

Relatório do Ministro Relator

Em exame Relatório de Auditoria de Desempenho realizada no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no período de 20/09 a 16.10.1999(fase de execução) com o objetivo de "verificar, considerando a descentralização existente, como e em que nível, o FNDE mantém controle sobre o desempenho do programa quanto à eficácia e efetividade".

Os trabalhos, cujo planejamento foi efetivado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Reino Unido, como parte do Projeto de "Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional", foram realizados por uma equipe de coordenação, e também de execução, formada pelos AFCEs Cristiane Mendes de Moraes, da 6ª SECEX, Luiz Akutsu, da SECEX/BA, Fabiano de Oliveira Luna e Luiz Geraldo Santos Wolmer, da SECEX/PE, e por AFCEs de todas as SECEXs Regionais.

De início, antes de transcrever as conclusões dos auditores, apresentarei a visão geral do PNAE, conforme consta dos autos:

"2.2 - Visão geral do PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, também conhecido como "Programa da Merenda Escolar", é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país. Foi criado em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos - CNA. Em 1955, ganhou abrangência nacional com a criação da Campanha da Merenda Escolar - CME (Decreto nº 37.106, de 31/03/1955, posteriormente alterado pelo Decreto nº 40.052, de 01/10/1956). Em 1965, a CME foi reformulada pela criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE (Decreto nº 56.886, de 20/09/1965), responsável pela execução do programa até 1981. Nesse ano, o programa passou a ser gerido pelo INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando, então criado (Portaria Ministerial nº 708, de 22/12/1981).

Em 1983, foi criada a FAE - Fundação de Assistência ao Estudante (Lei nº 7.091, de 18/04/1983), resultante da fusão do INAE com a FENAME - Fundação Nacional do Material Escolar. A partir de então, o Programa teve sua gestão toda concentrada na FAE, cabendo a este órgão adquirir e distribuir gêneros alimentícios diretamente às escolas.

Desde sua concepção até 1993, o Programa foi executado de forma centralizada, sendo da responsabilidade das instituições que o gerenciavam as operações de compra e distribuição dos gêneros alimentícios.

Em 1994, com o advento da Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o Governo Federal instituiu a descentralização da execução do Programa. Foram então firmados convênios com os estados, Distrito Federal e municípios, denominados Entidades Executoras, para repasse de recursos financeiros, transferindo a essas entidades a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda.

A referida lei estabeleceu, ainda, em seu art. 2º, a necessidade de criação de Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs, entidades colegiadas integradas por representantes dos diversos segmentos envolvidos no Programa, tanto em âmbito estadual quanto municipal, cujo funcionamento constituía condição essencial para as liberações de recursos.

Posteriormente, em 1997, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo FNDE, por força da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14/02/97 (convertida na Lei nº 9.649, de 27/05/1999).

O FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - é uma Autarquia Federal, criada em 1968, e vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC. Sua missão, é "captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e pesquisa e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltados ao Ensino Fundamental público brasileiro".

Com a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro 1998, e suas reedições, atualmente M.P. nº 1.853-10, de 24 de setembro de 1999, o Programa passou a ter novo direcionamento, incorporando ao texto legal a possibilidade de as Entidades Executoras descentralizarem a execução por meio da escolarização

Outra inovação implementada pela Medida Provisória referida consiste na transferência direta dos recursos do FNDE para contas específicas das entidades executoras, abertas pelo Fundo, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

Em 21 de janeiro de 1999, o Conselho Deliberativo do FNDE publicou a Resolução FNDE nº 02/99, regulamentando o PNAE, com ajustes decorrentes de alterações introduzidas pela Medida Provisória 1.784 supramencionada. Posteriormente, em 14 de abril de 1999, foi publicada a Resolução FNDE nº 10, que alterou a Resolução nº 02/99, flexibilizando a composição dos Conselhos de Alimentação Escolar, deixando de estabelecer um número fixo de membros do Conselho.

Atualmente cabe ao FNDE o repasse de recursos financeiros às Entidades Executoras para aquisição, exclusivamente, de gêneros alimentícios. O montante repassado às Entidades Executoras do Programa é calculado com base no Censo Escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento, e nos valores per capita estabelecidos pelo Conselho deliberativo do FNDE. Atualmente, o valor per capita é de R\$ 0,13 para o fornecimento da refeição aos alunos matriculados no ensino fundamental das escolas públicas e de R\$ 0,06 para os alunos da pré-escola e de entidades filantrópicas. Esses repasses são previstos para ocorrerem mensalmente, à medida que o Tesouro Nacional disponibiliza os recursos financeiros.

A Medida Provisória nº 1.853-10, de 24.10.99 assim define os repasses do Programa:

a) os recursos do PNAE "serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (art. 1º, caput);

b) "É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos do Programa diretamente às escolas de sua rede" (art. 1º, §6º);

c) "Os estados poderão delegar a seus municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizado nas suas respectivas áreas de jurisdição, e, neste caso, autorizar o repasse direto ao município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos" (art. 1º, §7º);

d) "A autorização de que trata o parágrafo anterior será encaminhada ao FNDE no mês de janeiro de cada ano, com validade a partir do ano de referência, e poderá ser revista, exclusivamente, no mês de janeiro do ano seguinte".

Para efeito de repasse de recursos financeiros, a Resolução FNDE nº 002, de 21.01.1999, considera Entidades Executoras:

a) Secretarias de Estado de Educação e do Distrito Federal;

b) Prefeitura Municipal, no caso das escolas públicas municipais, das escolas filantrópicas e das escolas estaduais por delegação da Secretaria Estadual de Educação;

c) no caso das escolas federais, a própria escola ou a Prefeitura Municipal.

Considerada a descentralização existente, o papel do FNDE é definido pelo art. 4º, I, da Resolução FNDE nº 002/99, como sendo: "responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação".

A seguir, exponho o Sumário Executivo do Relatório de Auditoria elaborado, no qual estão expostas, de maneira sintética, as principais questões abordadas nos autos:

"1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, foi selecionado para ser auditado nesse segundo ano de execução do Acordo de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido, na área de educação, por preencher os critérios técnicos definidos no âmbito do projeto, e em virtude de sua materialidade, considerando que, no exercício de 1998, lhe foi destinado o montante de R\$ 785.509.788,40, estando previsto, para 1999, no Orçamento Geral da União, que sejam gastos 903 milhões de reais para atender 37 milhões de alunos em 200 dias letivos.

ESCOPO DA AUDITORIA

Na fase de planejamento dos trabalhos, ocorrida no período de 16 a 27 de agosto de 1999, e após levantamento preliminar, que incluiu entrevistas com os gestores do Programa no FNDE, foi construída a matriz de planejamento, contendo a questão de auditoria, qual seja: Em que medida está sendo assegurada a eficácia e efetividade do PNAE ?

METODOLOGIA

A metodologia adotada para execução dos trabalhos de campo, realizados por esta Equipe e por servidores lotados nas Secretarias de Controle Externo de todos os estados, consistiu em coletar dados por meio de entrevistas, estruturadas em questionários, junto às Entidades Executoras (EE) de todos os estados da Federação, do Distrito Federal e suas respectivas capitais, bem como nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) destas EEs. Após a coleta de dados, visitaram-se escolas filantrópicas e públicas, da rede municipal, do Distrito Federal e da rede estadual, todas localizadas nas capitais, para avaliar a coerência das informações prestadas pelos gestores com a prática do Programa. Os dados obtidos em campo e as conclusões preliminares foram discutidos com a gerência do PNAE no FNDE, para esclarecer dúvidas e complementar informações.

RISCOS DE AUDITORIA

O programa da merenda tem um público alvo de 37 milhões de alunos, distribuídos em cerca de 185.000 escolas públicas e filantrópicas localizadas nos mais de 5.000 municípios do país.

A decisão de restringir o estudo às Entidades Executoras dos estados, municípios das capitais e do Distrito Federal foi norteada principalmente pelas restrições de tempo e recursos disponíveis para a presente Auditoria. O risco relativo a essa estratégia é o de não terem sido identificadas situações vividas nos municípios do interior do país e em escolas da zona rural, situações provavelmente distintas das encontradas nas capitais dos estados. Não obstante, como o volume de recursos repassados para atendimento às redes de escolas estaduais é significativo, e foram colhidas informações nas respectivas capitais, as conclusões obtidas são inegavelmente relevantes para a avaliação do Programa.

PRINCIPAIS ACHADOS

Dentre os achados da auditoria, devem ser destacados:

- o cumprimento da missão do Programa - "suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários; melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar" - não tem sido avaliado;

- o alcance do objetivo estratégico do PNAE - "garantir uma refeição diária com cerca de 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas por refeição, correspondendo a 15% das necessidades nutricionais diárias dos beneficiários, alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental das escolas públicas e de entidades filantrópicas" - também não é avaliado pelo FNDE; o valor per capita é diferenciado (R\$0,13 para o ensino fundamental vs. R\$0,06 para a pré-escola; e R\$0,06 para as escolas filantrópicas) sem haver critério técnico declarado para tal distinção;

- os controles do Programa estão baseados essencialmente na atuação adequada dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs, os quais não estão preparados e/ou equipados para desempenhar todas suas atribuições satisfatoriamente;

- os CAEs não têm funcionado de forma independente das Entidades Executoras (nas Secretarias de Educação Estaduais e das Capitais visitadas);

- o FNDE editou recentemente o "Manual do Conselho de Alimentação Escolar", contendo informação geral acerca do PNAE e das atribuições dos membros do CAE, assim como orientação acerca do armazenamento dos gêneros alimentícios e sugestões de cardápios;

- a escolarização tem sido crescente em nível estadual - correntemente, 11 estados adotaram a escolarização para 100% (ou praticamente) de sua rede escolar; 2 estados adotaram escolarização de parte de sua rede (73% e 22% em 1999, respectivamente). Os estados restantes (13), além do Distrito Federal, continuam transferindo gêneros alimentícios às escolas;

- foi observada uma diferença significativa entre o número estimado de alunos beneficiários (baseado no Censo de 1998) e o número de alunos beneficiários efetivamente matriculados no presente exercício (tanto a maior quanto a menor, em diversos estados);

- o valor per capita transferido pelo FNDE é considerado insuficiente por, aproximadamente, 95% das Entidades Executoras dos Estados/DF e das Capitais;

- os CAEs desempenham de maneira incipiente suas atribuições básicas, que englobam orientar, fiscalizar, visitar e monitorar a execução do Programa junto a cada Entidade Executora e respectiva rede de escolas;

- a comunicação entre os gestores do Programa (Entidades Executoras e FNDE) é deficiente;

- o FNDE contratou o Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP) para realizar uma pesquisa no PNAE, incluindo coleta de dados no FNDE, nas Entidades Executoras, e em escolas urbanas e rurais;

- o FNDE assinou um termo de convênio com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, para que fiscais daquela autarquia fiscalizem a execução de programas do FNDE (incluindo o PNAE) em todo o país;

- existe expressiva quantidade de denúncias pendentes de apuração no FNDE; a Auditoria Interna, responsável pela apuração, não tem informado a gerência do Programa (Diretoria de Ações e Assistência Educacional) acerca das denúncias recebidas e respectivas providências adotadas.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES:

Considerando a situação encontrada, propomos recomendar ao FNDE a adoção das seguintes providências:

a) implantar e monitorar os indicadores de desempenho do Programa relacionados a seguir:

I - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

(i) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de "dias de merenda" repassados pelo FNDE);

(ii) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);

(iii) índice do cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior);

(iv) índice da suficiência do valor per capita (valor efetivamente praticado em relação ao per capita repassado pelo FNDE);

II - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

i) evasão escolar;

ii) repetência;

iii) capacidade de aprendizagem;

iv) formação de bons hábitos alimentares.

b) acompanhar e comparar a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios, identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante, para identificar e disseminar boas práticas, que assegurem o melhor desempenho do Programa;

c) monitorar permanentemente a execução do Programa junto às Entidades Executoras de forma a assegurar que, ao longo do exercício, ocorrendo transferência de responsabilidade entre esferas do governo os recursos financeiros sejam redirecionados de imediato para as Entidades Executoras que passaram a ser efetivamente responsáveis pela execução do Programa;

d) discriminar, quando da comunicação do repasse à EEs, as quantidades de "dias de merenda" transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente;

e) realizar estudos periódicos para estabelecer (e manter atualizados em termos de poder aquisitivo) valores per capita compatíveis com as diferenças de hábitos alimentares e os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes, nas diversas localidades do país, e que sejam suficientes para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas no PNAE;

f) monitorar permanentemente a disponibilidade de nutricionistas nas Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para o sucesso do PNAE;

g) aprimorar a comunicação com as Entidades Executoras, de modo a assegurar que cada um dos responsáveis pelo Programa conheça detalhadamente suas atribuições e competências;

h) conhecer melhor os controles mantidos por cada executor do Programa, e operacionalizar os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, aprimorando a iniciativa e disseminando experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às

Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo;

i) buscar maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas;

j) priorizar, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso;

k) estimular, juntamente com as Entidades Executoras do Programa, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, e fornecer meios para melhorar a capacitação de seus membros, possibilitando-lhes desempenhar adequadamente seus papéis;

l) enquanto o controle social proposto pelo PNAE - baseado na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar - não estiver suficientemente consolidado para monitorá-lo, o FNDE deverá exercer essas atribuições, em ação conjunta com os sistemas de acompanhamento e controle das diversas instâncias federativas em que o Programa é executado;

m) promover estudos objetivando identificar as medidas necessárias para assegurar que os Conselhos de Alimentação Escolar não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras, em respeito ao princípio da independência do controle;

n) estabelecer cronograma para a implementação das recomendações, indicando as ações necessárias e respectivas áreas responsáveis pela execução de cada uma delas, bem como os prazos para realização, para fins de futuro acompanhamento por parte do TCU.

o) aumentar a integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas.

POSSÍVEIS BENEFÍCIOS

As recomendações propostas, uma vez implementadas, resultarão nos seguintes ganhos:

- o acompanhamento da eficácia e efetividade do Programa, por meio do monitoramento permanente de indicadores de desempenho, permitirá ao FNDE avaliar e aperfeiçoar a sua execução;

- a adoção de valores per capita regionais acarretará distribuição dos recursos do Programa mais adequada, respeitando as peculiaridades sócio-econômicas de cada localidade do País;

- a qualidade da merenda poderá ser melhorada a partir do conhecimento dos cardápios e custos praticados em cada região;

- os Conselhos de Alimentação Escolar, atuando de forma eficaz e independente, assegurarão o controle social preconizado pelo Programa, considerando a sua forma descentralizada de execução;

- a realização sistemática de estudos comparativos de desempenho permitirá ao FNDE conhecer as vantagens e desvantagens das diversas formas e procedimentos de execução, e assim disseminar as boas práticas;

- o ajuste permanente do número de alunos beneficiários possibilitará adequar os repasses financeiros às reais necessidades das Entidades Executoras;

- a melhoria de comunicação interna e externa ao FNDE permitirá uma atuação mais integrada entre os gestores do Programa, aperfeiçoando sua execução.

Para finalizar, a equipe de auditores, em parecer corroborado pelo Secretário de Controle Externo da 6ª SECEX, propõe, com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno, sejam efetuadas as recomendações elencadas, bem como:

"b) seja mantido o presente processo aberto, sendo o mesmo encaminhado à 6ª SECEX, para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações constantes do subitem 6.1 do presente relatório, a exemplo do deliberado no TC-930.133/1998-6 (Decisão nº 574/1999 - Plenário) e no TC-930.263/1998-8 (Decisão nº 651/1999 - Plenário);

c) seja autorizado o encaminhamento de cópia da Decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, ao Exmº Sr. Ministro da Educação, ao FNDE, e às Secretarias de Educação do Distrito Federal, dos estados e das respectivas capitais, Entidades Executoras do PNAE que foram auditadas no presente trabalho."

É o relatório.

Voto

De início, gostaria de ressaltar que a auditoria de desempenho para avaliar em que nível o FNDE mantém controle sobre o desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE quanto à eficácia e à efetividade abrangeu as Secretarias Estaduais e as Secretarias Municipais das capitais e Distrito Federal, incluindo visitas a 155 escolas, sendo 11 filantrópicas. Tal escopo foi definido em decorrência das restrições de tempo e de recursos existentes. Devo lembrar que os trabalhos ora analisados foram realizados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Reino Unido, que tem como objetivo o aperfeiçoamento de técnicas de auditoria operacional.

Conforme já reportado no relatório que antecede este Voto, "os controles do FNDE e das Entidades Executoras do PNAE estão aquém do mínimo desejado para o efetivo acompanhamento do Programa. A divulgação das informações do Programa está centrada em insumos (recursos transferidos), e não nos resultados esperados (impactos na comunidade escolar)".

Os Conselhos de Alimentação Escolar, de obrigatória existência em todas as entidades executoras, seja Estado, Distrito Federal ou Município, e que detêm fundamental importância para o controle no âmbito do Programa, não vêm cumprindo a sua missão de forma satisfatória, seja por falta de preparação dos membros ou por não estarem equipados de forma adequada, ou, ainda, em decorrência de composição equivocada.

A seguir, farei um breve comentário acerca de algumas das disfunções registradas pela equipe de auditoria em seu relatório.

A questão relativa à ausência de regularidade no repasse dos recursos por parte do FNDE, uma das principais dificuldades apontadas pelas unidades executoras, já foi tratada no TC 928.646/98-0, Relatório de Auditoria Operacional no PNAE no âmbito do Estado de Santa Catarina, por mim relatado em Sessão de 24.02.2000. Na ocasião, este Plenário resolveu alertar o Ministério da Educação que a ausência de obrigatoriedade da periodicidade mensal dos repasses é prejudicial ao programa, uma vez que potencializa os riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, em função de possíveis falhas no planejamento da aquisição de gêneros alimentícios, refletindo diretamente no atendimento aos estudantes.

A solução proposta nesta assentada, da implantação e monitoramento pelo Fundo de um indicador de desempenho para acompanhar o atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasse, deverá, se realizada, minimizar os problemas existentes. Na medida em que há dificuldades para aumentar o valor disponível para o programa, deve-se procurar repassá-lo dentro do período previsto, com o mínimo atraso possível.

No que se refere aos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, foi informado nos autos que em sua composição, na maioria contactada, seja estadual ou nas capitais, prevalecia funcionários de entidade executora respectiva, configurando, desta forma, a falta de independência daquelas instâncias. Os normativos em vigor não indicavam qual deveria ser a composição daqueles Conselhos, ou seja não definia proporcionalidade entre os participantes. A nova Medida Provisória, nº 1979-20, editada em 29.06.2000, em seu art. 3º, corrigiu este problema. No entanto, permanece cabível a proposta relativa à adoção de providências pelo FNDE no sentido de coibir a prática observada no tocante à presidência do Conselho, muitas vezes ocupada pelos próprios titulares ou por funcionários das entidades executoras, fato que restringe em demasia a sua necessária autonomia.

Aliás, a nova Medida Provisória trouxe outras importantes inovações com relação ao controle/fiscalização da aplicação dos recursos do PNAE. Agora, os CAEs deverão encaminhar ao FNDE, com parecer conclusivo acerca da regularidade da aplicação dos recursos, as prestações de contas encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Quanto ao repasse dos recursos, o Fundo pode interromper-lo no caso de não ser constituído o CAE pelas diversas Entidades Executoras dentro do prazo fixado. No tocante à fiscalização dos recursos financeiros, é da

competência do TCU, do FNDE e do próprio CAE, que, de acordo com o texto normativo, poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.

Com respeito à proposta relativa ao monitoramento permanente, pelo FNDE, da execução do programa junto às Entidades Executoras de modo a assegurar que os repasses financeiros não sejam efetivados para Entidades que não sejam mais responsáveis por determinado grupo de estudantes, considero não ser pertinente. De acordo com o art. 1º, § 8º, da Medida Provisória nº 1.979-20, de 29.06.2000, que dispõe sobre aquela matéria, a municipalização de escolas estaduais deverá ser comunicada ao FNDE somente no mês de janeiro de cada ano, para valer durante aquele exercício; significa que, de posse das autorizações encaminhadas, aquele Fundo repassa os valores, no exercício em referência, para a entidade efetivamente responsável pela escola.

Ora, se a municipalização ocorre sem a adoção das providências previstas na norma legal, entendo que cabe às Entidades Executoras envolvidas, principais interessadas, entrarem em acordo quanto a questão. A mesma conclusão é válida quando acontece a incorporação de escolas municipais na rede a ser atendida por governos estaduais; considero que a Entidade recebedora das unidades escolares tem interesse em adotar todas as medidas necessárias aos resguardo dos recursos financeiros a que passa a ter direito.

No que se refere ao valor per capita considerado no âmbito do programa, concordo com a equipe quanto às fragilidades que envolvem a previsão de um único montante para todo o território nacional, tendo em vista as extremas diversidades existentes. Não obstante, considero que fixar-se um valor para cada unidade da federação é impraticável, considerando as variáveis envolvidas e os questionamentos que daí poderiam advir. Assim, entendo ser perfeitamente viável a fixação pelo FNDE, após estudos, de valores per capita a nível regional ou microrregional, devendo ser revistos periodicamente. Não obstante o caráter suplementar da assistência financeira que envolve o PNAE, conforme o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, considero que devem ser adotadas pelo Fundo as medidas necessárias para cumprimento, no mínimo, dos objetivos traçados no âmbito do Programa, que é o oferecimento de uma refeição diária e adequada, de acordo com a meta fixada.

Desta forma, ante todo o exposto, Voto no sentido de que este Tribunal adote a Decisão que submeto ao descortino deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 02 de agosto de 2000.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Ministro-Relator, DECIDE:

8.1. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote as seguintes providências:

8.1.1. implante e monitore os indicadores de desempenho do Programa relacionados a seguir:

8.1.1.1. - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

a) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de "dias de merenda" repassados pelo FNDE);

b) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);

c) índice de cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior);

d) índice da suficiência do valor per capita (valor efetivamente praticado em relação ao per capita repassado pelo FNDE);

8.1.1.2. - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

a) evasão escolar;

b) repetência;

c) capacidade de aprendizagem;

d) formação de bons hábitos alimentares.

8.1.2 acompanhe e compare a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios (compras centralizadas nas EEs; realizadas por regionais responsáveis por um conjunto de escolas; ou realizadas por escolas) identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante, para identificar e disseminar boas práticas, que assegurem o melhor desempenho do Programa;

8.1.3. discrimine, quando da comunicação do repasse às Entidades Executoras, as quantidades de "dias de merenda" transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente;

8.1.4. avalie a possibilidade de serem fixados, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, após estudos, valores per capita a nível regional ou microrregional, revisados periodicamente, considerando, em especial, as diferenças de hábitos alimentares, os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes e a suficiência para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas pelo próprio PNAE;

8.1.5. monitore permanentemente a disponibilidade de nutricionistas nas Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para o sucesso do PNAE;

8.1.6. aprimore a comunicação com as Entidades Executoras, de modo a assegurar que cada um dos responsáveis pelo Programa conheça detalhadamente suas atribuições e competências;

8.1.7. procure conhecer melhor os controles mantidos por cada executor do Programa, e operacionalize os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, aprimorando a iniciativa e disseminando experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo;

8.1.8. busque maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas;

8.1.9. priorize, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso;

8.1.10. estimule, juntamente com as Entidades Executoras do Programa, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, e forneça meios para melhorar a capacitação de seus membros, possibilitando-lhes desempenhar adequadamente seus papéis;

8.1.11. promova estudos objetivando identificar as medidas necessárias para assegurar que os Conselhos de Alimentação Escolar não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras, em respeito ao princípio da independência do controle;

8.1.12. estabeleça cronograma para a implementação das recomendações, indicando as ações necessárias e respectivas áreas responsáveis pela execução de cada uma delas, bem como os prazos para realização, para fins de futuro acompanhamento por parte do TCU.

8.2. encaminhar o presente processo à 6ª SECEX para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações retro; e

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam, bem como do Relatório e dos Anexos elaborados pela equipe de auditoria, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Quorum

Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Sessão

T.C.U., Sala de Sessões, em 2 de agosto de 2000