

NOTA TÉCNICA 05/2025

**SOBRE SISTEMAS DE
PRESTAÇÃO DE CONTAS E
AUSENTES CONDIÇÕES DE
MONITORAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO
PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

NOVEMBRO DE 2025



observatório da
alimentação
escolar



Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)

Núcleo Executivo

FIAN Brasil - Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Comitê Consultivo

ActionAid Brasil
Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável
Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)
Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
Conselho Federal de Nutrição (CFN)
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)
Federação Nacional de Nutricionistas (FNN)
Instituto de Defesa de Consumidores (Idec)
Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDESSAN)
Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)

Núcleo Executivo: Luana de Lima Cunha, Mariana Santarelli, Maria Emília Pacheco, Vanessa Schottz e Pedro Vasconcelos
Coordenação: Mariana Santarelli
Assessora Executiva e de Pesquisa: Débora Olímpio
Assessor de Comunicação: Yuri Simeon
Assessora de Incidência Política: Maíra Miranda

FICHA TÉCNICA

Este é um documento do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) elaborado sob coordenação da FIAN Brasil e do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em colaboração com o Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar

Coordenação e organização: FIAN Brasil e FBSSAN

Contribuições: Marcelo Colonato, coordenador-geral do Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar

Apoio institucional: Instituto Ibirapitanga e Global Health Advocacy Incubator

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ

Site: alimentacaoescolar.org.br

E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

NOVEMBRO 2025

Núcleo Executivo



Comitê Consultivo



Apresentação

Por seu comprometimento com o cumprimento do direito à alimentação escolar, o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), em colaboração com o Fórum Nacional dos Conselhos de Alimentação Escolar, manifesta, por meio desta nota, preocupações e recomendações relativas aos sistemas de prestação de contas e as condições de monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mediante os processos de modernização dos sistemas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O PNAE é uma das mais capilarizadas política públicas nacionais, executada por um conjunto de mais de 5.500 Entidades Executoras (EExs), sendo a maioria delas os municípios, responsáveis pela gestão da alimentação escolar em mais de 150 mil escolas, que atende cerca de 40 milhões de estudantes em todo país, e um orçamento nacional de R\$ 5,4 bilhões. É, portanto, de extrema relevância a existência de sistemas de prestação de contas eficientes e transparentes, que permitam, por um lado, uma eficaz gestão, e por outro, o monitoramento e controle social sobre as diretrizes do programa e o significativo investimento público que o Estado brasileiro faz na alimentação escolar.

Reconhecemos e valorizamos os esforços institucionais que estão sendo feitos pelo FNDE para a implementação de novas ferramentas de prestação de contas e monitoramento, como o Banco do Brasil Gestão Ágil e a Plataforma Antonieta de Barros. Entretanto, **nos preocupa de sobremaneira a ausência de informações e condições de monitoramento e controle social durante um período de transição dos sistemas de prestação de contas que já se estende por quase três anos, bem como algumas mudanças ocorridas neste processo que parecem representar perdas irreversíveis nas informações sobre a aquisição de alimentos para a alimentação escolar.**

1. Apagão de dados e ausência de condições de controle social e monitoramento

- **Impactos sobre as estratégias de monitoramento da sociedade civil**

Uma das mais relevantes estratégias do ÓAE para o monitoramento do PNAE, além das campanhas de escuta direta dos sujeitos de direito, conselheiros/as e profissionais do PNAE, foi a criação de uma Matriz de Monitoramento da Alimentação Escolar. Criada com o objetivo de ampliar a transparência e possibilitar melhores condições para o monitoramento e o controle social do PNAE, esta matriz é formada por um conjunto de 7 dimensões de análise e 21 indicadores, derivados de bases de dados do governo federal, especialmente do FNDE. Os dados referentes aos anos de 2015, 2020 e 2022, sistematizados para cada um dos estados brasileiros foram divulgados pelo ÓAE em 2024, por meio da publicação “Para Monitorar o Direito à Alimentação Escolar: Dados sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar”.

Por meio desta iniciativa, a intenção do ÓAÊ é estruturar uma estratégia permanente de monitoramento, baseada na sistematização de dados oficiais produzidos pelo próprio governo federal, publicando-os sistematicamente a cada dois anos. O objetivo é ampliar a transparência e criar condições mais adequadas para o monitoramento, a pesquisa e o controle social do PNAE, por parte dos diversos atores da sociedade comprometidos com a defesa e a exigibilidade do direito à alimentação escolar, como conselheiros/as, pesquisadores/as, defensores públicos, procuradores/as, dentre outros. Complementarmente, pretendemos somar nos esforços de capacitação de conselheiros/as e agentes do sistema de justiça para a utilização destes dados e metodologia em suas esferas de atuação, contribuindo com o fortalecimento de uma ampla rede de exigibilidade, controle social e proteção do direito à alimentação escolar.

Porém, nos últimos três anos, em função da modernização dos sistemas de informação do FNDE, vivemos um verdadeiro apagão de dados. A estratégia de monitoramento do ÓAÊ está momentaneamente inviabilizada, uma vez que a maior parte dos 21 indicadores que compõem a matriz de monitoramento do ÓAÊ derivam dos sistemas de informação do FNDE que não estão em pleno funcionamento. 13 destes indicadores foram construídos a partir de dados anteriormente disponíveis no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) e no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), que deixaram de operar em 2023.

- **Impactos sobre o controle social por parte dos Conselhos de Alimentação Escolar**

Para o exercício do controle social, por parte dos CAEs, até 2022 era utilizado o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), integrado ao SIGPC, por meio do qual os conselheiros tinham acesso às informações sobre pagamentos, e com base nas quais anualmente analisavam as prestações de contas das EExs e emitiam pareceres conclusivos, de acordo com as competências atribuídas pela Lei nº 11.947/2009 e a Resolução FNDE nº6. Segundo estas normativas algumas destas competências que se encontram inviabilizadas, frente à extinção do SIGPC e as novas regras de prestação de contas, estão:

- monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE;
- analisar a prestação de contas da EEx e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do PNAE no SIGECON;
- comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE.

Segundo a legislação do PNAE o presidente do CAE (no seu impedimento o vice-presidente) é o responsável pelo envio do Parecer Conclusivo do CAE no SIGECON, estando esta responsabilidade comprometida frente à ausência de dados transparentes e acessíveis. Cabe ressaltar ainda a ausência de orientações aos

conselheiros por parte do FNDE, sobre como proceder neste período de transição.

Estão também comprometidas as condições de exigibilidade por parte dos órgãos de controle responsáveis por fiscalizar e auditar a administração pública e o uso do dinheiro público, dos ministérios públicos e defensorias que monitoram a implementação das metas e diretrizes do PNAE.

2. Perdas e riscos no processo de transição dos sistemas de prestação de contas

Em 2024, a prestação de contas da aquisição de alimentos realizada com recursos do FNDE por meio de notas fiscais de compra, até então feita pelo SIGPC, começou a migrar para um sistema do Banco do Brasil, o BB Gestão Ágil, uma ferramenta contratada pelo FNDE, regulamentada pela Resolução FNDE nº 7/2024, como o objetivo de reunir as informações de receitas e gastos, aplicações financeiras e documentos de despesas da prestação de contas dos repasses feitos às EExs. São algumas determinações da Resolução FNDE nº 7/2024:

- Que os programas serão monitorados pelo FNDE, em tempo real, a partir de dados, informações e documentos apresentados pelas entidades e unidades na Solução BB Gestão Ágil;
- Que as entidades executoras do PNAE deverão efetuar, até 31 de agosto de 2024, os registros na Solução BB Gestão Ágil relativamente ao exercício de 2023 e do período de janeiro a junho de 2024;
- Que o FNDE monitorará a execução de cada um dos programas a partir dos dados apresentados pelas entidades e unidades na Solução BB Gestão Ágil;
- Que, sem prejuízo aos referenciais anuais de transferência dos recursos, os resultados das análises relativas ao PNAE serão emitidos por qu

Cabe destacar que não há na resolução a definição de um prazo para os registros de gastos a partir do exercício de 2024 - como é feito na mesma resolução para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). E, as análises de prestação de contas passando a ser feitas a cada quatro anos, não há garantias de que as entidades executoras farão a prestação de contas em tempo real, nem mesmo no correspondente ano fiscal.

Não há dúvidas quanto aos desafios inerentes a esta transição, mas o fato é que, desde a extinção do SIGPC não há dados públicos sobre a prestação de contas do PNAE, nem se conhece o nível de adesão das entidades executoras ao BB Ágil. Com isso não há como aferir, por exemplo, se as entidades executoras estão executando os recursos do PNAE, e em que medida estão cumprindo com as metas mínimas de percentual de aquisição da agricultura familiar e limites máximos de compras de processados e ultraprocessados.

O FNDE está também desenvolvendo a plataforma Antonieta de Barros, uma interface por meio da qual pretende dar maior transparência e condições de monitoramento aos programas que gere. É uma iniciativa louvável e necessária, porém, até o momento, os dados estão sendo disponibilizados parcialmente e de forma bruta e não sistematizada, sendo portanto inacessíveis sem que existam capacidades técnicas avançadas de processamento de dados.

Neste processo de transição, em 2023 foi criado também um novo sistema, o SIGPNAE, por meio do qual são cadastradas as nutricionistas, e deverão migrar as informações que antes eram do SIGECON. Mas é preocupante o fato de que **deixou de ser cobrado das entidades executoras os Relatórios Anuais de Gestão, por meio dos quais eram declaradas uma série de informações relevantes sobre a gestão do PNAE**, o que compunha mais uma importante base de dados que se perdeu nesta transição. O SIGECON segue aberto para os conselheiros, mas sem informações atualizadas, e também deixaram de existir as condições para a emissão dos pareceres conclusivos anuais, que aconteciam por dentro deste sistema.

3. Considerações Finais e Recomendações

É louvável a iniciativa do FNDE pela modernização de seus sistemas de prestação de contas, mas o fato é que, com esta transição, **desde o início de 2023, vivemos um verdadeiro apagão de dados**, sem que seja apresentada uma previsão de quando serão divulgadas informações que são essenciais para o devido monitoramento do PNAE. Não estão acessíveis desde 2022 dados de extrema relevância como o percentual de recursos executados a cada ano por cada uma das EExs, o percentual de compras da agricultura familiar e de aquisição de processados e ultraprocessados.

Em 2026, mediante importantes alterações na Lei do PNAE, serão ampliadas as metas de aquisição mínima de compras da agricultura familiar, de 30% para 45%, e a redução da compra máxima de processados e ultraprocessados (10%). Porém de pouco adiantam esses avanços se não há condições para monitorar seu cumprimento

Estas ausências comprometem de sobremaneira a fiscalização do uso do dinheiro público por parte dos órgãos de controle e do cumprimento das diretrizes desta política por parte do sistema de justiça, bem como o controle social pelos CAEs e a sociedade civil em geral, todos estes agentes fundamentais para o zelo das contas públicas e dos direitos constitucionais à saúde, educação e alimentação. Se revela ainda como descumprimento de normativas legais que orientam a transparência e o controle social.

Frente ao exposto, apresentamos ao FNDE as seguintes recomendações:

- Adequação das normativas do FNDE para que se torne obrigatória a prestação de contas anual por parte das entidades executoras, e se envidem esforços para que se torne uma prática a inclusão de informações e notas fiscais relativas à compra de alimentos no BB Ágil, em tempo real;
- Que o SIGECON, ou sistema correspondente, volte a funcionar, com informações sobre a prestação de contas atualizadas e transparentes que possam ser aferidas anualmente pelos CAEs, por meio de pareceres conclusivos, e que seja priorizada por parte do FNDE a análise das EExs com contas reprovadas, com as adaptações necessárias para o devido exercício do controle social a partir da escuta aos conselheiros da alimentação escolar nas esferas estaduais e municipais;
- Que os conselheiros dos CAEs recebam as devidas orientações sobre como exercer suas atribuições no atual contexto de transição;
- Que a Plataforma Antonieta de Barros seja o mais rapidamente desenvolvida com o objetivo de oferecer as condições necessárias para o exercício do monitoramento e controle social, com: i) informações permanentemente atualizadas e facilmente acessíveis sobre as compras do PNAE de cada uma das EExs, que permitam averiguar o andamento da execução financeira e das compras da agricultura familiar, em tempo real, ii) painéis anuais com dados sistematizados para o acompanhamento de informações relativas às metas de restrição de compras de alimentos processados e ultraprocessados, compras da agricultura familiar com aferimento da prioridade estabelecida para assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e mulheres, dentre outras informações estratégicas;
- Que sejam feitos cruzamento da base de dados do FNDE com o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) e o Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico), para as devidas análises quanto ao perfil dos agricultores familiares que estão acessando as compras públicas do PNAE. Nestes cruzamentos é importante conhecer os grupos e linhas em que estão enquadrados os agricultores familiares, gênero e auto-identificação nos diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais;
- Retorno da exigência dos relatórios anuais de gestão como documentação obrigatória de prestação de contas, e sua incorporação ao SIGPNAE;
- Reativação do SIGECON com as adaptações necessárias para o devido exercício do controle social feitas a partir da escuta aos conselheiros da alimentação escolar nas esferas estaduais e municipais e transparência de dados;
- Retorno da exigência dos pareceres conclusivos dos CAEs.

4. Referências

BRASIL. Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho Deliberativo, Resolução nº 07, de 02 de maio de 2024. **Institui a Solução BB Gestão Ágil como ferramenta de comprovação da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.** Brasília, 2024.

ÓAÊ. **Para Monitorar o Direito à Alimentação Escolar – Dados sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília, out. 2024.





