



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3228950/2022/COSAN/CGPAE/DIRAE

PROCESSO Nº 23034.035777/2022-17

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1. ASSUNTO

1.1. Identificação e prevenção de Conflito de Interesses na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição Federal 1988.

2.2. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

2.3. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

2.4. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009).

2.5. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013).

2.6. Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020 (BRASIL, 2020).

2.7. Guia Alimentar para a População Brasileira (Ministério da Saúde, 2014).

2.8. Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos (Ministério da Saúde, 2019).

2.9. Prevenção e gestão de conflito de interesses em programas de nutrição no âmbito nacional: Roteiro de implementação do projeto de abordagem da Organização Mundial da Saúde nas Américas (Organização Pan-Americana da Saúde, 2022).

2.10. Resolução CONANDA nº 163/2014, de 13 de março de 2014.

2.11. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012).

2.12. Resolução CFN nº 599, de 25 de fevereiro de 2018.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Por meio desta nota técnica, a Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), da Coordenação Geral do PNAE, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem por objetivo fomentar a identificação e prevenção de situações de conflito de interesses na execução do PNAE.

4. ANÁLISE

CONFLITO DE INTERESSES

4.1. De acordo com Thompson (1993)^[1] e o Instituto de Medicina de Washington^[2], conflito de interesses é um conjunto de condições nas quais o julgamento de um profissional a respeito de um interesse primário, como o bem-estar de um paciente ou a validade de uma pesquisa, tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário, como um ganho financeiro. Esse tipo de conflito de interesses é classificado como sendo individual, ou seja, envolve atividades do ponto de vista de indivíduos ou profissionais.

4.2. Já do ponto de vista institucional, um conflito de interesses surge em situações em que há potencial para um interesse secundário (como uma vantagem ou ganho financeiro na execução de políticas públicas, programas e ações na área da nutrição da saúde pública) influenciar indevidamente, tanto a independência ou objetividade do julgamento profissional ou ações relativas a um interesse primário (objetivo, princípios e diretrizes de políticas públicas, programas e ações na área de nutrição em saúde pública). O conflito de interesses não é apenas financeiro, mas também pode assumir outras formas, como vantagens institucionais, materiais, pessoais, por exemplo.^[3]

4.3. A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal, conceitua conflito de interesse como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Dessa maneira, o indivíduo que ocupa cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou impedir possível conflito de interesses.

4.4. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU)^[4], no manual técnico "Prevenção e Resolução de Conflitos de Interesses", o conflito de interesses não depende da existência de lesão ao patrimônio público, nem do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro. Para caracterizar conflito de interesse, precisa existir a possibilidade de comprometimento do interesse público ou de influência, indevida, sobre o desempenho da função pública do agente, mesmo que esse comprometimento não seja de natureza material ou patrimonial.

4.5. O documento base da consulta técnica "Abordagem e gestão de conflitos de interesses no planejamento e execução de programas de nutrição no âmbito nacional" realizada pela OMS^[5] em 2015, em resposta ao desafio crescente do conflito de interesses na nutrição, apresenta as seguintes definições específicas:

4.5.1. O **conflito de interesses real** surge quando um interesse velado tem o potencial de influenciar indevidamente o julgamento/ação de funcionários ou instituições públicas através dos benefícios monetários ou materiais que conferem ao funcionário ou à instituição. Exemplos: 1) A violação dos princípios da livre concorrência nos processos de compras públicas (interesse primário) por meio de favorecimento de determinado produto, empresa ou marca (interesse secundário) em função de benefício em dinheiro oferecido pelo concorrente ao responsável pela aquisição de alimentos ou de benefícios em bens materiais para a secretaria de educação e/ou escola; 2) Quando há vínculo financeiro (ex: presentes, taxas) entre uma empresa privada e o(a) Secretário(a) de educação, responsável pela aquisição de alimentos, professor(a), coordenador(a), diretor(a), merendeira(o), nutricionista, conselheiro(a) de alimentação escolar, entre outros(as).

4.5.2. O **conflito de interesses aparente** surge quando um interesse velado tem o potencial de influenciar indevidamente o julgamento/ação de funcionários ou instituições através das influências não monetárias ou não materiais que exercem sobre o funcionário ou instituição. Exemplo: 1) Oferta de estágios, cursos e treinamentos para formação/aperfeiçoamento de estudantes e profissionais que atuam na alimentação escolar (interesse primário) por empresas e grupos para influenciar a autonomia de julgamento/ação visando favorecer determinado produto, empresa ou marca (interesse secundário); 2) Apoio a realização de eventos em escolas/secretarias de educação (interesse primário) por empresas ou grupos com o objetivo de influenciar indevidamente o julgamento/ação dos funcionários para favorecer determinado produto, empresa ou marca (interesse secundário); 3) Quando há relação não financeira entre uma empresa privada (ex: relação pessoal próxima, pressão política indevida ou a participação da empresa em papéis semioficiais) e o(a) Secretário(a) de educação, responsável pela aquisição de alimentos, professor(a), coordenador(a), diretor(a), merendeira(o), nutricionista, conselheiro(a) de alimentação escolar, entre outros(as).

4.5.3. O conflito de interesses baseado em resultados surge quando um interesse velado, envolvido no processo de elaboração ou implementação de políticas, procura alcançar resultados que são incompatíveis com o interesse público. Isso se aplica a questões nas quais existe um consenso sobre o interesse público e em que um interesse particular, pela natureza de sua missão, procura alcançar objetivos que estão em contradição com esse interesse. Exemplo: 1) Empresa que produz alimentos ultraprocessados^[6] realiza ações de Educação Alimentar e Nutricional em parceria com a escola, mas, na verdade, promovem o consumo dos alimentos ultraprocessados do seu portfólio, o que está em conflito com o objetivo do PNAE de contribuir com a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, 2) Quando uma empresa procura alcançar resultados que são incompatíveis com os objetivos do PNAE.

CONFLITO DE INTERESSES NO PNAE

4.6. Desde sua criação, em 1955, diversos avanços do PNAE para efetivar o seu objetivo contribuíram para a mitigação de conflitos de interesses em sua execução. A descentralização, em 1994, foi um desses avanços. Conforme definido na Lei nº 8.913/94, o governo federal passou a transferir recursos para estados e municípios realizarem a compra de alimentos para o Programa, com o objetivo de adequar a alimentação servida aos hábitos alimentares dos escolares^[7]. Esta mesma lei criou os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), os quais têm o papel de realizar o controle social do Programa^[8], sendo fundamentais para possibilitar sua execução adequada e o alcance do seu objetivo (interesse primário), qual seja:

“Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo”.

4.7. O marco legal do PNAE está assentado, atualmente, na Lei nº 11.947/2009, a qual reafirmou a política de caráter universal e gratuita a todos os estudantes da educação básica da rede pública brasileira. A referida Lei também foi um marco ao estabelecer que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a execução do Programa pelos estados e municípios devem ser destinados à compra de alimentos da agricultura familiar. 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 e de remanescentes de quilombos, foi estabelecido como uma das diretrizes do Programa. Dessa forma, priorizou-se a compra de pequenos produtores, que contribuem para o desenvolvimento local sustentável, o que contribui para o exercício de identificar e, assim, prevenir e mitigar, possíveis situações de conflito de interesses uma vez que deixou mais claro e objetivo o interesse primário relacionado ao PNAE.

4.8. Ao longo de suas décadas de existência, os parâmetros de aquisição e oferta de alimentos do PNAE foram atualizados. Tendo em vista as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB), publicado pelo Ministério da Saúde em 2006, por meio da resolução, publicada em 2013, pelo FNDE e vigente à época, a aquisição de refrigerantes e sucos artificiais passou a ser proibida no PNAE e foi limitada a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos, preparações semiprontas ou prontas e alimentos com quantidade elevada de sódio ou de gordura saturada. Em resposta ao aumento da obesidade, das doenças crônicas e do consumo de ultraprocessados, em 2014, o Ministério da Saúde publicou a nova versão do GAPB e, em 2019, a nova versão do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos (GACBM2). Assim, por meio da Resolução CD/FNDE nº 6 de 8 de maio de 2020, os parâmetros de aquisição e oferta de alimentos do PNAE foram atualizados e alinhados ao GAPB e ao GACBM2, sendo estabelecido um percentual máximo para aquisição de processados e ultraprocessados, entre outros parâmetros^[9]. Essas atualizações para efetivar o objetivo PNAE também contribuem para deixar mais objetivo o interesse primário do Programa.

4.9. Além dos avanços do PNAE, o robusto arcabouço jurídico nacional reconhece a escola como espaço integrante da rede de proteção à infância e à adolescência. Os profissionais da educação, juntamente com os profissionais da rede de saúde e de assistência social devem zelar pelos direitos dessa população, conforme prevê o artigo 277 da Constituição Federal:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

4.10. E o artigo 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA):

A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

4.11. A escola constitui espaço privilegiado para o desenvolvimento de práticas alimentares e de vida saudáveis, incluindo e oferta de alimentos saudáveis, preferencialmente *in natura* e minimamente processados^[10], e a realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), como recomendado pelo GAPB e de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 6/2020.

4.12. Cumpre destacar o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“As escolas e demais locais onde as crianças se reúnem devem ser livres de todas as formas de publicidade de alimentos ricos em gorduras saturadas, gorduras trans, açúcares ou sódio, porque essas instituições agem como *in loco parentis*, no lugar dos pais^[11].”

4.13. O entendimento citado visa ao alcance das recomendações da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) de não incluir comunicações de marketing em locais frequentados pelas crianças, inclusive escolas, creches, bibliotecas, instalações recreativas e parques, assim como durante eventos voltados para o público infantil como, por exemplo, eventos esportivos e recreativos com o objetivo de reduzir o consumo de alimentos ultraprocessados, em razão da maior vulnerabilidade das crianças e adolescentes ao poder persuasivo das mensagens de marketing^[12].

4.14. De acordo com o Código de Defesa do Consumidor, é abusiva toda a publicidade que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança. A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 163/2014, que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente especifica as características dessa publicidade, como o excesso de cores, a linguagem infantil e a presença de celebridades infantis. De acordo com a resolução, considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço. A Resolução do CONANDA nº 163/2014 define a “comunicação mercadológica” como toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado. A comunicação mercadológica abrange, dentre outras ferramentas, anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio, banners e páginas na internet, embalagens, promoções, merchandising, ações por meio de shows e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

4.15. Ainda, o acúmulo de evidências sobre os fatores de risco de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs) - doenças cardiovasculares, diabetes, doenças respiratórias e câncer, que são responsáveis por mais de 50% das mortes no Brasil e no mundo, sinaliza a pertinência de priorizar abordagens direcionadas a dimensão comercial dessas doenças.

A dimensão comercial pode comprometer a saúde e o meio ambiente quando as práticas corporativas ou interesses comerciais buscam depreciar políticas públicas eficazes para maximizar lucros e vantagens comerciais^[13].

4.16. Neste contexto, o PNAE tem por objetivo:

Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

4.17. São diretrizes da Alimentação Escolar:

I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II – a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV – a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V – 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 e de remanescentes de quilombos;

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

4.18. O Marco de Referência de EAN para as políticas públicas estabelece que:

Devido ao risco de conflito de interesses no estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de estratégias de EAN, o setor público deve se limitar a organizações que também tenham suas atividades pautadas pelos princípios adotados neste Marco, pela supremacia do interesse e saúde pública, além da ética e moralidade, que sempre pautam qualquer atividade própria do Estado ou com sua chancela. Importante também que as ações destas organizações não sejam pautadas por interesses comerciais ou individuais, e não sejam financiadas por recursos que tenham origem em práticas que não atendam ou violem os princípios e ações definidos em políticas públicas oficiais.

4.19. De acordo com o Artigo 14 da Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020:

É de responsabilidade da Seduc, da Prefeitura Municipal e da escola federal, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, mediante atuação coordenada dos profissionais de educação e do responsável técnico e demais nutricionistas, a inclusão da educação alimentar e nutricional – EAN no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa de maneira transversal o currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

4.20. Considerando os avanços do PNAE e o arcabouço jurídico nacional, é fundamental que os atores do PNAE - gestores(as), diretores(as), professores(as), nutricionistas, merendeiras(os), conselheiros(as), pais e responsáveis, representações da agricultura familiar - identifiquem e previnam o engajamento com parceiros que possuem interesses divergentes que possam impactar negativamente o alcance do objetivo e das diretrizes do Programa, evitando conflito de interesses^[14].

4.21. Existem cada vez mais evidências de que os setores de bebidas e alimentos ultraprocessados tentam atrasar, enfraquecer, distorcer e/ou impedir o desenvolvimento de políticas e programas de alimentação e nutrição que possam contribuir efetivamente para a formação de hábitos alimentares saudáveis e para sistemas alimentares sustentáveis^[15].

4.22. O marketing nas escolas é uma tática muito utilizada pelos fabricantes de alimentos ultraprocessados na América Latina para atrair jovens. Em troca da doação de recursos para as escolas, as companhias divulgam sua marca e/ou seus produtos em equipamentos e instalações escolares. Os fabricantes desses produtos também se envolvem em atividades filantrópicas nas escolas, inclusive as que promovem uma “vida saudável”. Além disso, promovem alimentos ultraprocessados em escolas, parques e clubes, por meio de merchandising e programas denominados “educativos”.

4.23. O quadro a seguir detalha possíveis casos de conflito de interesses no ambiente escolar e os possíveis atores do PNAE envolvidos em cada caso.

Atores do PNAE	Caso
Secretário(a) de educação, ordenador(a) de despesa, professor(a), coordenador(a), diretor(a), gestor(a) escolar, merendeira(o), nutricionista, conselheiro(a) de alimentação escolar, gestor(a) de cantina, pessoal responsável pelo setor de compra, entre outros.	Prêmio/Gincana com premiação e oferta de material pedagógico O fabricante de fórmula infantil e alimentos ultraprocessados oferece prêmio em dinheiro direcionado selecionadas e uma plataforma com conteúdo pedagógico (ilustrações, vídeos, aplicativos, fotografias participante deve realizar as missões propostas pelo fabricante. As missões incluem planos de aula de que foi aplicado aos alunos da escola.
	Realização de aulas e palestras temáticas pelo fabricante ou instituto/organização financiada pelo fabricante mostra grátis de alimentos ultraprocessados aos alunos e aos profissionais da escola.
	Visita a uma fábrica de alimentos ultraprocessados. O fabricante disponibiliza transporte e amostra g profissionais da escola.
	Patrocínio de campeonatos esportivos, realização de shows e peças de teatro nas escolas.
	Oferta de benefício monetário ou material ou vantagem para que o produto do fabricante seja adquirido
	Oferta de equipamentos e material publicitário para promover a venda de ultraprocessados na cantina Doação de alimentos ultraprocessados por empresa que fornece gêneros alimentícios para as escolas

5. RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÕES PARA IDENTIFICAR E PREVENIR CONFLITO DE INTERESSES NO PNAE

5.1. Recomenda-se aos gestores(as), diretores(as), gestores(as) de cantina, professores(as), nutricionistas, merendeiros(as), conselheiros(as) de alimentação escolar e demais atores do PNAE:

5.1.1. Garantir que o ambiente escolar esteja protegido, isto é, que as ações listadas abaixo não sejam realizadas em parceria com fabricantes/empresas de ultraprocessados e outros produtos prejudiciais à saúde e ao pleno desenvolvimento dos alunos:

- Ações de Educação Alimentar e Nutricional;
- Concursos, gincanas, premiações e doações;
- Apoio a projetos educativos;
- Oferta de material pedagógico;
- Formação de professores;
- Realização de aulas e palestras na escola;
- Patrocínio de campeonatos esportivos;
- Realização de peças de teatro e/ou shows.

5.1.2. Garantir que, no ambiente escolar, não sejam distribuídas amostras grátis e/ou brindes de alimentos ultraprocessados e outros produtos prejudiciais à saúde ou ao pleno desenvolvimento dos alunos, assim como não sejam promovidas/realizadas visitas dos estudantes às fábricas desses produtos.

5.1.3. Garantir que o ambiente escolar esteja protegido de doações de alimentos ultraprocessados e outros produtos prejudiciais à saúde ou ao pleno desenvolvimento dos alunos e/ou de estratégias que promovam esses produtos como doações de equipamentos e/ou peças de publicidade.

5.1.4. Garantir que o processo de aquisição de alimentos para o PNAE seja isento de conflito de interesses, visando o pleno alcance dos objetivos do Programa, o que inclui a proibição de vantagem indevida.

5.1.5. Refletir sobre a forma de aquisição e preparação dos alimentos baseando-se nos princípios básicos da alimentação escolar.

- Se, durante um contato ou interação com representante do setor privado, houver oferta, promessa ou entrega de vantagem indevida para atendimento de interesse privado, deve-se: rejeitar imediatamente a oferta de forma clara e explícita; informar claramente que o pedido não será atendido; esclarecer que o processo de aquisição seguirá os procedimentos legais; registrar e reportar oficialmente o fato à instância responsável e/ou superior no município ou estado.

- As recomendações do Decálogo para a boa licitação, elaborado pelo Ministério da Infraestrutura, podem apoiar o processo de aquisição de alimentos para o PNAE^[16].

5.1.6. Garantir que as interações com o setor privado sejam isentas de conflito de interesses. Para isso, deve-se rejeitar imediatamente e de forma explícita a oferta de vantagem indevida, como brindes (caneta, chaveiro, agenda, etc.), apoio a eventos internos (coffee break aos profissionais da escola, conselho ou secretaria de educação); A comunicação deve ser clara e direta, as informações institucionais encaminhadas aos representantes do setor privado devem ser formalizadas por escrito, registradas e arquivadas, toda comunicação deve ser feita por meio de linguagem formal e por correio eletrônico institucional, jamais por meio de contas pessoais; as comunicações por mensagem de texto (SMS, WhatsApp, Telegram etc.) também devem utilizar linguagem formal e devem ter conteúdo relacionado aos objetivos do PNAE.

- As recomendações do Guia Rápido de Interação com o setor privado, elaborado pelo Ministério da Infraestrutura, podem auxiliar na garantia de interações isentas de conflito de interesses no PNAE^[17].

6. CONCLUSÃO

6.1. O PNAE tem um papel importante para o alcance da qualidade de vida das crianças e para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Nesse contexto, o compromisso com a alimentação escolar deve ser firmado em todas as instâncias e com todos os atores envolvidos nesse processo.

6.2. O conflito de interesse no ambiente escolar é uma realidade e pode influenciar na boa execução do PNAE. Dessa forma, é necessário criar mecanismos e ferramentas para evitar possível conflito de interesses durante a execução do Programa.

6.3. É essencial que os atores do PNAE - gestores(as), diretores(as), professores(as), nutricionistas, merendeiras(os), conselheiros(as), pais e responsáveis, representações da agricultura familiar, etc. - consigam identificar e prevenir o conflito de interesses, observando e agindo diretamente nas relações conflituosas com as entidades/parceiros que possuem interesses divergentes do preconizado pelo conceito de alimentação adequada e saudável, podendo impactar negativamente no alcance do objetivo e diretrizes do Programa.

6.4. Assim, sugere-se que a presente Nota Técnica seja apresentada para todos os envolvidos nos processos relacionados com a alimentação escolar e sirva de instrumento de apoio para as tomadas de decisões do nutricionista do PNAE e demais gestores locais com intuito de evitar possível conflito de interesses dentro do ambiente escolar.

6.5. Por fim, nos casos em que houver envolvimento com parceiros externos, recomenda-se utilizar a **Árvore decisória para caracterização de agentes externos (Anexo I)** e/ou avaliar o risco de conflito de interesses na interação utilizando-se a **Ferramenta para a identificação e prevenção e gestão de conflitos de interesses no âmbito do PNAE**, que pode ser respondida no formato online, [disponível aqui](#), ou impressa, vide **Apêndice 1**.

Contribuições: Esta Nota Técnica foi elaborada conjuntamente pela equipe de Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) do FNDE, com a contribuição de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs) de todo o território nacional, do Grupo de Trabalho sobre Conflitos de Interesses, liderado pela Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) e das docentes Dr^a Inês Rugani e Dr^a Camila Maranhã.

7. REFERÊNCIAS

- [1]Thompson DF. Understanding financial conflicts of interest. N Engl J Med. 1993 Aug 19;329(8):573-6. doi: 10.1056/NEJM199308193290812. PMID: 8336759.
- [2]Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice; Lo B, Field MJ, editors. Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice. Washington (DC): National Academies Press (US); 2009. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22926/>
- [3]World Health Organization. Safeguarding against possible conflicts of interest in nutrition programmes. Draft approach for the prevention and management of conflicts of interest in the policy development and implementation of nutrition programmes at country level. Report by the Director-General, 2017. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB142/B142_23-en.pdf
- [4]Controladoria-Geral da União (CGU). Prevenção e Resolução de Conflito de Interesses. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46634>
- [5]Organização Mundial da Saúde. Abordagem e gestão de conflitos de interesses no planejamento e execução de programas de nutrição no âmbito nacional. Relatório da consulta técnica realizada em Genebra, na Suíça, de 8 a 9 de outubro de 2015. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34896/9789275719961-por.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [6]Ultraprocessados: Incluem vários tipos de guloseimas, bebidas adoçadas com açúcar ou adoçantes artificiais, pós para refrescos, embutidos e outros produtos derivados de carne e gordura animal, produtos congelados prontos para aquecer, produtos desidratados (como misturas para bolo, sopas em pó, “macarrão” instantâneo e “tempero” pronto). São formulações de origem e uso industriais, nas quais utilizam-se corantes, aromatizantes, emulsificantes e outros aditivos que os tornam hiper palatáveis. São produtos com baixo custo de produção, prontos para consumo e com alto tempo de prateleira.
- [7]Oliveira MAS, Siqueira LS. A importância da descentralização do PNAE para a efetivação de suas propostas. Brazilian Journal of Development. 2020; 6(3):13872-80. <https://doi.org/10.34117/bjdv6n3-305>
- [8]Bandeira LM, Chagas CMS, Gubert MB, Toral N, Monteiro RA. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Rev Nutr. 2013;26(3):343-51. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000300009>
- [9]Canella DS, Bandeira L, Oliveira ML, Castro S, Pereira AS, Bandoni DH, Castro IRR. Atualização dos parâmetros de aquisição do Programa Nacional de Alimentação Escolar com base no Guia Alimentar para a População Brasileira. Cad. Saúde Pública. 2021; 27(1) <https://doi.org/10.1590/0102-311X00151420>
- [10]in natura e minimamente processados: obtidos diretamente de plantas ou de animais e não sofrem qualquer alteração após deixar a natureza, exemplos: legumes, verduras, frutas, arroz, feijão, castanhas, farinhas, carnes, ovos, etc.
- [11]Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade - DF. relator: Ministro Edson Fachin. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5110385>
- [12]Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Recomendações da Consulta de Especialistas da Organização Pan-Americana da Saúde sobre a Promoção e a Publicidade de Alimentos e Bebidas Não Alcoólicas para Crianças. Washington, DC. 2012. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3593/Experts_Food_Marketing_to_Children_%28PDR%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- [13]Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). Marco de Referência sobre a Dimensão Comercial dos Determinantes Sociais da Saúde na Agenda de Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis. Brasília, DF. 2020. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52975>
- [14]Organização Pan-Americana da Saúde. Prevenção e gestão de conflitos de interesses em programas de nutrição no âmbito nacional: Roteiro de implementação do projeto de abordagem da Organização Mundial da Saúde nas Américas. Washington, DC, 2022. Disponível em: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/55947>>

[15] Organização Pan-Americana da Saúde. Marco de Referência sobre a Dimensão Comercial dos Determinantes Sociais da Saúde na Agenda de Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis. Brasília, DF. Disponível em: < <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52975> >

[16] Ministério da Infraestrutura. Decálogo para a boa licitação. https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/radar-anticorruptao/copy_of__Decalogo_para_a_boa_licitacao__1_.pdf

[17] Ministério da Infraestrutura. Guia Rápido de Interação com o setor privado. https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/radar-anticorruptao/copy_of__Guia_Rapido_de_Interacao_com_o_Sector_Privado__2_.pdf

8. DOCUMENTOS RELACIONADOS

8.1. **Anexo I** - Árvore Decisória para caracterização de agentes externos (SEI nº 3228944) .

8.2. **Apêndice I** - Ferramenta para a identificação e prevenção e gestão de conflitos de interesses no âmbito do PNAE (SEI nº 3228949).



Documento assinado eletronicamente por **MARIANA BELLONI MELGACO, Chefe de Divisão de Educação Alimentar e Nutricional**, em 18/07/2023, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **DEBORAH BOSCO SILVA, Coordenador(a) de Segurança Alimentar e Nutricional**, em 18/07/2023, às 18:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



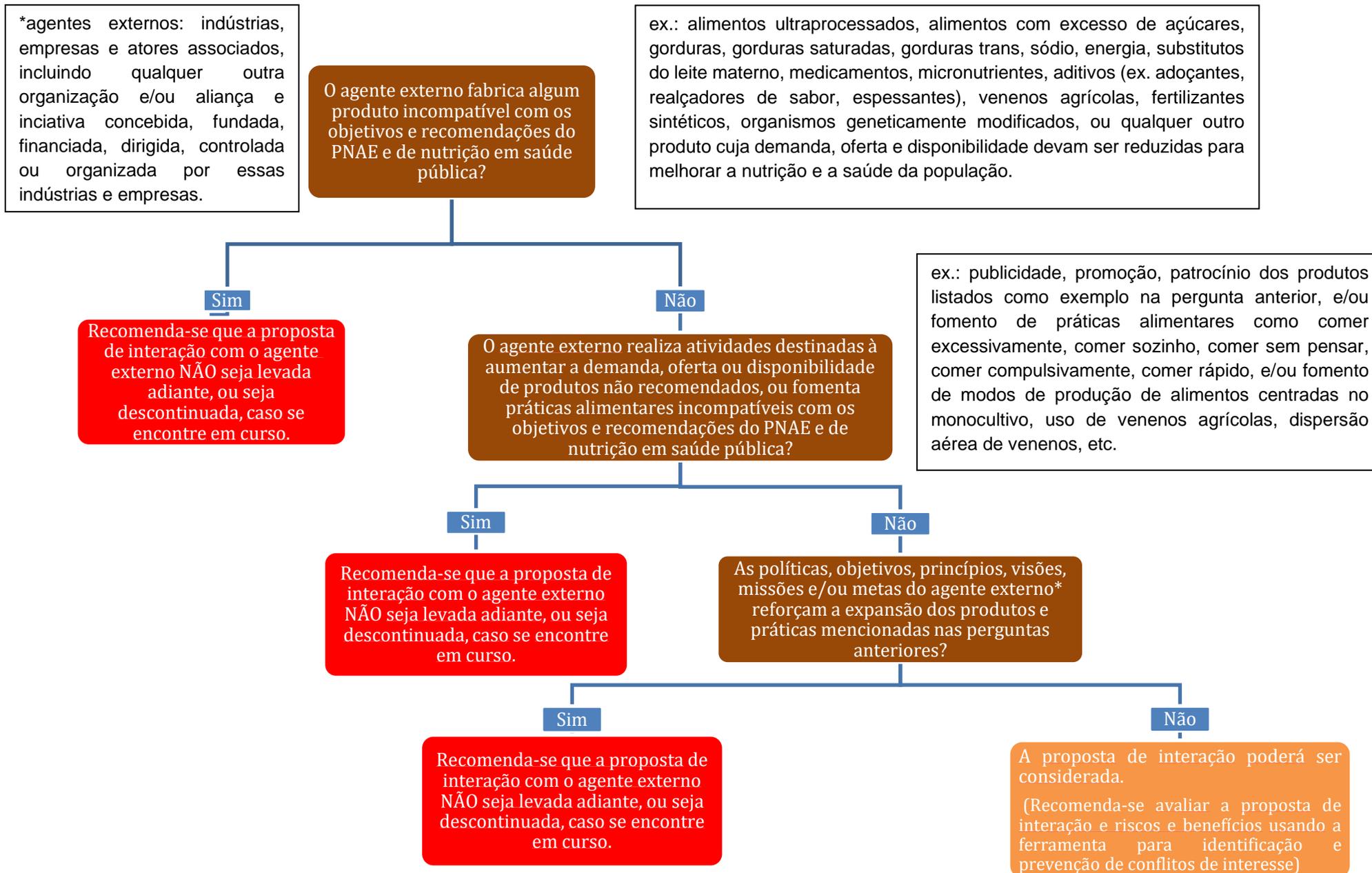
Documento assinado eletronicamente por **SOLANGE FERNANDES DE FREITAS CASTRO, Coordenador(a)-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar**, em 19/07/2023, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3228950** e o código CRC **B1B6236B**.

ANEXO I - Árvore decisória para caracterização de agentes externos.

Para começar: Qual o ator que está propondo a interação? Qual interação está sendo proposta?



Apêndice 1 - Ferramenta para a identificação e prevenção de conflitos de interesses no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Para o alcance dos objetivos do PNAE, de acordo com as diretrizes do Programa, é fundamental que os gestores, diretores, profissionais, nutricionistas, conselheiros e demais atores utilizem mecanismos adequados para prevenir conflito de interesses na execução do Programa.

Existem cada vez mais evidências de que os setores de bebidas e alimentos ultraprocessados tentam atrasar, enfraquecer, distorcer e/ou impedir o desenvolvimento de políticas e programas de alimentação e nutrição que possam contribuir efetivamente para a formação de hábitos alimentares saudáveis e para sistemas alimentares sustentáveis. Identificar e prevenir o engajamento com parceiros que possuem conflitos de interesse é fundamental para o alcance dos objetivos e diretrizes do Programa.

Os gestores públicos têm o dever de garantir que não sejam exercidas influências indevidas – sejam elas reais ou aparentes – de interesses diferentes do bem público sobre as pessoas ou instituições responsáveis por tomar decisões públicas. O conflito de interesses pode ser financeiro ou não, direto ou indireto. Os gestores e profissionais que atuam no PNAE também devem considerar os interesses divergentes dos interesses da saúde pública, que podem surgir ao longo do processo de execução do PNAE nos municípios e estados.

Para evitar conflito de interesses, os gestores podem: - estabelecer diretrizes sobre a conduta e perfil de profissionais responsáveis pelas compras na Entidade Executora (EE) e dos conselheiros que podem fazer parte do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), - estabelecer normas para divulgação e transparência dos interesses de todos os atores envolvidos na execução do Programa, garantindo a transparência dos processos desde a aquisição de alimentos até a realização de parcerias para realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional nas escolas. Estas normas podem incluir a retirada de concessões, separação organizacional, impedimento, sanções por violações, regras para as políticas pós-emprego e códigos de ética.

Para apoiar gestores, profissionais, conselheiros e demais atores do PNAE a identificar situações de conflito de interesses, sugere-se o uso da ferramenta apresentada a seguir, que tem como objetivo auxiliar a identificação e a prevenção de conflito de interesses por meio de perguntas orientadoras para embasar o processo de decisão de envolvimento e/ou parcerias com agentes externos.

Esta ferramenta foi elaborada para o contexto do PNAE, a partir da [ferramenta da Organização Pan-Americana da Saúde \(OPAS\)/ Organização Mundial da Saúde \(OMS\) sobre Prevenção e Gestão de Conflitos de Interesses em Programas de Nutrição em âmbito nacional.](#)

1. Compatibilidade dos atores externos interessados em apoiar o PNAE

Este bloco apresenta cinco questões para auxiliar a identificação de atores externos que possuem atividades, políticas, práticas e valores compatíveis com os objetivos do PNAE, de nutrição em saúde pública e objetivos mais amplos de saúde e desenvolvimento sustentável. E a associação de atores externos com outras organizações que tenham objetivos incompatíveis aos mencionados.

1. As **atividades**¹ e os valores essenciais do ator são compatíveis com os **objetivos do PNAE**²?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

2. As **atividades**¹⁸ e os valores essenciais do ator são compatíveis com os objetivos mais amplos de saúde e desenvolvimento sustentável?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

¹ **Produtos:** produtos fabricados pelo ator externo que não são recomendados para uma alimentação saudável e sustentável (ex.: produtos ultraprocessados, alimentos com excesso de açúcares, gorduras, gorduras saturadas, gorduras trans, sódio, energia, substitutos do leite materno, venenos agrícolas, fertilizantes sistêmicos, organismos geneticamente modificados, ou qualquer outro produto cuja demanda, oferta e disponibilidade devam ser reduzidas para melhorar a nutrição e a saúde da população).

Práticas: práticas adotadas pelo ator externo para aumentar a demanda, oferta ou disponibilidade de produtos não recomendados (ex: publicidade, promoção, patrocínio), ou fomentar práticas alimentares não recomendadas (ex., comer excessivamente, comer sozinho, comer sem pensar comer compulsivamente, comer rápido).

Políticas: políticas, objetivos, princípios, visões, missões e/ou metas de agentes externos* que reforçam a expansão dos produtos e práticas mencionadas.

*Indústrias, empresas e atores associados, incluindo qualquer outra organização e/ou aliança e iniciativa concebida, fundada, financiada, dirigida, controlada ou organizada por essas indústrias e empresas.

Mais detalhes disponíveis em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPE011015>

² O PNAE tem por **objetivo** contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

São diretrizes da Alimentação Escolar:

I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II – a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV – a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V – 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 e de remanescentes de quilombos;

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

3. O ator fabrica algum **produto ou presta algum serviço**¹⁸ que seja incompatível com os objetivos e recomendações do PNAE e de **nutrição em saúde pública**³?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

4. As **políticas e práticas**¹⁸ mais amplas do ator são compatíveis com os **objetivos** do PNAE e de **nutrição em saúde pública**²⁰?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

5. O ator apoia (ou é apoiado), financia (ou é financiado) ou está associado com outras organizações cujas **políticas e práticas**¹⁸ são incompatíveis com os objetivos do PNAE e de nutrição em saúde pública? Se sim, liste algumas delas abaixo se possível.

Sim

Não

Apoia (ou é apoiado), financia (ou é financiado) ou está associado com:

2. Perfil da interação com atores externos interessados em apoiar o PNAE

Este bloco apresenta oito questões para auxiliar a identificação da instituição/órgão que lidera a interação, a compatibilidade da interação com as prioridades da instituição/órgão, os benefícios da interação para o PNAE e para a nutrição em saúde pública, bem como os mecanismos de transparência, monitoramento e prestação de contas da interação.

7. A interação proposta será liderada pela escola, pelo município, pela Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou pelo FNDE?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

8. A interação proposta envolve a realização/desenvolvimento de alguma destas ações no ambiente escolar ou com a participação da comunidade escolar?

Ações de Educação Alimentar e Nutricional

Concursos, gincanas, premiações

Apoio a projetos educativos

Oferta de material pedagógico

Formação de professores

Realização de aulas e palestras na escola

³ Ex.: contribuir para atingir as metas de melhoria dos índices de nutrição e as metas de prevenção de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) relacionadas a má alimentação, como doenças cardiovasculares e diabetes.

Patrocínio de campeonatos esportivos
Realização de peças de teatro e/ou shows
Distribuição de amostras grátis/brindes
Doação de alimentos ultraprocessados
Disponibilização de equipamentos ou materiais promocionais
Processo de aquisição de alimentos para o PNAE com conflito de interesses

9. A interação proposta se enquadra nas prioridades e políticas na agenda da escola, pelo município, pela Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou pelo FNDE?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

10. A interação proposta é claramente compatível com a autoridade decisória e a liderança da agenda de alimentação e nutrição na agenda da escola, do município, da Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou do FNDE?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

11. A interação proposta oferece um benefício claro ao PNAE e a nutrição em saúde pública?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

12. A interação proposta prevê mecanismos adequados de transparência?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

13. A interação proposta prevê mecanismos adequados de monitoramento e avaliação independentes?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

14. A interação proposta prevê mecanismos adequados de prestação de contas?

Sim

Não

Outro (explique por favor):

3. Avaliação de riscos e benefícios

Este bloco apresenta seis questões para auxiliar a identificação dos riscos que a interação apresenta para a reputação, independência, integridade da instituição/órgão, o impacto positivo da interação na efetividade do PNAE, de programas convergentes e de objetivos mais amplos de saúde e desenvolvimento sustentável.

15. A interação proposta apresenta riscos significativos à **reputação**⁴ da escola, do município, da Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou do FNDE?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):

16. A interação proposta apresenta riscos significativos à independência da escola, do município, da Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou do FNDE?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):

17. A interação proposta apresenta riscos significativos à **integridade**⁵ da escola, do município, da Secretaria de Municipal/Estadual de Educação ou do FNDE?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):

18. Com base nas evidências disponíveis, é provável que a proposta de interação com este ator externo tenha um impacto positivo significativo na **efetividade do PNAE**⁶?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):

19. Com base nas evidências disponíveis, é provável que a proposta de interação com este ator externo tenha um impacto positivo significativo na **efetividade de ações, políticas e programas convergentes com o PNAE**?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):

⁴ Por reputação entende-se a opinião geral ou julgamento que as pessoas têm sobre as instituições. A reputação das instituições está intimamente relacionada com a confiança do público.

⁵ A integridade é entendida como a "consistência entre o que uma instituição faz (suas práticas), o que a instituição diz que faz (sua missão) e o que é obrigada a fazer (seu propósito).

⁶ Entendido como o impacto sobre o alcance dos objetivos do PNAE.

20. Com base nas evidências disponíveis, é provável que a proposta de interação com este ator externo tenha um impacto positivo significativo em objetivos mais amplos de saúde e desenvolvimento sustentável?

Sim

Não

Pouco claro (explique por favor):