as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na promoção da eficiência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

2.2 Objetivos Específicos

- Compreender o princípio da eficiência e suas dimensões de acordo com a Lei 14.133/21.
- Descrever o programa nacional de alimentação escolar de acordo com a Lei 11.947/09.
- Identificar as possíveis contribuições da Lei 14.133/21 na execução do programa nacional de alimentação escolar

3. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve origem em 1954, com a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao setor de Saúde Pública do Ministério da Saúde. Denominado, à época, Programa Nacional de Merenda Escolar, seu objetivo principal, era reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes do Brasil. (FNDE, 2023).

No ano de 1988 a alimentação escolar passou a ser um direito garantido pela Constituição. Segundo o Artigo 208 da Constituição Federal, “O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII atendimento ao educando, no ensino fundamental, a partir de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Outro grande avanço ocorreu em 1994, a partir da

descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, advinda da Lei nº 8.913/94. Com a descentralização, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE, estabeleceu convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros. Mas este repasse ficou condicionado à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em cada estado e município do país, que deveriam fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar e também acompanhar a elaboração dos cardápios, atividade que passou a ser de responsabilidade dos estados e municípios (Saraiva,1998).

A partir de 1997 a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi substituída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde então, se tornou o responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. A administração da alimentação escolar de forma descentralizada permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional.

A criação dos Conselhos de Alimentação Escolar possibilitou aos membros da comunidade escolar uma maior proximidade em relação à gestão do PNAE. O CAE passou a ser constituído por sete membros a partir do ano 2000: um representante do Poder Executivo, um do Legislativo, dois representantes de professores, dois de pais de alunos e um representante da sociedade civil (FNDE, 1998, p. 28).

O PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos de toda a educação básica pública, por meio de ações de educação alimentar e nutricional escolar e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, atualmente, destina recursos suplementares para apoiar o atendimento diário de aproximadamente 40 milhões de estudantes em cerca de 150 mil escolas, oferecendo alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Para isso, o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 8 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

Na Lei nº 11.947/09 estão contidas as diretrizes da alimentação escolar onde se destaca o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; a participação da comunidade no controle social; o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas, de remanescentes de quilombos e os grupos formais e informais de mulheres e o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos.

A partir das diretrizes expostas acima, percebe-se um incentivo de ações educacionais que possam promover o acesso a conhecimentos sobre uma alimentação adequada em uma perspectiva regional, direcionando a instituição de ensino na compra de alimentos saudáveis, naturais e regionais, respeitando a vocação agrícola da região e contribuindo com a renda dos agricultores da região.

A Lei nº 11.947/09 veio para confirmar a alimentação escolar no meio jurídico, dando maior visibilidade ao programa, apoiando desenvolvimento sustentável, visando incentivar a aquisição de gêneros alimentícios, diversificados e produzidos localmente.

Foi somente com a instituição da modalidade de compra, chamada pública, pela Lei nº 11.947/09, que as compras locais e regionais para o PNAE se tornaram possíveis, dispensando o procedimento licitatório, respeitando os preços de mercado local, controle de qualidade e os princípios do art. 37 da Constituição Federal. No primeiro passo, a entidade executora elabora a lista de produtos locais e regionais e calendário de entregas em conformidade com as demandas. A lista de produtos deve ser descrita de forma detalhada e clara abordando as características físicas do alimento desejado, a quantidade e a unidade de fornecimento, o regime de fornecimento (diário, semanal, quinzenal, mensal) e o local de entrega. Outro aspecto relevante é que esta lista deve estar de acordo com a lista de alimentos produzidos pelos agricultores familiares da região. A forma de definição dos preços de compra definidos pelo art.31 da Resolução 006/CD/FNDE/2020 é um dos pontos importantes, os agricultores deixam de disputar para vender mais barato e passam a comercializar seus produtos por meio de preços médios, mais justos, conforme os praticados pelos mercados locais e regionais.

Para a realização da Chamada Pública a Entidade deverá realizar a definição dos preços médios dos produtos que deseja adquirir. A cotação pode ser realizada de forma

simples em pelo menos três mercados locais e regionais ou nas feiras-livres. Quando não houver no município ou região as condições para obtenção dos preços, a pesquisa poderá ser realizada em mercados atacadistas. Após a realização de três cotações válidas para cada produto da lista, deverá ser determinado o preço médio do item para que este seja informado no Edital da Chamada. Os preços devem considerar, se for o caso, os custos para a entrega, quando esta for realizada em lugares distantes ou exigirem cuidados especiais no transporte ou outras despesas específicas não computadas no preço cotado. Esse ponto é de suma importância para evitar itens sem proposta ou com valores acima do valor estimado na chamada pública.

Durante o período em que a chamada pública estiver aberta, a entidade executora receberá os projetos de venda dos interessados em participar do processo de seleção. O projeto de venda deverá ser elaborado pelo agricultor ou grupo formal ou informal, auxiliado sempre que necessário pelas entidades de apoio. Os proponentes podem apresentar projetos de venda como: I – grupo formal: organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) Jurídica; II – grupo informal: agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos; III – fornecedor individual: detentor de DAP Física. A documentação exigida na apresentação da proposta são as definidas no Art. 36 da Resolução FNDE – nº 06/2020, bem como no edital, devendo conter todos os requisitos para a habilitação dos projetos de venda. O proponente deverá, preferencialmente na mesma ocasião da entrega de seu envelope proposta, apresentar-se à comissão para efetuar seu credenciamento como participante deste procedimento, munido da sua carteira de identidade e do documento que lhe dê poderes para manifestar-se durante os procedimentos relativos a esta dispensa de licitação. No recebimento do envelope projeto pela comissão, deve ser realizado o protocolo para fins de registro e juntado ao processo para abertura na data e hora definida para julgamento. Os preços de aquisição definidos pela entidade executora devem constar na chamada pública e devem ser os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

Diferentemente do que acontece nas licitações públicas onde a disputa é realizada com base no menor preço, na realização de uma Chamada Pública o art. 35 da Resolução 006/CD/FNDE/2020 estabelece critérios para a priorização/seleção de projetos habilitados que melhor atendam aos objetivos da instituição.

Como todos participantes devem apresentar o mesmo valor, já definido pela pesquisa de preço, não haverá disputa de preços. O julgamento deverá priorizar as propostas observando os seguintes critérios: a) Para seleção, os projetos de venda habilitados serão

divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais; grupo de projetos de Regiões Geográficas Imediatas; grupo de projetos Regiões Geográficas Intermediárias; grupo de projetos do estado; grupo de propostas do País. Entende-se por local, no caso de DAP Física, o município indicado na DAP. Entende-se por local, no caso de DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP Jurídica. Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade de seleção: I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos; II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata; III - o grupo de Região Geográfica Intermediária; IV – Grupo do estado; V – País. Em cada grupo será classificado a ordem de prioridade para seleção: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres, não havendo prioridade entre estes; II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/03; III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica); IV – os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos); V- os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

Importante destacar a inserção dos grupos formais e informais de mulheres como prioridade pela Lei nº 14.660/23, estabelecendo que pelo menos 50% das vendas das famílias produtoras deverão ser feitas no nome das mulheres. Essa medida tem o objetivo de diminuir a desigualdade do ponto de vista econômico, social e político buscando a equidade de gênero e contribui para autonomia financeira da mulher a partir do seu próprio trabalho, reconhecendo o trabalho das mulheres agricultoras.

Caso o fornecedor vencedor de determinado produto não possua capacidade de fornecimento de toda a quantidade solicitada, a entidade executora poderá adquirir o mesmo produto de mais de um fornecedor, sempre iniciando por fornecedores respeitando a ordem de classificação dos proponentes em cada grupo. Em caso de empate, após a classificação dos proponentes, será realizado sorteio ou, havendo concordância entre as partes, poderá optar-se pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre os produtores ou organizações finalistas. Será observado o limite individual de venda do agricultor familiar para o PNAE, que é de R\$ 40 mil por DAP/ano/Entidade Executora.

Todos os procedimentos e ações tomadas na sessão da chamada pública devem estar em consonância com o previsto no Edital. Finalizada a análise da documentação e proposta de venda, deverá ser redigida a ata da sessão descrevendo todos os atos da comissão, bem como

o resultado da seleção dos projetos de venda e a classificação final, abrindo o prazo recursal de 2 dias úteis, a partir da publicação do resultado no D.O.U. O resultado deve ser publicado no Diário Oficial da União para dar publicidade e legalidade ao ato, bem como ser divulgado nos mesmos meios utilizados para a publicação e divulgação do edital da chamada pública. Havendo recursos contra a classificação, a comissão deve receber, analisar e decidir respeitando os princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal bem como nas legislações pertinentes ao tema.

Logo foi estabelecido um novo e importante direcionamento com as chamadas públicas, fazendo com que as aquisições para alimentação escolar realizadas pelo PNAE atuassem efetivamente como uma política pública capaz de incentivar agricultores e promover o desenvolvimento da Agricultura Familiar em um município e/ou região.

3.1. Desafios e Oportunidades

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das políticas públicas de alimentação escolar de maior proporção mundial, tanto em número de estudantes atendidos quanto em recursos financeiros alocados.

Se trata de uma política pública alimentar que não se preocupa apenas com a alimentação escolar dos estudantes, mas também tem foco em impulsionar os agricultores familiares beneficiando mais pessoas com os recursos do programa.

Importantes avanços podem ser observados na política pública do PNAE, tal como o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, à extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio (incluindo a modalidade de ensino para jovens e adultos – EJA, a educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e aos alunos da educação especial matriculados em escolas públicas dos estados, do DF e dos municípios, bem como os alunos de escolas filantrópicas), à inclusão da educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar, à vinculação com a agricultura familiar e à participação da comunidade no controle social no apoio ao desenvolvimento sustentável (MARIA, 2019, p. 17).

Ressalta-se que a determinação da garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja utilizado em gêneros alimentícios da produção familiar local e regional para o abastecimento do PNAE, conforme lei, é de fundamental importância para o alcance dos objetivos do programa, uma vez que promove a realização da alimentação saudável por meio de alimentos condizentes com a

cultura regional e ainda proporciona o desenvolvimento local sustentável ao dinamizar as economias locais e regionais.

O PNAE representa também uma importante conquista no que diz respeito às iniciativas de compras públicas sustentáveis diante do fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, utilizando a chamada pública, democratizando e descentralizando as compras públicas, ampliando o mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada (SILVA, 2019).

A introdução simplificada de compra pública, ofertando acesso aos agricultores familiares, proporciona resultados positivos na área social, econômica, ambiental, da saúde, gerando um ciclo de resultados sustentáveis.

Diante do que é proposto pelo programa, com base na revisão bibliográfica, verifica-se pontos fortes como a tentativa da erradicação da fome e da miséria, principalmente no ambiente escolar; a prevenção de doenças como a desnutrição e obesidade; a compra de produtos oriundos da agricultura familiar e ou de suas organizações; a priorização de assentamentos da reforma agrária, das comunidades tradicionais indígenas; das comunidades quilombolas e dos grupos formais e informais de mulheres; a oferta de alimentos mais saudáveis e frescos, valorizando os hábitos alimentares e fortalecimento da agricultura da região, promovendo o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades locais e regionais.

Os pontos elencados deixam claro o potencial e a magnitude do PNAE. O programa apresenta plausíveis políticas que se bem implementadas e fortalecidas têm grande chance de êxito e de benfeitorias para grande número de indivíduos. Para isso, os agentes envolvidos com o programa, tais como gestores públicos, professores, diretores de escola, pais de alunos, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores familiares, conselheiros de alimentação escolar, devem estar bem orientados e comprometidos para a efetiva concretização das metas e objetivos propostos.

Conforme trabalho desenvolvido por Malaguti (2015), apesar de representar uma conquista e uma oportunidade, o mercado do PNAE impõe também um grande desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar. Nas regiões metropolitanas brasileiras esse desafio é ainda maior, pois, devido ao elevado grau de urbanização, o número de agricultores familiares locais e regionais são significativamente menor e os desafios operacionais do PNAE são enormes, como a falta de conhecimento do programa e do mercado, carências de

estruturas e logística, falta de integração com outras políticas públicas, falta de vontade política dos atores governamentais, falta de produtos na região, entre outras.

Consoante estudo de Maria (2019), o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), órgão responsável pela fiscalização e monitoramento da execução do programa, percebeu que o município de Campos dos Goytacazes no estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo a meta estabelecida pelo Governo Federal de destinação de 30% dos recursos na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Isto ocorreu, apesar do expressivo número de produtores familiares e de assentamentos da reforma agrária encontrado neste município. Segundo divulgado em sua *homepage*, foi realizada uma reunião para orientar os agricultores sobre as determinações previstas no edital. Ainda, foi constatada a compra de alimentos no estado vizinho, Espírito Santo, mesmo com o grande potencial de produção no próprio município, indicando dificuldades que o programa encontra para a sua implementação.

Outro ponto que merece destaque quando se trata de desafios, são as possíveis mudanças de gestores nas instituições educacionais, o que pode ocasionar uma descontinuidade das políticas públicas. Assim, cada mudança de governo traz uma insegurança na continuidade dos programas e projetos que foram estabelecidos por políticas públicas. Nesse sentido, muitas ações dessas políticas foram iniciadas num governo passado e sem a certeza de que o novo governante terá uma nova equipe que venha dar continuidade nesses programas e projetos (SILVA, 2019).

Uma característica do programa a ser evidenciada é que ele assume formas diferentes de implementação e varia de acordo com os contextos sociopolíticos territoriais, com relação aos gestores responsáveis pelas decisões, como os prefeitos municipais, secretários, funcionários públicos municipais. Além disso, sofre também influência de diferentes indivíduos da sociedade envolvidos no processo local, como os professores, pais de alunos, CAE's, associações e entidades, que acabam intervindo favoravelmente ou não dentro do processo (MALAGUTI, 2015).

Diante do esposado, com base na revisão bibliográfica, os principais desafios do PNAE na aquisição da alimentação escolar consistem em ter um melhor planejamento na elaboração do edital; mais transparências nas decisões dos gestores; buscar orientar e instruir os agricultores familiares de modo a incentivar a participação no programa; fomentar a agricultura familiar nas regiões através de uma gestão pública mais comprometida e integrada visando garantir uma segurança na continuidade das políticas que abrangem o programa considerando as peculiaridades de cada região; realização de estudo de cada localidade para

atender a população em suas necessidades e uma fiscalização e gestão contratual com mais qualidade.

Os desafios pontuados tendem a alertar os gestores para criarem estratégias que venham a potencializar e materializar os objetivos elencados na legislação do PNAE, posto que o programa conta com objetivos grandiosos e potencial de gerar resultados positivos que beneficiariam muitas pessoas.

Ao falar em oportunidades e fortalecimento do programa, remete-se, sobretudo diante do que propõe a política de alimentação escolar do PNAE, na adoção de mecanismos que intensifiquem a gestão das atividades envolvidas na execução do programa no intuito de controlar e revisar constantemente seus resultados.

3.2. A Eficiência no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A eficiência adquiriu grande destaque na Gestão Pública, após a sua inserção no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, ocupando o rol dos princípios que norteiam a Administração Pública. Este princípio da eficiência surgiu também como princípio no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre o processo administrativo federal.

O princípio norteador da atividade administrativa, portanto, já estava presente no ordenamento jurídico, pois estabelecia, através da Lei nº 8.987/95, que toda a atividade da Administração Federal deveria se submeter ao controle de qualidade e resultados satisfatórios da prestação de serviços adequados aos administrados. Assim, não houve novidade na inclusão daquele princípio em nosso ordenamento jurídico, pois o mesmo já existia, como norma de natureza infraconstitucional.

Frente a isso, a inclusão do Princípio da Eficiência pela EC 19/98 não trouxe algo de novo, inédito ao ordenamento jurídico brasileiro, tanto em matéria constitucional como infraconstitucional.

A relação jurídica entre o princípio da eficiência e a administração pública está fundamentada na obrigação do estado de promover a realização do interesse público de maneira eficiente e eficaz, o que implica na implementação de práticas de gestão eficientes e na prestação de serviços públicos de qualidade à população.

3.2.1. Conceito

O princípio da eficiência é um dos princípios que regem a administração pública no Brasil, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, entre outros. Esse princípio tem como objetivo assegurar que a administração pública utilize os recursos públicos de maneira adequada na realização de seus objetivos e na prestação de serviços públicos à população.

É necessário observar que, embora seja comum a utilização dos conceitos de eficiência e eficácia como sinônimos, ela é equivocada como mostra a doutrina que faz a distinção entre eficiência e eficácia. Na distinção kelseniana entre eficácia jurídica e social, a primeira é entendida como a adequação das normas jurídicas de acordo com os pressupostos legais e lógicos do sistema jurídico, e a segunda, como sendo a adequação social às normas (CEREJIDO, 2001).

Torres (2004), por sua vez, descreve a eficácia como a concreção dos objetivos desejados por determinada ação do estado, não sendo levados em consideração os meios e os mecanismos utilizados para tanto. Partindo dessa premissa, o estado pode ser eficaz em resolver o problema do analfabetismo no Brasil, mas pode estar fazendo isso com mais recursos do que necessitaria. Por outro lado, na eficiência, há clara preocupação com os mecanismos que foram usados para a obtenção do êxito na atividade do estado. Procura-se, desta forma, adotar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos, a fim de atingir o objetivo com o menor custo e os melhores resultados possíveis.

Pode-se afirmar, numa forma muito simplificada, que a eficiência determina o alcance de um resultado maior (tanto no sentido quantitativo como qualitativo) com menor custo, ou seja, fazer mais e melhor com menos. Não significa necessariamente em redução dos recursos econômicos disponíveis para a busca de determinado resultado, mas sim, o alcance de um maior e melhor resultado com os recursos econômicos de que se dispõe (KOSSMANN, 2015).

A eficiência está diretamente relacionada com a qualidade na prestação do serviço público, introduzindo no mundo jurídico parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se trata apenas de exigir que o estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade, mas que os efetue da melhor forma possível, tendo, portanto, uma dimensão qualitativa. A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço

público, de modo a satisfazer necessidades dos usuários, de forma menos onerosa possível, extraíndo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação (GROTTI, 2003).

O sentido que possui eficiência dentro do direito é observar se o fim público foi atingido, se satisfaz o administrado e se respeitou a lei. Fazendo uso da definição dada por Alexandre de Moraes (2005), princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

O Princípio da Eficiência compreende a “produtividade”, a “perfeição do trabalho”, bem como a “adequação técnica aos fins visados pela administração”, abrangendo, pois, uma aferição dos “aspectos quantitativo e qualitativo do serviço” para que a administração tenha um bom desempenho (MEIRELLES, 2001).

3.2.2. Efetivação do Princípio da Eficiência

Com o desenvolvimento do conceito de eficiência dentro da administração pública, passou-se a reconhecer não ser o bastante praticar atos que atinjam apenas o resultado jurídico deles esperado, mas que possuam “qualidades extrínsecas de excelência”, que possibilitem obter o melhor atendimento possível das finalidades previstas em lei (CEREJIDO, 2001)

Tais qualidades extrínsecas de excelência têm de ser previamente definidas “através de parâmetros objetivos, previamente fixados, destinados à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa” (MELLO, 2002). Estes parâmetros podem ser fixados pela lei, pelo ato administrativo, pelo contrato administrativo ou pelo ato administrativo complexo, levando em consideração tempo, recursos utilizados, grupos a quem é prestado o serviço. A eficiência torna-se atributo técnico obrigatório da administração, exigência ética a ser atendida e característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos.

É perceptível o quanto a eficiência é mais um pressuposto de validade objetivo do ato administrativo e dos requisitos procedimentais que o administrador na prática do ato busca cumprir. Ela não é colocada como pressuposto de constituição do ato administrativo, pois este existe sendo eficiente ou não.

Parte-se do princípio de que o ato não será eficaz se não for eficiente, ou seja, a eficiência diz respeito à possibilidade de produzir efeitos. Sempre que o ato administrativo

não tiver aptidão para produzir efeitos práticos e úteis aos administrados será considerado ineficiente. Trata-se de pressuposto de validade e eficácia do ato, não de sua constituição.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2003), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os resultados melhores, como também em relação ao modo racional de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, de modo a alcançar os melhores resultados na prestação de serviço público.

A gestão pública deve estar pautada em atuar com qualidade, observar modelos atuais de gestão praticados no mundo global para se comprometer em trazer para sociedade programas e serviços públicos da qualidade, com resultados palpáveis e eficazes, baseados em custos otimizados que venham a materializar o que pressupõe o princípio da eficiência.

Conforme explicita Bonezzi e Pedraça (2008), a administração é eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar.

A efetividade do princípio da eficiência se dá a partir da busca por melhorias contínuas de como realizar as políticas públicas com a finalidade de trazer resultados plausíveis com economicidade em todas as atividades que compõem a organização e a estrutura pública.

3.3. Lei 14.133/21 e as Dimensões do Princípio da Eficiência

Em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133/21, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Geral de Licitações que veio para substituir a Lei nº 8.666/93, bem como outras leis relativas a licitações: a Lei nº 10.520/02, que instituiu a modalidade pregão e os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Assim como a lei anterior, a Lei nº 14.133/21 deve ser aplicada para a Administração direta, autárquica e fundacional da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, abrangendo os órgãos legislativo e judiciário, quando no desempenho da função administrativa e fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública.

As compras públicas são um componente importante quando o assunto é de finanças

governamentais. Os contratos públicos estimulam a geração de renda por meio das políticas públicas de compra de bens e contratação de serviços, assim, quando se trata de atribuição dos recursos públicos, todos os níveis de governo firmam contratos para entregar bens, obras e serviços de qualidade. A implementação da Lei nº 14.133/21 impulsionou mudanças significativas nos processos de compras governamentais. O planejamento foi, nela de maneira explícita, alçado à condição de princípio no art. 5º da NLLC, evidenciando a relevância dada pelo legislador a essa importante ferramenta administrativa nas contratações públicas.

A lei estabelece que a alta administração do órgão ou entidade passa a ser responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, assegurando a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, o tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, prevendo a responsabilização dos gestores públicos por contratações que resultem em má utilização de recursos públicos, seja por vícios na licitação ou por eventuais falhas que não decorram diretamente da sua conduta.

Percebe-se que foi dada uma grande relevância no desenvolvimento do conceito de eficiência nas contratações pública, passando a reconhecer não ser o bastante praticar atos que atinjam apenas o resultado jurídico deles esperado, mas que passam a ter qualidades extrínsecas de excelência através de parâmetros objetivos, previamente fixados, destinados à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa. O princípio da eficiência desempenha papel fundamental na gestão de contratos administrativos, direcionando a atuação do gestor de contratos tornando os processos mais ágeis, econômicos e de melhor qualidade. A adoção de boas práticas e a constante avaliação do desempenho dos contratos são estratégias que podem contribuir para o alcance de uma gestão contratual eficiente no Programa Nacional de Alimentação Escolar. As diretrizes trazidas pela Lei 14.133/21 enriquecem a análise sobre a efetivação do princípio da eficiência, pois apresentam características que os agentes públicos devam ter em mente sobre o que é uma boa prática de gestão pública e que esta deve permanecer sempre direcionada para o alcance da finalidade pública, qual seja, a entrega de serviços públicos que tragam melhorias para a população.

Os princípios e objetivos da nova Lei de Licitações e Contratos são essenciais na gestão de contratos administrativos, pois buscam garantir a execução adequada e econômica do objeto contratado, promovendo o melhor uso dos recursos públicos para que não incorra em uma má empregabilidade das verbas e recursos destinados a promover o bem-estar da população. Nesse sentido, os gestores e servidores devem atuar pautando-se pela economicidade, de forma a considerar a ausência de desperdícios de recursos. Tal entendimento deve ser ampliado, tendo em vista que o referido princípio se concretiza no momento em que a ação administrativa atinge materialmente os fins lícitos de modo a propiciar a satisfação do cidadão na resolução de suas demandas (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013). O administrador público deve se preocupar e atuar nas compras públicas oferecendo produtos e serviços de excelência, buscando satisfazer as necessidades da sociedade. Assim, a 14.133/21 reforça a prática de otimização de resultados, produtos e serviços melhores e um atendimento de maneira igualitária das necessidades e interesses, que efetivamente satisfaçam a sociedade, potencial usuária dos serviços públicos.

3.4 Possíveis contribuições da Lei 14.133/21 ao PNAE

A nova Lei de Licitações e Contratos trouxe consideráveis modificações sobre as normas gerais de licitações em contratos administrativos dando destaque à governança nas contratações públicas e a busca pela seleção da proposta de maior interesse para Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto. A Lei 14.133/21 propõe a aproximação entre governo e população, melhor entrega de bens e serviços públicos e, por consequência, a possibilidade de recuperação da confiança no estado, baseada nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa, da prestação de contas, no planejamento nas contratações e na gestão e fiscalização contratual. A transparência tem sido utilizada como uma ferramenta decisiva para resolver problemas como ineficiência e corrupção, sendo materializada na disponibilização e no acesso a informações de interesse público sobre processos licitatórios e chamadas públicas, sendo definida como a disposição e a capacidade de um governo de compartilhar dados relevantes sobre as políticas públicas, incluindo decisões e resultados de contratações.

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, iniciativa instituída pela nova Lei de Licitações e Contratos e contratos administrativos, teve como um dos objetivos aumentar a transparência dos gastos públicos, disponibilizando informações relevantes para o público em geral, para órgãos de fiscalização e para outros entes públicos, ficando mais

acessível acompanhar os gastos públicos, garantir que o dinheiro destinado para alimentação escolar no PNAE, está sendo gasto de acordo com o que diz a legislação e dificultando que nenhuma irregularidade aconteça nas chamadas públicas feitas pelos órgãos públicos. Importante ressaltar que a Lei nº 14.133/21, em seu artigo 94, condiciona a eficácia dos contratos administrativos à sua indispensável publicação no PNCP.

A nova lei traz a transparência e a participação popular como elementos de direito público brasileiro. Exercendo importante influência e servindo como balizas para atuação do estado. Carlos Roberto Almeida da Silva afirma que transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos do estado, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas (SILVA, 2014). Não se deve entender transparência somente como a disponibilização de informações aos cidadãos.

Dessa forma, contribui com a participação da sociedade nas chamadas públicas permitindo a participação da sociedade local na formulação, implementação e avaliação de políticas de alimentação escolar, tendo como propósito a inclusão dos cidadãos no processo das políticas públicas, atendendo e incentivando as reais demandas da população da região. Assim, a participação cidadã é possibilitada a partir de alguns mecanismos como: audiências públicas, consultas deliberativas e publicação e divulgação nas plataformas digitais.

Os processos na administração pública devem refletir princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A nova Lei de Licitações e Contratos acrescentou ainda, no que tange aos processos de compras e contratações públicas, os seguintes princípios:

[...] do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da 32 motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Trata-se de seguir uma série de normas, leis e procedimentos que buscam garantir a eficiência, transparência e legalidade dos atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções. Dentre esse princípios destaca-se o do planejamento, Marçal Justen Filho (2021) esclarece que tal princípio impõe o dever de previsão futura, inclusive no tocante a aspectos não diretamente relacionados à atuação administrativa, compreendendo uma pluralidade de ações desenvolvidas de modo organizado e sistêmico. Com base em relações de causalidade, cabe ao agente público eleger ações e omissões necessárias à produção dos resultados a serem alcançados, numa análise de causalidade reversa,

reconhecendo-se também ocorrências que podem produzir resultados não esperados ou impedir que os objetivos sejam alcançados, demandando uma revisão permanente da atividade em curso e do desencadeamento da ação planejada.

O princípio do planejamento, tem papel fundamental na fase interna, em que são realizados os procedimentos preparatórios para chamada pública, visando a contratação desejada pelo ente público. O dever de planejamento pela ótica da administração pública, corresponde ao direito fundamental à boa administração, impondo à administração pública o dever estratégico de planejar, com comprometimento e responsabilidade as chamadas públicas do programa de alimentação escolar.

Um dos importantes instrumentos de planejamento é o plano de contratações anuais (PCA) que objetiva racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu plano estratégico, tendo como função mitigar aquisições desnecessárias e má alocação de recursos públicos.

Outro ponto importante e tratado com grande relevância pela nova lei é a gestão de riscos nos processos, onde vai atuar na identificação, avaliação e resposta aos riscos que afetam a execução de um contrato da administração pública. Ela se concentra na prevenção e no gerenciamento dos riscos que possam afetar a eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública.

A gestão de riscos envolve a identificação de ameaças potenciais, avaliação da probabilidade e impacto desses riscos e a implementação de medidas de mitigação para reduzir a possibilidade de ocorrência de eventos indesejados ou minimizar seus efeitos caso ocorram, como o atraso na entrega do produto da chamada pública, descumprimento de cláusulas contratuais, problemas com a qualidade dos produtos fornecidos, fiscalização do contrato e gestão de aditivos. Segundo o TCU, a gestão de riscos deve ser incorporada aos processos de planejamento estratégico, gestão de projetos, gestão de processos, gestão de contratos e gestão de crises, de forma a assegurar que os riscos sejam gerenciados de forma sistemática e integrada.

A Lei nº 14.133/21 trouxe importantes mudanças em relação às sanções em caso de descumprimento do contrato. A nova legislação estabelece uma série de penalidades como a multa, a suspensão temporária de participação em licitações e a declaração de inidoneidade, que podem ser aplicadas a fornecedores que não cumprem com suas obrigações contratuais, visando garantir a efetividade dos contratos do PNAE e a proteção dos interesses do programa. A aplicação das sanções previstas na nova lei deve ser feita com base em critérios objetivos e proporcionais ao tipo e gravidade da infração cometida tendo o fornecedor o direito à ampla defesa e ao contraditório, garantindo a transparência e a legalidade do processo. As

sanções em caso de descumprimento do contrato segundo a nova Lei de Licitações e Contratos têm como objetivo garantir a efetividade dos contratos e a proteção dos interesses da administração pública.

No que diz respeito às mudanças sobre a formalização gestão dos contratos do PNAE, houve uma importante contribuição nas cláusulas de reajuste e reequilíbrio onde a Lei 14.133/21 faz expressa ressalva à repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. Trata-se da matriz de riscos, cujo objetivo é alocar riscos e responsabilidades contratuais às partes, definindo desde já os ônus financeiros decorrentes de fatos supervenientes à formalização do instrumento. Tornando-se um mecanismo de suma importância para o estabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da contratação. O reajuste de preços assegura recomposição dos preços estabelecidos no contrato de acordo com a perda monetária inerente ao transcurso de tempo, decorrendo da variação da inflação. Na Lei, o conceito está previsto no inciso LVI-II do artigo 6º e consiste na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato e se dá pela aplicação de um indexador previamente estabelecido e independe de avaliação específica acerca das alterações de preços nas atividades inerentes à execução do contrato. Seu objetivo é de manter a remuneração do contrato conforme os índices previstos inicialmente, considerando a proposta oferecida no decorrer da chamada pública. Isso vale tanto para variações positivas como negativas, ou seja, tanto para a ocorrência de inflação ou deflação. A finalidade é manter a margem de lucro inicialmente pactuada, ponto importante quando se trata de fornecedores da agricultura familiar. Importante mencionar que nas cláusulas de alterações contratuais as mudanças não poderão transfigurar o objeto da contratação, podendo apenas ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem no edital da mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente.

Outro ponto importante é o que diz respeito à cláusula de vigência, a nova Lei de Licitações e Contratos fixa regras distintas para as espécies contratuais, trazendo para os contratos de escopo, a prorrogação automática da vigência, priorizando a entrega dos resultados em detrimento da preocupação com a extinção do ajuste pelo decurso do tempo. O prazo de vigência do contrato deve ser definido de acordo com o tipo de contrato, seu objeto e os impactos da duração do ajuste nos resultados buscados, podendo ser automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado, ou seja, a vigência ficará prorrogada até a conclusão do objeto, caso em que deverá a administração providenciar a readequação do cronograma fixado para o contrato. Essa alteração traz mais segurança na execução contratual para o órgão contratante que vai garantir o fornecimento de todo objeto contratado e para o fornecedor do programa que vai

poder contar com a venda integral dos itens respeitando o equilíbrio econômico-financeiro e garantindo a remuneração já realizadas.

A necessidade da utilização das disposições da nova lei nos contratos do PNAE prende-se sobretudo com a diversidade e amplitude das chamadas públicas realizadas pelos órgãos. A lei contempla diversos aspectos que requerem maior detalhamento e especificidade para que possam ser aplicados de forma adequada de acordo com cada particularidade regional. Esta busca pela eficiência na gestão de contratos envolve atingir o máximo benefício com o mínimo de recursos, garantindo a entrega efetiva dos produtos contratados e uma busca contínua de melhoria na gestão e fiscalização dos contratos realizados através do PNAE.

Diante das contribuições trazidas pela nova Lei de Licitações e Contratos percebe-se uma melhor organização, planejamento, transparência, gestão e fiscalização nas contratações públicas, contribuindo para um fornecimento de serviços públicos mais eficientes e um melhor emprego de verbas destinadas ao programa. As possibilidades de êxito econômico e social nas chamadas públicas do programa tornam-se mais evidentes com as novas diretrizes e princípios trazidos na legislação, onde envolve gestores, agentes públicos e sociedade.

Neste tópico foi descrito, de modo objetivo, as contribuições trazidas pela Lei 14.133/21 para o PNAE, sendo feita uma breve descrição de cada uma delas. Concluiu-se que tais contribuições são interdependentes, ou seja, a utilização de uma delas implicará na ocorrência de outra, sendo um exemplo disso a transparência que incentiva planejamento, viabiliza a gestão contratual e pode promover qualidade na obtenção dos produtos da agricultura familiar. Essas contribuições geram impactos positivos nas chamadas públicas de alimentação escolar do PNAE e possibilitam a satisfação do público alvo do programa. Assim, o gestor público deve se pautar por seguir os princípios listados na legislação, em especial o princípio do planejamento, pelo fato deste trazer ganhos para toda a sociedade.

Outra questão importante e ligada a essa temática é a transparência dos processos de compra à sociedade e o incentivo a participação popular local no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Esses dois aspectos geram valor público, ou seja, respostas efetivas e céleres para responsividade às demandas, atendendo às expectativas sociais do programa. Incluir o cidadão nas políticas públicas agrega legitimidade à atuação do estado, e dessa forma, o cidadão passa a figurar como agente agregador de valor público à sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se, pelo exposto, que o PNAE é uma política pública de grande valor, posto que cuida em alinhar a alimentação escolar com o desenvolvimento da agricultura familiar e com isso promover uma transformação sustentável e de qualidade para os administrados envolvidos.

Ao priorizar a aquisição de produtos produzidos pela agricultura familiar regional para consumo pelos alunos atendidos, o programa traz uma importante conquista, pois favorece o fortalecimento das políticas públicas da agricultura familiar, aumento dos rendimentos aos agricultores locais e regionais, democratiza e facilita o acesso de pequenos produtores aos contratos com a administração pública, contribui ainda para alavancar a economia da região e sobretudo, disponibilizar aos alunos alimentos mais saudáveis e condizentes com os seus costumes alimentares.

De acordo com a análise feita neste trabalho, fica claro que a Lei nº 14.133/21 trouxe mudanças significativas na condução dos processos de chamada pública e contratos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ao adotar um enfoque na eficiência, a nova lei é capaz de transformar a forma como a Administração Pública opera, promovendo um melhor planejamento nas chamadas públicas, mais transparência ao processo e uma gestão de contratos mais eficaz, contribuindo para a garantia de que os recursos públicos destinados para alimentação escolar do PNAE sejam utilizados de forma correta e que contratações públicas sejam gerenciadas de maneira transparente, respeitando os objetivos e a finalidade da Lei nº 11.947/09.

Compreendendo o impacto da Lei nº 14.133/21, conclui-se que as alterações implementadas na legislação não só revisaram práticas existentes, mas também introduziram novos conceitos que consolida no nível mais avançado em transparência com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, impõe um planejamento eficiente devendo ser elaborado com antecedência e considerar todas as etapas da contratação, desde a definição do objeto até a execução e gestão dos contratos administrativos.

Embora seja de grande valia as novas diretrizes e princípios trazidos pela nova Lei de Licitações e Contratos na aplicação do PNAE, verifica-se que para uma aplicação bem-sucedida é necessário que haja agentes públicos bem-preparados, uma cultura organizacional voltada para a utilização de ferramentas adequadas buscando sempre aprimorar os processos de planejamento, seleção, gestão e fiscalização dos contratos administrativos. A execução do PNAE precisa ser objeto de controle e ajustes pelos gestores envolvidos. Posto que não basta

apresentar um arcabouço de ideias plausíveis se não controlar, fiscalizar e mensurar os resultados.

Posto isto, a utilização da 14.133/21 no PNAE, sob a perspectiva do princípio da eficiência, deve focar em realizar o que sugere suas diretrizes e princípios, adequando a técnica aos fins visados, na busca de alcançar resultados palpáveis no que diz respeito a aquisição de produtos locais e regionais de qualidade, uma boa gestão contratual, uma alimentação saudável e um desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentáveis para a região atendida.

Conforme se discorreu no trabalho com a análise da legislação e revisão bibliográfica, os entraves que o programa apresenta como: a falta de planejamento na elaboração do edital, pouca participação dos agricultores familiares nas chamadas públicas; deficiência no controle dos resultados para aplicação de melhorias e adoção de medidas que minimizem ou cessem as barreiras para a atração dos agricultores e possível descontinuidade dos contratos firmados podem ser amenizados com a implementação das disposições da nova Lei de Licitações e Contratos que orientam os gestores sobre como implementar processos de aquisição e contratação nas chamadas públicas do PNAE.

A eficiência do programa fica comprometida a medida em que existem lacunas entre os resultados alcançados e os previstos nas políticas que envolvem o PNAE e as diretrizes da Lei 14.133/21, o que afeta o bom planejamento das contratações, a transparência do processo, a gestão contratual e a concretização do direito à alimentação, ao desenvolvimento sustentáveis das regiões, o crescimento da agricultura familiar, a ampliação do alcance dos recursos públicos aos indivíduos mais necessitados e o acesso à alimentos mais saudáveis.

Assim, os obstáculos elencados podem ser minorados com a nova Lei de Licitações e Contratos que possibilita a criação de mecanismos que acompanham, revisam e avaliam as chamadas publicas realizadas desde a fase preparatória até a execução contratual com intuito de obter resultados positivos e de qualidade para população.

Com um maior planejamento na elaboração dos editais, maior preocupação dos gestores em buscar a participação e aproximação com o público envolvido mapeando os problemas apresentados pelos agricultores na execução do contrato e buscar na Lei n. 14.133/21 mecanismos para fortalecer e produzir resultados prósperos que pretende as políticas do PNAE.

Observa-se que ainda há muito a realizar para implementar o programa e obter resultados mais fidedignos com as políticas propostas e almejadas, sendo que a responsabilidade para aprimorar e fortalecer o programa perpassa pelos gestores públicos e

sociedade.

Buscar conhecimentos sobre as políticas públicas e sobre os processos de compras públicas, empodera o papel de vigilância, fiscalização e cobrança para o poder público direcionando os recursos públicos em prol de serviços mais eficientes e que realmente atendam as necessidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Resolução nº 38, 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União 2009; 16 jul.
- BRASIL. *Ministério da Educação (ME), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)*. *O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar Brasília: ME, MDA; 2009*.
- BRASIL. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)*. Programas/PNAE, Histórico. <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>.
- BONAVIDES, Paulo. (2020). *Curso de Direito Constitucional* (35a ed.). Malheiros Editores / Juspodivm.
- BULOS, Uadi Lamnêgo (2014). *Curso de direito constitucional*.(8a. ed.). Saraiva.
- CAMARGO, F de O.; GUIMARÃES, KMS. (2013) *O princípio da eficiência na gestão pública*. Revista. CEPPG. (v.28). http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (2023). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- SILVA, C. R. A. da. (2014). *Princípio da Transparência na Administração Pública*. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-transparencia-na-administracao-publica/113024627>.
- CEREJIDO, Juliano Henrique da Cruz. (2001). *O Princípio da eficiência na Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo nº 226. Renovar, out./dez.
- COELHO, M. S. M. (2012). *Inter-relações entre a agricultura familiar e o programa nacional de alimentação escolar no município de Machado-MG*. In: 4ª Jornada Científica e Tecnológica 1º Simpósio de Pós-Graduação do IFSULDEMINAS, 118 f.
- FERRARI, M. M. N. (2001) *Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade*. Revista dos Tribunais.
- FNDE/DAAE. (1998). *Orientações Básicas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar a nível de municípios*. Brasília: MEC/FNDE.
- GROTTI, D. A. M. (2003). *O Serviço público e a constituição brasileira de 1988*. Malheiros.
- JUSTEN FILHO, M.(2023).*Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*.

(2a. ed.). Thomson Reuters.

Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.* Diário Oficial da União de 18.9.2006. <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>.

Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.* Diário Oficial da União de 17.6.2009. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm.

Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 17 jun. 2009.

Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União 2009; 17 jun.2023.

MALAGUTI, J. M. A. (2015). *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os desafios na inclusão dos produtos de agricultura familiar na merenda escolar de Itapeverica da Serra – SP.* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal do Estado de São Paulo – Campus Osasco. <https://www.unifesp.br/campus/osa2/images/PDF/Dissertacoes/Jane%20Mary%20Albinati%20Malaguti%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf>.

MARIA, T. de A. (2019). *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Desenvolvimento Regional e Social: Uma Análise para Campos dos Goytacazes – RJ.* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes. <http://ppgdap.sites2.uff.br/wp-content/uploads/sites/652/2022/10/dissertacao-thais-pnae.pdf>.

MEDAUAR, Odete.(2003). *Direito Administrativo Moderno.* (7a ed. Atual). Editora Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Helly Lopes(2001). *Direito Administrativo Brasileiro.* (263a eds.). Malheiros.

MELLO, C. A. B. de M. (2002). *Curso de Direito Administrativo.* (14a ed.). Malheiros.

MORAES, Alexandre de(1999). *Direito Constitucional.* (5a. ed.). Atlas.

MORAES, A., SUNDFELD, C. A. & MUNOZ, G. A. (2000). *Constitucionalização do Direito Administrativo e Princípio da Eficiência e As leis de Processo Administrativo.* Malheiros.

MORAES, A. (2001). *Constitucionalização do Direito Administrativo e Princípio da Eficiência*. (3a. ed.). Jurídico Atlas.

NOGUEIRA, R. M. et al.(2016). *Sixty years of the National Food Program in Brazil*. Revista de Nutrição, v. 29, n. 2, p. 253–267, abr.

OSÓRIO, F. M. (2008) *Teoria da Improbidade Administrativa (Má gestão pública – Corrupção – Ineficiência)*. Editora Revista dos Tribunais.

PINHO, R. C. R.(2010). *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*. (10a. ed.). Saraiva.

PNAE, *dados da agricultura familiar*. FNDE.
<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agriculturafamiliar>>.

PASCHOALINO, A.; FERRANTE, V. B. (2017). *Os gargalos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara sob a perspectiva da Administração Pública Municipal*. Seminário de Políticas Públicas UNIARA.

PEIXINHO, A. M. L. et al. (2011). *Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos*. Mundo Saúde, v. 35, n. 2, p. 128-36..

PEIXINHO, A. M. L. (2013). *A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional*. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2013, vol.18, n.4, pp.909-916. ISSN 1413-8123.

SANTOS SMC, Santos *Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: LMP. 1 - Abordagem metodológica*. Cad Saúde Pública 2007; 23(5):1029-1040.

SARAIVA EB, SILVA APF, SOUSA AA, CERQUEIRA GF, CHAGAS CMDS, TORAL N. *Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Cien Saude Colet 2013; 18(4):927- 935.

SARLET, Ingo Wolfgang (2005). *A eficácia dos direitos fundamentais*. (6a ed.). Livraria do Advogado.

SILVA, Evânia B. da. (2019) *Avaliando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal Goiano, Campus Campos Belos [Especialização em Gestão Pública Municipal]*. Universidade de Brasília.
https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26132/1/2019_EvaniaBenicioDaSilva_tcc.pdf.

SILVA, J. A. (2005). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. (25a. ed.). Malheiros Editores..

SOUZA-ESQUERDO, V. F.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (2014) *Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP)*. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, p. 205-222.

STEFANINI MLR. (1997) *Merenda Escolar: História, Evolução e Contribuição no Atendimento das Necessidades Nutricionais da Criança* [Dissertação]. Universidade de São Paulo.