

IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES NA EXECUÇÃO DO PNAE: UM OLHAR

PANORÂMICO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Irregularities and improprieties in execution of PNAE: a panoramic look of decisions of Court

Union Accounts

Leomir Ferreira de Araujo¹

Recebido em: 15 fev. 2016

Aceito em: 24 mar. 2016

Resumo: Este artigo visa apresentar e caracterizar as principais impropriedades e irregularidades apontadas nas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por Estados e Municípios brasileiros, no período de 2014 a 2015, com o fito de averiguar a boa e regular aplicação dos gastos públicos com a maior política pública de segurança alimentar nacional. Para tanto, foram analisados os acórdãos dessa Corte de Contas sobre a gestão da alimentação escolar no país, com os recursos advindos dos cofres federais, a partir da descentralização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Dessa forma, enfatiza-se a importância dos mecanismos de controle administrativo como forma de promover o gasto eficiente dos recursos públicos, seja por meio da fiscalização de entes públicos, ou por meio da participação popular, na função de controle social, haja vista a dificuldade dos gestores públicos, desde o planejamento à prestação de contas.

Palavras-Chave: Administração Pública. Política Pública. PNAE. TCU.

Abstract: This article aims to present and characterize the main improprieties and irregularities identified in the decisions of the Court of Audit (TCU), on the implementation of the National School Meal Program (PNAE) for Brazilian states and municipalities for the period 2014-2015, with the purpose of ascertaining the proper and regular use of public spending by the largest public policy of national food security. To this end, the judgments of this Court of Auditors on the management of school feeding were analyzed in the country, with the proceeds from the federal coffers, from the decentralization of the National Fund for Education Development (ENDE), a government agency under the Ministry of Education (MEC). Thus, it emphasizes the importance of administrative control mechanisms in order to promote the efficient

¹ Aluno do MBA em Gerenciamento de Projetos, da Fundação Getúlio Vargas. Servidor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC. Graduado em Matemática pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Controladoria e Finanças Públicas pela AVM Faculdade Integrada. E-mail: leomir.enm@gmail.com.

spending of public resources, whether by public entities of supervision, or through popular participation, social control function, given the difficulty public managers, from planning to accountability.

Keywords: Public administration. Public policy. PNAE. TCU.

INTRODUÇÃO

Considerando a importante missão de conceber, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, percebe-se que, no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - “o maior e mais antigo programa nacional na área de alimentação e nutrição do Brasil, tanto em recursos alocados como em número de indivíduos atendidos” (PEIXINHO, 2011) - o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) detecta, em muitos casos, uma gestão deficiente, que compromete o bom e regular uso dos recursos públicos federais descentralizados a Estados, Distrito Federal e Municípios. Em certa medida, é com a participação social, que atua de forma colaborativa em nova proposta da Administração Pública gerencial, que se torna possível averiguar fraudes e obter um processo contínuo de prevenção e combate à corrupção.

Para conhecer as principais limitações, foram analisados os acórdãos dessa Corte de Contas sobre a gestão da alimentação escolar no país, com os recursos advindos dos cofres federais, a partir da descentralização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) – o que torna esses entes federados jurisdicionados do TCU.

Nesse sentido, reconhece-se a importância da evolução da administração pública nacional, na construção da agenda política e desenvolvimento de políticas públicas consistentes, como é o caso do PNAE.

Ademais, tendo em vista que os estudos sobre o tema perpassam a importância da alimentação escolar aos alunos, desenvolvimento rural, potencialidades e desafios da alimentação escolar em comunidades indígenas e quilombolas, consumo e produção da agricultura familiar (LIBERMANN; BERTOLINI, 2014), torna-se necessário uma abordagem sobre o poder-dever da Administração e suas ações de controle, com o fito de evidenciar em que medida a aplicação dessa ação de contribuição à educação em Estados e Municípios para a execução do PNAE encontra gestores locais eficientes, com nível de planejamento adequado e capacidade de prestar contas aos órgãos de controle – no caso em análise, o TCU.

MATERIAL E MÉTODOS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E FINALIDADES

Para conhecer a atuação da Administração Pública brasileira, temos como ponto de partida sua conceituação. Conforme exposto por Di Pietro (2012), são indicados duas versões: uma que remete ao serviço, à execução; e outra, que remete a ideia de direção ou gestão.

De todo modo, a administração pública envolve os princípios de gestão, como planejar, organizar, coordenar, controlar e avaliar. Cada um dos processos citados se apresenta com nível de aprofundamento e dedicação diferente, de acordo com o nível hierárquico das funções. Sendo assim, é natural que se dê o conceito mais amplo, de modo a envolver todos os atores que contribuem para o exercício das atividades correlatas à gestão pública (DI PIETRO, 2012).

Com isso, a Administração Pública se torna uma solução para o direcionamento das organizações estatais, de modo a propor uma uníssona proposta ao coletivo, afinal, diferentemente da administração privada, o gestor público zela por interesses que busca alcançar o bem da maioria, de forma democrática, deixando de lado a vontade própria. Essa ação é possível com a publicidade de uma norma que assim fixe a finalidade a ser perseguida pelo administrador (DI PIETRO, 2012).

A autora ainda leciona que a Administração celebra contratos com o regime que exorbita o direito comum com a presença de cláusulas exorbitantes. Por outro lado, “sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos”. Esse controle é realizado mutuamente entre os Poderes, de forma a proporcionar maior segurança jurídica e prevenção às falhas formais, que possam insurgir contra a ordem pública.

Quanto às formas de controle exercida em cada Poder, define-se o controle administrativo como a atividade de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, com foco na legalidade e no mérito administrativo – motivação do gestor diante de mais de uma possibilidade, não impositiva por lei (FURTADO, 2013). Essa ação, que pode ser preventiva, ou posterior ao ato administrativo, tem a chancela do Superior Tribunal Federal (STF), conforme os ditames da Súmula nº 473: "a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

UM BREVE PANORAMA DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: CONTEXTO HISTÓRICO

A história do planejamento na Administração tem como marcos alguns acontecimentos do século XX: a revolução bolchevista de 1917; a crise de 1929; e, o esforço dos países latino-americanos na superação do subdesenvolvimento. (PAGNUSSAT, 2006). Ainda, destacam-se planos estratégicos nacionais após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos e na França. Em geral, buscaram o planejamento democrático e participativo, com diversos atores sociais.

Já no Brasil, segundo PEREIRA (2001): a fase inicial de gestão própria pelo Estado independente, teve um formato aos moldes do que havia sido construído para a aristocracia portuguesa, onde a arrecadação de impostos da burguesia mercantil era a fonte de sustento do serviço público, formado por membros indicados pela cúpula dirigente.

No início do século XX, a principal característica do governo era de indistinção entre os patrimônios privado e público e má qualificação dos servidores públicos, o que se conheceu como administração patrimonialista (PEREIRA, 1998). Nesse sentido, o autor ressalta o progresso da atuação da gestão pública brasileira com o aparecimento da administração burocrática, haja vista o surgimento de fatores decisivos para a qualidade dos serviços prestados à sociedade como: controle hierárquico e formalismo nos procedimentos administrativos, de tal modo que o nepotismo e a corrupção foram nitidamente controlados.

Em plena ditadura, a reforma administrativa de 1967, confirmada pelo Decreto-Lei 200, permitiu o aumento da autonomia das instituições, principalmente aquelas da administração indireta, para a realização de procedimentos antes rígidos, como as compras governamentais (PEREIRA, 2001).

Com isso, o Estado desenvolveu ao longo da primeira metade do século XX várias tentativas de planejamento para o desenvolvimento econômico. Conforme Pagnussat (2006), este processo de evolução pode ser apresentado em quatro fases: orçamentária (entre as décadas de 30 e 40); desenvolvimentista; estabilização econômica (entre as décadas de 80 e 90); e, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do Plano Plurianual (PPA), a partir do final dos anos 90.

Os avanços conseguidos com o Decreto-Lei nº 200/67 foram limitados com a vigência da Constituição Federal de 1998. Na ocasião, ocorreu o chamado retrocesso burocrático (PEREIRA, 2001), à medida que revitalizou todas as disfunções da burocracia, já conhecida, bem como o enfraquecimento de institutos estatais com a qualidade reconhecida e aprimorada ao longo de duas décadas.

No entanto, a Administração pública esperada pela sociedade já não bastava se apresentar com o controle, mas deveria promover eficiência e resultados, de acordo com as

demandas específicas de cada cidadão, considerando as peculiaridades nos casos concretos das mais diversas regiões do país, o que motivou o surgimento da administração gerencial. Essa proposta deveria trazer à gestão o foco nos resultados, com o fito de promover inovação e criatividade aos processos, a partir da Reforma do Aparelho do Estado (PEREIRA, 1998). Assim, foi possível retomar o seguimento à prestação de serviços públicos com qualidade, envolvendo a participação social, com o objetivo de dar efetividade e transparência às ações governamentais.

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ETAPAS DO PROCESSO

Havendo a conquista do direito à participação política, o cidadão se soma à sociedade desejante de construção da agenda política e formador crítico para o encaminhado das decisões (BOBBIO, 1987).

Desse modo, a política pública realiza um ciclo de maturação das propostas e demandas: a etapa inicial se dá por meio da formação da agenda, momento em que se recolhem os problemas e demandas; a formulação e legitimação, etapa em que se caracteriza e seleciona as melhores alternativas; em seguida, a implementação, que se traduz na concretização da melhor escolha para o contexto vivenciado; e, por fim, a avaliação, que carrega consigo as lições aprendidas e os impactos do projeto executado (NOGUEIRA, 2006).

Cada vez mais, a Administração compreende a necessidade de avaliar as suas ações, como forma de justificar os investimentos de recursos. Essa demanda por publicizar o retorno da execução do Estado, também surge após a Segunda Guerra, assim como o planejamento (RUA, 1988), como parte fundamental da estratégia da gestão pública. Afinal, admite-se que os direitos sociais, civis e políticos imputam custos ao Estado (STRINGARI, 2015) e, portanto, haveria a reserva do possível, como princípio para ponderar e equilibrar a expectativa de retorno das ações governamentais, sob a hipótese de ser impossível atender as demandas da sociedade de forma integral. No entanto, esta perspectiva “não pode servir de argumento para a não implementação dos direitos que integram o mínimo existencial” (FALSARELLA, 2012, p. 11).

Segundo Rua (1998), é inquestionável a qualidade da avaliação de agregar valor a algo. Ainda, acrescenta que, no caso da avaliação de políticas públicas, existem fatores cruciais como: accountability, que justifica o dever do gestor de prestar contas e se responsabilizar pelas decisões tomadas e seus resultados; desenvolver e melhorar a efetividade proposto inicialmente; proporcionar aos gestores de políticas empoderamento para a inclusão da participação social.

Assim, entende-se que a avaliação formal, é válida à Administração, pois obtém: “julgamento (porque envolve valores), sistemático (porque se baseia em critérios e procedimentos previamente reconhecidos), dos processos ou dos produtos de uma política,

programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*” (RUA, 1988, p. 3).

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Contexto histórico

Segundo Peixinho (2013), as ações governamentais à alimentação e nutrição no Brasil se deram na década de 30, dado o reconhecido quadro de fome e desnutrição que assolavam parte considerável da população. Nos anos seguintes, o aparato estatal recebeu apoio de organismos internacionais, como a *United Nations Children’s Fund* (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas (ONU).

No ano de 1983, houve a criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que se tornou responsável pela formulação, financiamento e gerenciamento da alimentação escolar de forma centralizada, o que gerou várias disfunções de ordem logística e nutricional, pois a compra se baseava em alimentos industrializados, sem respeito aos hábitos alimentares regionais (AVILA et al., 2013).

Diante do cenário, houve estímulo à descentralização do PNAE, transferindo o gerenciamento dos recursos financeiros e da compra dos gêneros alimentícios a Estados e Municípios, o que resultou em lentidão para a execução dos recursos de forma tempestiva, bem como limitações na prestação de contas por parte dos gestores locais. Esses elementos inflamavam a pressão da indústria alimentícia ao longo do processo, que é caracterizado pela complexidade de atendimento, diante da articulação e envolvimento de diversos atores (AVILA et al., 2013).

Considerando o contexto de gestão e avaliação dessa política pública, é possível identificar no processo os fatores de sinergia e escopo entre gestores de entes federados diversos (AVILA et al., 2013). Ademais, é inequívoco o alcance que o PNAE obtém hoje: são assistidos mais de 45 milhões de escolares, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões em 1995 (PEIXINHO, 2013), para quase 3,8 bilhões de reais, de acordo com dados do sítio eletrônico do FNDE.

O direito à alimentação escolar: na constituição e na gestão pública

Conforme o Artigo 208 da Constituição Federal de 1988, é dever do Estado, no contexto da educação, atender ao cidadão com a alimentação, entre outros aspectos. Com a descentralização da gestão a Estados e Municípios, a FAE estabeleceu convênios para a transferência dos recursos financeiros. Mais tarde, criou-se mais um requisito: a criação do

Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em cada estado e município do País, que têm a competência para fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar (BELIK, 2009). Desse modo, ao final de cada ano letivo, o CAE deve emitir um parecer conclusivo sobre a execução do programa, mediante conhecimento da prestação de contas do gestor local e enviá-lo ao FNDE, que, por sua vez, analisará e definirá sobre a aprovação ou não das contas da Entidade Executora do Programa.

Com as compras governamentais descentralizadas houve abertura de mercado e competitividade às micro e pequenas empresas, o que também colaborou com a possibilidade de fiscalização por parte dos Conselhos de Alimentação Escolar (BELIK, 2009). Ademais, o PNAE leva consigo um modelo universal de atendimento, único no mundo. Até janeiro de 2016, isso significa o alcance de todos os alunos das redes públicas municipais e estaduais de ensino, em creches, entidades filantrópicas, localizadas em áreas indígenas ou mesmo remanescentes de quilombos (PEIXINHO, 2011).

Essa metodologia foi possível com a aprovação da Medida Provisória 4557, consolidada em junho do mesmo ano pela Lei nº 11.947, de 17 de junho de 2009, em que houve a expansão da abrangência do PNAE ao ensino médio e à educação de jovens e adultos (EJA) (PEIXINHO, 2011). Ademais, os gestores de alimentação se obrigaram à respeitar os hábitos, a cultura e a tradição alimentar e as patologias encontradas no educando, bem como promover a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Lei nº 11.947/2009, contribui para mitigar as inconformidades normativas e disfunções do PNAE existentes até à época, no que tange a gestão do órgão central, aumentando a eficácia e a efetividade de seus objetivos, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA, 2016). Consequentemente, aproximou os atores sociais envolvidos no processo da ação governamental gerando impactos na aprendizagem dos alunos e qualidade de vida às famílias (SAMBUICHI et. al., 2014).

Diante dos avanços encontrados, não se pode perder de vista que a efetividade do PNAE “deve ser resultante do controle social posto que, para que este se consolide, é fundamental a existência de informações confiáveis que comprovem as ações dos gestores públicos e que estas estejam alinhadas com as demandas sociais” (TAVARES et al., 2013, 167). Portanto, “a produção de informações públicas de qualidade que representem a prestação de contas da eficácia nas ações de governo e do emprego de dinheiro público em suas realizações deve ser entendida como uma obrigatoriedade para com a população” (TAVARES et al., 2013, 168).

Tribunal de Contas da União: o Controle Externo

Ao analisar a história dos administradores públicos, percebe-se que desde a Grécia

antiga, existia a figura da prestação de contas para um comitê ou órgão do Estado, de forma a evidenciar o controle das finanças públicas (NETO, 2015). Ainda, Neto (2015) comenta que, nos tempos modernos, o primeiro país a implementar essa fiscalização de forma técnica foi a Espanha, que instituiu um Tribunal de Contas no século XIV.

No que tange a sua constituição, atendendo a necessidade inicial para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União, o Tribunal de Contas da União foi criado no Brasil em 1980 por Rui Barbosa. Desse modo, impõe-se um novo controle externo, que visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos (MEIRELLES, 2010).

Carlos Ayres Brito (2010), confirma, essa vertente, quando aponta o TCU como órgão independente do Congresso Nacional, de estatura constitucional elevado, que não busca o processo judicial ou administrativo, mas o processo de Contas. Esse objetivo é alcançado, conforme o Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2015), em seu inciso I, do art. 1º, “ao julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...)”.

Nesse contexto, de acordo com o Glossário de Termos de Controle Externo, TCU, faz-se necessário conceituar o termo “impropriedade”, enquanto falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário e outras que têm o potencial para conduzir à inobservância aos princípios de administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, tais como deficiências no controle interno, violações de cláusulas, abuso, imprudência, imperícia. Ao passo que o termo “irregularidade”, é utilizado pela Corte de Contas como termo técnico designado a evidenciar a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Tendo em vista o regulamento exposto na Instrução Normativa TCU nº 71/2012 (BRASIL, 2012), a “tomada de contas especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal a fim de obter o respectivo ressarcimento”. Essa dinâmica tem por base a apuração de fatos, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012. Para tanto, há como pressuposto as seguintes irregularidades: omissão no dever de prestar contas; não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União; ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Ainda, a TCE se configura a partir de apontamentos fáticos e jurídicos suficientes à

comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, identificando: a situação que deu origem ao dano, o exame de adequação das informações contidas nos pareceres de agentes públicos e evidenciação da relação existente que proporcionou o dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica, seja pessoa física ou jurídica.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1992), explicita as possíveis formas de decisão em processo de tomada ou prestação de contas:

- Preliminar: é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo;
- Definitiva: é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares;
- Terminativa: é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e conseqüente arquivamento em caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

Quanto ao julgamento definitivo das contas, explicitamos o que expõe a Lei Orgânica do TCU (BRASIL, 1992):

- Regulares: quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- Regulares com ressalva: quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;
- Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Dessa forma, propõe-se o aperfeiçoamento da gestão pública, não bastando ao TCU o cumprimento dos deveres já impostos, mas também, as medidas pedagógicas e disciplinares que podem contribuir para atender à sociedade, destinatária da política pública (SANTOS, 2014).

Delimitação do tema e metodologia

Após a escolha do tema, foi realizada ampla revisão bibliográfica, tendo como fontes

bibliográficas, publicações de livros, artigos científicos, teses e dissertações (LAKATOS; MARCONI, 2010) acerca do modelo de atuação da Administração Pública no desenvolvimento da política de alimentação escolar, abordando temas relacionados à estrutura do espaço do PNAE na agenda política e sua gestão ao longo do tempo, bem como ao trabalho desenvolvido pelo TCU enquanto órgão independente de controle externo dos recursos federais.

Tendo em vista o objetivo proposto por este estudo, que se restringe a evidenciar e caracterizar as impropriedades e irregularidades apontadas nas decisões do TCU, foram consideradas as publicações oficiais do governo, como leis, portarias, relatórios e transparência pública. Esse conjunto de documentos permitiu reconhecer as percepções da Corte de Contas sobre o uso e a prestação de contas dos recursos federais para a alimentação escolar por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios.

No que diz respeito à pesquisa documental foi avaliado um conjunto de textos e relatórios do Governo Federal com ênfase nos acórdãos do TCU, referentes à gestão da alimentação escolar, entre 2014 e 2015, disponibilizados pelo sítio eletrônico desse órgão, em pesquisa livre, gerando um banco de dados com planilhas e gráficos, com a utilização do software Microsoft Excel.

A partir desse censo (GIL, 1988), dentro do período (2014-2015), justifica-se o recorte temporal para a pesquisa dos acórdãos referentes à gestão da alimentação escolar, o objetivo de reconhecer as posições administrativas do TCU, após as alterações e atualização do dispositivo regulador do PNAE, a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que melhor apresentou o espírito da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar.

Quanto ao método empregado neste trabalho, foi utilizado o método indutivo, que reconhece na promoção da política pública alimentar e no controle externo, uma oportunidade de abordagem sobre a função da administração pública, a partir de análise quantitativa de resultado de documentos, "pois se impõe esta regra já que a ciência é primordialmente quantitativa, motivo pelo qual é possível um tratamento objetivo, matemático e estatístico. Afinal, o que é verdade de muitas partes suficientemente enumeradas de um sujeito, é verdade para todo esse sujeito universal" (LAKATOS; MARCONI, 2010 apud Nérici, 1978:72).

Para atender ao objetivo deste estudo, foram adotadas as seguintes etapas de procedimentos:

a) Extração do sítio do Tribunal de Contas da União, os relatórios de acórdãos e decisões com o tema "PNAE", no período de 01/01/2014 a 31/12/2015;

b) Exclusão de acórdãos de relação apresentados, pois não tem como função decidir e apontar impropriedades e irregularidades em controle externo;

c) Tabulação dos acórdãos constantes na relação obtida no procedimental inicial supracitado, de acordo com os apontamentos que motivaram as respectivas decisões no âmbito do TCU, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Caracterização dos resultados dos acórdãos do TCU

Resultados dos Acórdãos	Características
Omissão de Prestar Contas	Ausência de manifestação do gestor público, quanto à aplicação dos recursos públicos com a alimentação escolar, conforme reza o art. 8º, da Lei nº 11.947/2009.
Desvio de verbas	Comprovação de utilização dos recursos públicos diversamente ao que dispõe o art. 5º, da Lei nº 11.947/2009: “§2º (...) exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios”. (BRASIL, 2009, grifo nosso)
Processos Iliquidáveis	De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1992), a decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser terminativa, promovendo o trancamento das contas e o conseqüente arquivamento, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.
Falhas na Licitação	Impropriedades e irregularidades quanto à aplicação das normas correlatas às compras governamentais, desencadeando em: limitações à competitividade dos licitantes, aquisição insuficiente de alimentos para atender a demanda escolar, recebimento de produtos de má qualidade, ausência de cumprimento de cláusulas contratuais, ausência de fornecimento de alimentação escolar no período letivo, pagamento indevido à fornecedores não vencedores dos processos de licitação, pagamento por produtos com preços superfaturados, entre outros.
Não comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos	Ausência de evidências e documentos comprobatórios suficientes sobre a utilização adequada e tempestiva dos recursos públicos federais na aquisição de gêneros alimentícios por parte da gestão municipal ou estadual, responsável pela prestação de contas ao ente repassador, no caso, o FNDE/MEC.
Omissão do Parecer do CAE	Ausência de manifestação formal e conclusiva do CAE (por aprovação ou não) quanto à execução do PNAE, mediante análise da prestação de contas elaborada pelo gestor do Programa em sua jurisdição administrativa, conforme o inciso III, do art. 35, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.
Outros	Demais impropriedades e irregularidades em relação à Lei nº 11.947/2009 e à Resolução CD/FNDE nº 26/2013, como: ausência de nutricionista (responsável técnico do PNAE), ausência de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, ausência de CAE constituído, má infraestrutura dos refeitórios escolares, ausência de cardápio disponível ao público.

Fonte: Elaborado pelo autor

Dessa forma, foram gerados os resultados apresentados na Tabela 1. Ademais, com a separação dos acórdãos por ano do exercício em que os processos foram analisados no TCU, foi possível obter as informações apresentadas no Gráfico 1.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme proposto e apresentado na metodologia deste trabalho, a Tabela 1

explicita e caracteriza todos os acórdãos do TCU julgados entre 2014 e 2015, que tratam da execução do PNAE, 174 (cento e setenta e quatro) no total.

Tabela 1 - Principais Resultados dos Acórdãos do TCU sobre a execução do PNAE (01/01/2014 a 31/12/2015)

Omissão do Parecer do CAE	Desvio de verbas	Processos Iliquidáveis	Falhas na Licitação	Não Comprovação de boa e regular gestão dos recursos públicos federais	Omissão de Prestar Contas	Outros
03	16	13	30	58	45	09

Fonte: Elaborada pelo autor.

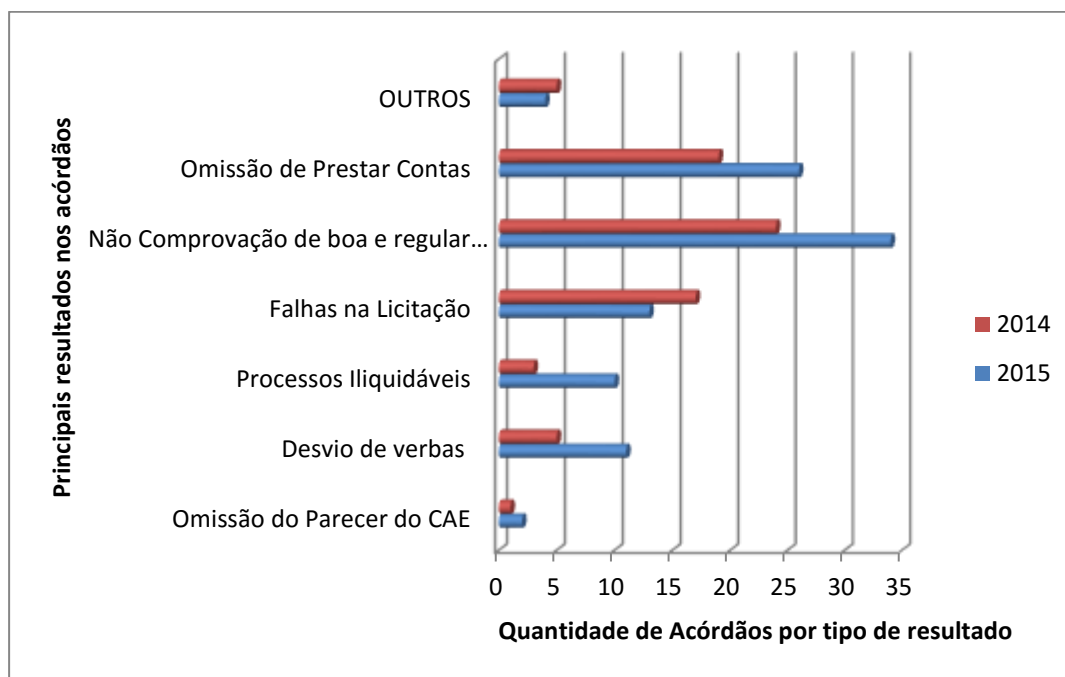
A partir dos resultados obtidos, verifica-se inicialmente que, do total de acórdãos enquadrados em uma das opções elencadas, somente 09 (nove) não se configuraram exatamente às propostas, o que representa menos de 6% (seis por cento). Com isso, é possível inferir o grau de precisão entre as características mais gerais que podem definir e correlacionar espécies de resultados.

Essa definição se torna eficaz à medida que os princípios constitucionais vinculam o TCU a decisões objetivas, bem definidas, evidenciando as respectivas motivações e elementos de conduta que favoreceram ao julgamento preciso, conforme o caso.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de órgãos de controle, como o TCU, atuarem no processo de tomada ou prestação de contas, haja vista que pouco mais de 7% (sete por cento) dos resultados não puderam ser auferidos e julgados tempestivamente, conforme a definição dos processos iliquidáveis. Normalmente, casos em que as informações já foram deterioradas e perdidas no tempo, “o que dificulta sobremaneira a apresentação da totalidade dos documentos que atestariam a efetiva aplicação dos recursos públicos repassados” (Acórdão n.º 6.248/2014 – TCU – 2ª Câmara – Ministro Relator: André Luís de Carvalho).

Ademais, demonstra-se que ao gestor público é uma dificuldade latente comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos, no caso, pelo FNDE, para a aquisição de gêneros alimentícios que, por sua vez, aparece na Tabela 1, como o segundo maior motivo de condenação por parte do TCU. Sendo assim, não se evidencia claramente o que se compra (aplicação para a finalidade) e nem como se compra (forma de execução das normas referentes a compras governamentais).

Gráfico 1 – Relação entre as quantidades de acórdãos do TCU por tipo de resultado conforme o ano (2014 e 2015)



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do Gráfico 1, infere-se que houve maior número de acórdãos sobre o PNAE, principalmente envolvendo a prestação de contas e a não comprovação de boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como o desvio de verbas destinadas à alimentação.

Ademais, firma-se a consciência de que processos sem capacidade de análise tempestiva (iliquidáveis) continuam a constituir a pauta de gestão da Corte de Contas, o que identifica a natural limitação de alcance ao passivo originário em toda a Administração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado neste estudo pode-se concluir que, na análise temporal escolhida, a qual permite conhecer a mais recente caracterização dos trabalhos executados pelo TCU em relação aos julgamentos sobre a execução do PNAE nos últimos anos, o foco de investigação e esforço do controle externo, quando da avaliação orçamentária e financeira dos gestores públicos, delimita-se a um rol identificável de impropriedades e irregularidades, com significativa precisão na proposta, ora apresentada, de catalogação dos mais variados tipos e casos analisados.

Diante o exposto, foi possível elucidar de forma panorâmica a visão da Corte de Contas sobre as fragilidades apresentadas quando da execução do PNAE. Ademais, ficou nítida a importância da missão institucional do TCU enquanto órgão independente e responsável pela aplicação dos gastos públicos, a fim de promover o melhor atendimento e retorno possível de cada política pública, pois induz o gestor a reavaliar os atos praticados e

inibir finalidade diversa do interesse público.

Assim, espera-se dar continuidade ao aprofundamento do tema, que merece ser explorado ao passo que reconhece, nos resultados apresentados, dificuldades encontradas pela execução municipal e estadual para exercer com qualidade procedimentos licitatórios e de prestação de contas, com o fito de contribuir para a mitigação dos problemas cotidianos e potencializar os elementos que podem favorecer à eficácia e à efetividade do PNAE.

REFERÊNCIAS

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L. & ASSAD, S.S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/45468>>. Acessado em: 29 jan. 2016.

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

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela. V. **Uma avaliação da efetividade do programa de alimentação escolar no município de Guaíba**. 2007. Dissertação (mestrado em educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, 1988. 08 out.

_____. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 01**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, 2001. 06 abr.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório e Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Controle Interno – Exercício 2013**. Brasília: Ago. 2014. Disponível em: <http://www.fnade.gov.br/fnade/institucional/relatorios/relat%C3%B3rios-da-cgu>. Acesso em: 29 jan. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1967. 25 fev.

_____. **Glossário de Termos de Controle Externo**, TCU, 2012. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/home.htm>>. Acesso em: 29 jan. 16:

_____. **História do Tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia.htm>>. Acesso em 29

Jan. 2016.

_____. **Instrução Normativa TCU nº 71**. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Diário Oficial da União, 2012. 28 nov.

_____. **Lei nº 4.320**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 1964. 17 mar.

_____. **Lei Federal nº 8.443**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1992. 16 jul.

_____, **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Brasília: 2, Jan. 2015. Ano XLVIII, n. 1. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/o-tcu/o-tcu.htm>>. Acesso em: 29 Jan. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado In: _____, SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1988. p. 21-38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 239.

BRITO, Carlos Ayres. O papel do novo Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, João Pessoa, ano IV, n.8, p. 25, 2010.

CARVALHO, Daniela Gomes. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 32, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Disponível em: <http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antonio C. Como redigir o projeto de pesquisa? In: GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1988. p. 144-149.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em

políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n.11, p. 3533-3546, nov. 2015.

MEC, PF e CGU se unem contra corrupção na alimentação escolar e transporte escolar. *Portal do FNDE*, Sala de Imprensa, Notícia, 28 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/8166-mec-unir%C3%A1-esfor%C3%A7os-com-minist%C3%A9rio-da-justi%C3%A7a-e-pol%C3%ADcia-federal-contradesvios-de-recursos>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª ed. Atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2011.

NETO, Pedro Matias Barbosa. **O aspecto preventivo do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado na gestão pública municipal**. Monografia (Pós-graduação). Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa. 2015.

NÉRICI, Imídeo Giuseppe. **Introdução à lógica**. 5ª ed. São Paulo: Nobel, 1978. Parte I, Capítulo 6, Parte 11, Capítulo 11, itens 11.1, 11.2 e 11.3.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Administração - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

OLIVEIRA, J. A. **Políticas públicas pra agricultura familiar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado de São Paulo, Brasil**. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 2016.

PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**; coletânea / Org.: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/655>>. Acesso em: 29 jan. 16.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima et al. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 2, n. 35, p. 128-136, 2011.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 18, p. 909-916, 2013.

PINTO, H.S. A segurança alimentar e nutricional no Brasil: a modernização do estado e os avanços na superação da fome. **Núcleo de estudos e pesquisa da consultoria legislativa**. Ago. 2014. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-150-a-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-parte-1-a-modernizacao-do-estado-e-os-avancos-na-superacao-da-fome>. Acesso em: 11 Jan. 2016.

RUA.M.G. Análise das Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças;

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Orgs.). **O Estudo da Política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA.M.G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**, (versão atualizada) 2010. Disponível em: <https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_grac3a7as-rua.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2016.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa [et al.] (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22245>. Acesso em: 11 Jan. 2016

SANTOS, M. F. A. Os tribunais de contas e a transparência como meios de combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 30-45, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2642.pdf>>. Acesso em: 11 Jan. 2016.

STRINGARI, Amana Kauling. **A influência econômica sobre o direito administrativo: uma proposta neoadministrativista**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

TAVARES, Maria Cecília Bezerra; MARTINS, Paulo Emílio Matos; FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. Controle social no Brasil: a administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.6, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15596>>. Acesso em: 11 Jan. 2016