



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### PESQUISA DE MERCADO

#### EDITAL DE LEVANTAMENTO DE SOLUÇÃO INOVADORA - DESAFIO INOVACGU

O DIRETOR DE PLANEJAMENTO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, no uso das competências que lhe são conferidas pelo art. 3º da Portaria nº 1.598, de 7º junho de 2024, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 219 da Constituição, que determina ao Estado estimular a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas e em outras entidades públicas ou privadas, RESOLVE:

Realizar levantamento de solução inovadora mediante consulta aos interessados em resolver o Desafio a seguir detalhado.

#### 1. Objetivo

1.1. O objetivo do levantamento de solução inovadora é consultar potenciais interessados sobre possíveis soluções inovadoras para o Desafio proposto, a fim de subsidiar decisão sobre realizar futura licitação prevista no PCA 26664015000148-0-000001/2024, item 214, visando a Contratação Pública de Solução Inovadora – CPSI.

#### 2. Justificativa

2.1. O presente levantamento de solução inovadora busca levantar informações junto aos interessados em resolver o Desafio previamente ao lançamento de Edital de Licitação e Contrato Público para Solução Inovadora, fundamentados respectivamente nos arts. 13 e 14, Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador), assegurando que a contratação seja feita de forma transparente e em conformidade com os valores de mercado, evitando sobrepreços ou subvalorizações.

2.2. Ademais, no caso de soluções inovadoras, o levantamento de informações com o mercado permite que a administração pública tenha uma visão mais clara das possíveis rotas tecnológicas para a solução pretendida, reduzindo a assimetria de informação entre o setor público e os potenciais fornecedores. Isso envolve não apenas a compreensão das tecnologias disponíveis, mas também dos custos, prazos, riscos e vantagens de cada alternativa.

2.3. Com esse entendimento mais aprofundado, espera-se planejar uma licitação mais precisa e eficiente, que leva em consideração as diferentes possibilidades tecnológicas e que seja capaz de atrair propostas alinhadas com as metas da administração.

#### 3. Visão geral do Desafio

3.1. O desafio da CGU é:

Controle Social na Política da Educação – “Como podemos fortalecer o controle social na política de educação por meio da atuação dos Conselhos?”.

3.2. A solução inovadora a ser contratada deve ser apta a solucionar o desafio proposto, de acordo com o contexto apresentado e os resultados esperados.

3.3. A descrição do desafio como um todo encontra-se pormenorizada no Anexo I deste Edital de Chamamento, em que o desafio é apresentado de maneira descritiva e estruturada através de um *briefing*, permitindo aos interessados formularem suas propostas de solução para participar do procedimento.

4. Etapas e cronograma do levantamento de solução Inovadora

Período de realização	Etapa
Até 07/10/2024.	Recebimento das submissões para o Chamamento por parte dos possíveis licitantes.
23/09/2024	Reunião de imersão no Desafio na forma de audiência pública online dos interessados com os especialistas dos desafios da CGU. Inscrição gratuita via hotsite.
Até 11/10/2024	Publicação das submissões válidas

5. Da Reunião de imersão no Desafio

5.1. Para melhor entendimento do Desafio, a CGU realizará um fórum com especialistas, que consiste em um evento online de interação com os especialistas do desafio para debates e esclarecimentos de dúvidas. Estão convidados para a reunião todos os interessados.

5.2. A participação é gratuita, mediante cadastro prévio no hotsite do levantamento de solução inovadora.

5.3. Um convite com o link de acesso ao ambiente virtual da reunião será enviado aos cadastrados.

5.4. Após sua realização, a gravação da reunião será publicada no hotsite.

6. Submissões para o levantamento de solução inovadora

6.1. A participação no presente levantamento se dá pela submissão de um documento em formato PDF contendo as contribuições do interessado a respeito de como resolver cada Desafio. Pede-se que o documento busque responder, no mínimo, às perguntas do levantamento que estão na seção seguinte. As submissões devem ser encaminhadas através do e-mail [inova@cgu.gov.br](mailto:inova@cgu.gov.br).

6.2. A submissão não requer ter participado do Evento Fórum com especialistas.

6.3. Cada interessado poderá participar com até duas submissões diferentes.

6.4. A submissão não será considerada pela CGU como uma proposta comercial. Ou seja, não tem caráter vinculante entre as partes. Não obriga quem a submeteu a seguir os seus termos. Nem implica em qualquer obrigação da CGU quanto a eventual contratação futura.

6.5. Não serão consideradas submissões válidas aquelas com ausência de informação apontada como obrigatória, notadamente as que não respondam às perguntas da próxima seção.

7. Perguntas do levantamento de solução inovadora

7.1. A CGU vislumbra que as soluções do Desafio podem se originar de diversas rotas tecnológicas, bem diferentes entre si.

7.2. Com o presente levantamento, a CGU solicita dos interessados soluções, tanto as já disponíveis no mercado, se houver, quanto as soluções inéditas que, para poderem alcançar maturidade comercial, demandem investimento de P&D, com prazo de execução em até 12 meses, prorrogáveis por até mais 12 meses. Pede-se ao interessado que descreva no documento de submissão a solução, inclusive com imagens ou links para vídeos demonstrando partes das soluções ou protótipos. E que respondam ao menos ao seguinte:

7.2.1. Qual o investimento necessário para desenvolver e testar a solução?

7.2.2. Qual a estimativa de valor dos principais elementos de custo (custo estimado da equipe, de insumos, equipamentos etc.)?

7.2.3. Quanto tempo seria necessário para desenvolver e testar a solução?

7.2.4. Como se daria o teste da solução? Descrever passos e procedimentos.

7.2.5. A especificação do Desafio é adequada para um projeto de inovação aberta e não limita as rotas tecnológicas possíveis ou a criatividade dos interessados?

7.2.6. Há algo que deveria ser alterado na especificação do Desafio para aumentar a chance de sucesso da solução?

7.2.7. Qual o tipo de licenciamento de propriedade intelectual pretendido?

8. Sigilo e publicação dos documentos submetidos

8.1. Finda o levantamento, as submissões válidas serão publicadas no hot site. Ao preencher o formulário de submissão, porém, o interessado poderá enviar, caso deseje, uma segunda versão da sua submissão contendo apenas as partes que considerar públicas, ou seja, uma versão sem informações protegidas por sigilo comercial, industrial ou de propriedade intelectual. Se apenas um documento for enviado na submissão, ele será considerado como público.

9. Proteção de dados pessoais

9.1. O compartilhamento de dados pessoais estará protegido pelas disposições da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) e atenderá a finalidade específica deste Chamamento Público.

10. Disposições gerais

10.1. Dúvidas sobre o presente levantamento de solução inovadora poderão ser encaminhadas pelo e-mail: [inova@cgu.gov.br](mailto:inova@cgu.gov.br). Casos omissos serão dirimidos pelo Diretor de Planejamento, Inovação e Sustentabilidade.

Brasília, 09 de setembro de 2024.

**ÉDER GOMES DE OLIVEIRA DA SILVA**

Chefe

**GABRIEL DE LUCCAS RUIZ**

Coordenador-Geral

# TIAGO CHAVES DE OLIVEIRA

Diretor

## Anexo I – *Briefing* Desafio 01

### Controle Social na Política de Educação

#### Como podemos fortalecer o controle social na política de educação por meio da atuação dos Conselhos?

##### Contexto

Controle social é a “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”, conforme define a cartilha da CGU para cidadãos (Brasil, 2012, p. 16), e que pode ser exercido por meio da atuação dos Conselhos de Políticas Públicas.

Espaços institucionalizados de exercício de controle social e participação, os Conselhos possibilitam ao cidadão intervir na política pública e representam um mecanismo complementar ao controle exercido pelo Estado, cuja atuação pode influenciar positivamente os resultados de uma política pública, conforme afirma Kliksberg et al. (2005, p. 77):

A participação comunitária organizada pode ter um papel insubstituível em matéria de controle do bom funcionamento do programa e de prevenção da corrupção. O controle social obriga à transparência permanente, significa um seguro contra desvios e permite que se tenha uma ideia sobre os eventuais progressos indesejáveis e de como corrigi-los a tempo.

A atuação dos Conselhos de Políticas Públicas tem sua forma e abrangência diretamente relacionada às atribuições do conselho, que variam em função da política pública ou programa de governo a que está vinculada e à esfera de atuação do conselho. Nessa perspectiva, há especial relevância nos conselhos que atuam na esfera municipal, dado que é no município, no plano local, que as políticas e programas de governo se materializam e a proximidade do cidadão possibilita o exercício do controle social tempestivo.

Na área de educação, no âmbito municipal, são três os conselhos de programas e políticas públicas: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb -CACS Fundeb e o Conselho de Alimentação Escolar – CAE. O primeiro de caráter facultativo e os dois últimos obrigatórios para o recebimento dos valores relacionados ao Fundeb e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, respectivamente.

Materializando o princípio da gestão democrática, previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, o Conselho Municipal de Educação possui atribuições mais abrangentes dentre os três conselhos citados, visto que acompanha as políticas educacionais, monitora o Plano municipal de educação, emite pareceres sobre questões de interesse da educação municipal e fiscaliza a aplicação de recursos destinados à educação, dentre outras atribuições.

Já o CACS-Fundeb e o CAE possuem como principal atribuição o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos no âmbito dos programas a que estão vinculados.

O CACS-Fundeb visa acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb, além de supervisionar o Censo Escolar anual e acompanhar a aplicação dos recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), conforme estabelecido nos artigos 33 e 34 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Por sua vez, o CAE tem por objetivo exercer o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, por meio de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos do programa, além

de analisar a prestação de contas e emitir Parecer Conclusivo sobre a execução, dentre outras atribuições previstas no artigo 44 da Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020.

Em que pese a diferença da abrangência de atuação dos conselhos citados, a literatura acadêmica sobre o assunto e os relatórios de fiscalização da CGU evidenciam a existência de obstáculos comuns ao exercício do controle social pelos conselhos, que apontam para a necessidade de promover melhores condições para o desempenho das atividades pelos conselheiros.

Nesse contexto, surge a proposta de criação de solução tecnológica que otimize processos, facilite o entendimento e promova a participação qualificada dos conselheiros, e que deverá ter como foco o contexto de atuação do CAE, que possui menor abrangência e complexidade que os outros dois conselhos citados. Ressalte-se que o desenvolvimento da solução tecnológica para o CAE será o primeiro passo para que, com as adaptações que se fizerem necessárias, se ofereça a solução para contextos mais complexos.

Os obstáculos para a atuação dos conselhos são multifacetados, tendo sido eleitos os seguintes entraves para serem objeto da solução tecnológica:

- Insuficiência de conhecimento dos conselheiros para exercício do controle social;
- Insuficiência do apoio disponibilizado para os conselhos;
- Baixo engajamento dos conselheiros.

Por relevante, destaca-se os seguintes conteúdos acerca dos obstáculos citados para a efetividade da atuação de conselhos de política públicas de diferentes áreas:

#### a) Conhecimento técnico dos conselheiros:

O panorama encontrado pode apontar alguns desafios deparados no Conselho de Saúde, tais como a falta de conhecimento dos conselheiros sobre seu papel no CMS e sobre o próprio papel do CMS na esfera social e sanitária; o desconhecimento sobre as fontes de onde provêm as verbas que financiam o SUS; o desconhecimento do Regimento Interno e do Plano Municipal de Saúde, além da dificuldade de analisar o Relatório de Gestão. Tudo isso limita a eficiência da atuação dos conselheiros, levando a comportamentos de submissão e conformismo em substituição a práticas de cidadania, participação e controle social. Nota-se, com isso, que é cada vez mais necessário socializar as informações sobre os conselhos junto à sociedade, buscando reverter essa situação. (Cotta, Cazal e Rodrigues, 2009, p. 434)

Outro fator importante a observar nos conselhos diz respeito à capacitação de seus membros, visto que o reconhecimento apenas da sua existência legal para o controle social não tem se mostrado suficiente para a sua legitimação (MARTINS, 2007). Um caminho que tem sido apontado para mudar esse quadro são as estratégias de capacitação para fortalecer a dinâmica interna dos conselhos e sua relação com a sociedade (CORREIA, 2005) [...]

[...], é pequeno o número de conselheiros que participaram de alguma capacitação, seja antes do início ou durante o mandato em ambas as regiões, para que tivessem conhecimento sobre o que é o CAE, qual o seu objetivo e quais seriam suas atribuições. Foi avaliado por Correia (2005), o impacto de capacitação de conselheiro de saúde sobre o desempenho do conselho, tendo concluído que os conselheiros capacitados apresentam uma média mais elevada de intervenções nas reuniões e de articulação com sua base, do que os conselheiros não capacitados. (Barros, 2014, p. 40)

#### b) Apoio disponibilizado para os conselhos

Por fim, um quarto conjunto de condicionantes é definido pelo volume/tipo de recursos detidos pelas IPs (*instituições participativas*) para dar sustentação ao seu funcionamento e, também, para implementar suas decisões/ações. Tema relativamente secundarizado na literatura sobre as IPs, a questão dos recursos (humanos, materiais, financeiros, de conhecimento etc.) necessários à realização das atividades cotidianas destas instituições e à efetivação de suas decisões é um elemento central para avaliar o funcionamento e os resultados produzidos pelas mesmas. A capacidade de produção de resultados por IPs dotadas de recursos expressivos (recursos para alocar através de suas decisões; corpos técnicos altamente qualificados; boas condições materiais – salas, equipamentos; funcionários de apoio; recursos para viagens e atividades etc.) tende a ser muito distinta em comparação com IPs caracterizadas por grande precariedade. (Silva, 2011, p. 239)

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador: queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de

subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo etc. também pertencentes ao Executivo municipal. Se o governo reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, existe alguma chance destes funcionarem. Se não existe esse reconhecimento, não há qualquer condição de o conselho subsistir. (Carneiro, 2002, p. 288)

### c) Engajamento dos conselheiros

Os novos mecanismos participativos incluídos na governança local se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes. (Gohn, 2002, p. 20)

Além da indicação dos principais entraves ao exercício do controle social pelos conselhos, a literatura acadêmica também indica alguns caminhos que podem contribuir para a atuação dessas instituições, dentre as quais destacamos:

Em um balanço da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Tatagiba (2003) ressalta, entre vários limites, a resistência do Estado para com estes espaços, utilizando-se de uma série de mecanismos de controle sobre o processo participativo. Parece que a palavra-chave para os sucessos (parciais) de várias experiências não é o diálogo ou a cooperação, e sim a “estratégia”. De acordo com a autora, a compreensão do Estado como um ator não monolítico tem sido fundamental para a adoção de procedimentos ou estratégias que visam a estabelecer alianças e parcerias pontuais com diferentes setores (da sociedade e do Estado) tendo em vista a concretização de objetivos voltados para a promoção dos direitos sociais. (LÜCHMANN, 2006, p. 24).

O modelo proposto permite dizer que 66% do interesse do grupo para participar da produção coletiva de ideias para o setor público deriva de dois construtos: reconhecimento pelos membros da instituição proponente e comodidade. O mais expressivo é o reconhecimento pela instituição pública ( $\beta^{\wedge} = 0,658$ ) e, mais especificamente, o que leva ao interesse em participar é a possibilidade de os participantes interagirem com agentes públicos e receberem deles retorno sobre a aplicabilidade de suas ideias ( $\text{MEI1} - \beta^{\wedge} = 0,893$ ) e a possibilidade de estabelecer uma relação de confiança e reconhecimento com a instituição proponente ( $\text{MEI2} - \beta^{\wedge} = 0,903$ ).

[...]

A comodidade ( $\beta^{\wedge} = 0,167$ ), assim como em outras pesquisas que utilizaram o TAM [modelo de aceitação de tecnologia], foi considerada um fator importante para a intenção de participação dos usuários das plataformas de envio de ideias (Lin et al., 2011; Belanche et al., 2012), o que é compreensível já que um ambiente confortável para o envio de ideias e a apresentação clara dos objetivos e de como funciona a plataforma tendem a facilitar e promover o acesso (Wijnhoven et al., 2015).

Os resultados desta pesquisa complementam os obtidos por Martins e Souza Bermejo (2014) que realizaram análise do conteúdo das ideias obtidas nos desafios de ideias realizado pela PMMG [Plataforma Prêmio Ideia], de onde foi extraída a amostra de respondentes do questionário. Os autores mostraram que a maioria das ideias enviadas pelos respondentes versava sobre o aumento de canais de comunicação entre os agentes públicos e cidadãos, para juntos resolverem os problemas públicos. Esta pesquisa complementa a pesquisa de Wijnhoven e colaboradores (2015), ao mostrar que os cidadãos desejam mais do que um ambiente para participação, também desejam receber feedback sobre suas ideias e que elas sejam reconhecidas pelas instituições públicas. (MARTINS, BERMEJO, 2018, p. 430)

### Objetivo:

O desafio busca fortalecer o controle social no Programa de Alimentação Escolar, por meio da orientação e facilitação da atuação dos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, de forma a favorecer o acompanhamento da alimentação escolar.

### Resultados pretendidos

- Ampliação do conhecimento dos conselheiros para atuação no CAE, através das orientações;
- Facilitação da atuação dos conselheiros, por meio da disponibilização de roteiros, checklists, modelos

de documentos, dentre outros, que devem estar vinculados a cada ação de fiscalização;

- Aumento do engajamento dos conselheiros, por meio da utilização de estratégias de gameificação;
- Potencialização da capacidade de atuação da Controladoria Geral da União - CGU ou órgãos públicos relacionados com o programa, a partir do acesso ao registro de informações decorrentes da atuação dos conselhos.

## **O que se espera da solução**

- Objetive a facilitação da atuação dos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE;
- Utilize os princípios da gamificação, com foco no ser humano, de modo detectar e catalisar as motivações que levam o conselheiro a um maior engajamento e comprometimento com as atividades do Conselho;
- Utilize linguagem simples e acessível ao cidadão comum, e inclua glossário para os termos técnicos;
- Enfoque na ação de fiscalização com vinculação da orientação e das ferramentas de facilitação;
- Possibilite a disponibilização de orientações desvinculadas das ações de fiscalização;
- Possibilite a disponibilização de ferramentas de facilitação, desvinculadas das ações de fiscalização;
- Defina o formato e conteúdo das orientações genéricas que contribuam para o entendimento do potencial da contribuição dos conselhos na execução do programa ou política pública, como também o teor das orientações relacionadas à realização da ação de fiscalização e adoção de providências, caso sejam detectadas divergências e/ou irregularidades;
- Defina o formato e conteúdo dos instrumentos de facilitação relacionados à ação de fiscalização, bem como os instrumentos genéricos que apoiem a atuação dos conselheiros;
- Possibilite a proposição de tarefas/atividades, como realização de ação de fiscalização, levantamento de dados, up-load de documentos, dentre outros;
- Possibilite o reconhecimento da atuação do Conselho e dos conselheiros pela CGU ou outra instituição pública;
- Possibilite a troca de experiências entre diferentes conselhos;
- Possibilite a utilização da função de ação de fiscalização sem uso da internet;
- Inclua funcionalidades para: cadastro de conselheiros; realização de upload de documentos e fotos; registro da imagem por meio da solução tecnológica; inclusão de outras linhas de ação; inclusão de novas perguntas, orientações e modelos de documentos; registro consolidado da ação de fiscalização e medição da atuação dos conselhos;
- Crie base dos dados resultantes das ações de fiscalização com possibilidade de acesso pela CGU e por outro órgão público relacionado com o programa;
- Possibilite a utilização da solução tecnológica nos contextos de atuação de outros conselhos de políticas públicas;
- Disponibilize mapa de monitoramento do serviço público, como a rede de ensino (georreferenciamento de unidades escolares da região, serviços, problemas, infraestrutura etc.), que oriente a seleção da unidade para a realização da ação de fiscalização;
- Preveja estratégias que promovam a adoção da solução tecnológica pelos conselheiros, e que contribuam para o aumento do engajamento nas ações desenvolvidas pelo Conselho.

## **Informações complementares**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae é um programa federal que 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”, tendo definido as diretrizes para a alimentação escolar: alimentação saudável e adequada, educação alimentar e nutricional, universalização, participação social, desenvolvimento sustentável e direito à alimentação escolar (Brasil, 2009, np).

O CAE é o conselho obrigatório do Pnae, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, que é formado por representantes do governo e da sociedade civil, com predominância numérica desse último grupo. É composto por sete membros titulares, além de seus respectivos suplentes, sendo: um representante do poder Executivo do respectivo ente federado, dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, dois representantes de pais de alunos e dois representantes indicados por entidades civis organizadas.

Reconhecidos como “importantes agentes no controle desse programa [Pnae], sendo muitas vezes a principal fonte de informação em relação à ineficiência e/ou irregularidades na utilização dos recursos destinados à alimentação escolar” (Brasil, 2017, p. 3) pela “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)” do Tribunal de Contas da União (TCU) e FNDE, os conselhos têm sua atuação fundamentada na Lei nº 11.947/2007 e a Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, amparadas pela CF/88, conforme segue:

- Lei nº 11.947/2009:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do Pnae e emitir parecer conclusivo. (Brasil, 2009, p. 7).

- Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020

Art. 44 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/2009:

I - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;

II - analisar a prestação de contas da EEx, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online;

III - 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, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

IV - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

V - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros;

VI - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução;

VII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo à EEx antes do início do ano letivo.

Art. 63 A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do TCU, do Ministério Público e da sociedade em geral. [...]

Tais competências e atribuições amparam a atuação do CAE, que deve zelar pela concretização da regularidade e qualidade da alimentação escolar, por meio da fiscalização voltada para as seguintes linhas de ação: “o acompanhamento da execução financeira, a aquisição dos alimentos, a qualidade da alimentação ofertada sob diversos aspectos, as atividades de Educação Alimentar e Nutricional e os cuidados com as condições de produção da alimentação escolar” (Brasil, 2017, p. 27).

Registre-se que em 2023, o PNAE distribuiu R\$5.280.984.372,93, sendo R\$1.624.650.291,43 para todos os Estados e DF e R\$3.656.334.081,50 para 5.568 municípios, e que em todos esses entes existe o Conselho de Alimentação Escolar, composto por, no mínimo, sete conselheiros e seus suplentes. Assim, a solução tecnológica tem potencial para apoiar a atuação de cerca de 39.000 conselheiros, que atuam nos municípios, cuja rede pública de ensino atende a 23.319.818 alunos.

Inicialmente, a solução tecnológica abordará a linha de ação de avaliação da qualidade da alimentação ofertada sob diversos aspectos, tendo em vista as dificuldades do FNDE e órgãos de controle para a realização das fiscalizações in loco, além da possibilidade de os conselheiros realizarem tal acompanhamento nas escolas com enfoque na verificação da eficácia do programa, que pode ser avaliada



pela disponibilização e consumo de alimentos saudáveis pelos alunos da rede pública de ensino. Ressalte-se que a solução tecnológica deve permitir incluir novas linhas de ação, com as respectivas orientações e facilidades.

A solução tecnológica deve abordar cinco funções: orientação, facilitação, ação de fiscalização, tarefas/atividades e interação.

- A orientação pode ser de caráter genérico, como os direitos e deveres dos conselheiros, ou de caráter específico, vinculada a uma ação de fiscalização; e a solução tecnológica deve possibilitar a utilização de diferentes formas de apresentação, como material escrito, vídeos e links de acesso a outras plataformas e sites, dentre outros;
- A facilitação pode ser de caráter genérico, como modelo para solicitação de documentos, ou de caráter específico, vinculada a uma ação de fiscalização, como um checklist; e a solução tecnológica deve possibilitar a geração de outros documentos ou alteração dos modelos existentes pelos usuários;
- A ação de fiscalização deve ser classificada em níveis de dificuldade, ter vinculação com orientação e facilitação, além de gerar registro da ação realizada e das providências adotadas, cujos dados devem alimentar banco de dados. Sugere-se que os níveis de dificuldade considerem a necessidade de suporte documental, sendo considerado como nível 1 de dificuldade, a ação de fiscalização de inspeção física, que demande pouco ou nenhum suporte documental para sua realização; como nível 2 de dificuldade, a ação de fiscalização que demande a consulta a documento que contenha dados suficientes para a verificação física; e como nível três, a ação de fiscalização que exija consulta a mais de um documento ou realização de atividade complementar para a conclusão da verificação;
- As tarefas/atividades devem possibilitar o direcionamento da ação dos conselheiros e podem abranger a comprovação do acesso a uma orientação; a realização de ação de fiscalização; realização de atividades desvinculadas da ação de fiscalização, como upload de editais ou registro da imagem, dentre outros.
- A interação deve possibilitar a troca de experiências entre diferentes conselhos.

Buscando orientar o desenvolvimento da solução tecnológica para o caso concreto, definiu-se que as ações de fiscalização deverão ter como referência as perguntas orientativas nº 3.6, 3.7, 3.10 e 3.11 da “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)” do Tribunal de Contas da União (TCU) e FNDE (Brasil, 2017, p. 27-28), e responder às seguintes questões:

- Os produtos comprados estão sendo utilizados na alimentação escolar para os alunos? (referência pergunta 3.6);
- Estão sendo oferecidos alimentos saudáveis, em conformidade com as vedações e recomendações do Pnae? (referência pergunta 3.7)
- Os produtos comprados são de boa qualidade? (referência pergunta 3.10)
- As condições higiênico-sanitárias da escola são adequadas? (referência pergunta 3.11 e anexo IV)

Também foi disponibilizado mapeamento exemplificativo dessas ações de fiscalização, constante do quadro 1, para as quais deve ser contemplado:

- Orientação que abranja a finalidade e os conhecimentos necessários para a ação de fiscalização;
- Identificação dos documentos necessários para realizar a ação de fiscalização, se for o caso;
- Mecanismo de facilitação relacionado à ação de fiscalização proposta;
- Possibilidade de registro da ação realizada;
- Possibilidade de registro das providências adotadas.

Além disso, a solução tecnológica deve também considerar as três formas de gestão do Pnae: centralizada, semidescentralizada ou semi-escolarizada e descentralizada ou escolarizada. Na gestão centralizada, as Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação realizam a compra e distribuição dos alimentos nas escolas; na gestão semidescentralizada ou semi-escolarizada, a Secretaria de Educação compra alguns alimentos e distribui, e também repassa valores para as escolas realizarem a compra de alguns itens, como os alimentos perecíveis; e na gestão descentralizada ou escolarizada, a Secretaria de Educação repassa os valores para as escolas, que realizam a compra dos alimentos.

Quadro 1- Mapeamento exemplificativo das ações de fiscalização

Ação de fiscalização	Testes	Nível de dificuldade	Orientação	Fundamentação legal	Documentos necessários	Facilitação
<p>1) Os produtos comprados estão sendo utilizados na alimentação escolar para os alunos?</p>	<p>1.1) Verificar se os itens comprados constam do cardápio da merenda</p>	<p>2</p>	<p>a) Procedimento para comparar o cardápio da merenda com os itens comprados, buscando identificar se todos os itens comprados são utilizados na preparação da merenda b) Providências que podem ser adotadas, caso haja divergência entre as compras e o cardápio</p>	<p>Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 - artigo 21 e 23</p>	<p>a) Cardápio da merenda b) Recibos das escolas de recebimento dos alimentos, indicando os itens e quantidades ou Documentos dos fornecedores, que entregaram direto nas escolas c) Documento de controle do estoque, que indiquem a entrada e saída dos itens e as quantidades</p>	<p>a) Roteiro de entrevista com merendeiras para verificar o uso dos itens comprados na alimentação escolar b) Ficha de verificação de controle do estoque c) Modelo de solicitação da disponibilização dos documentos necessários d) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>
	<p>1.2) Verificar se os alimentos entregues nas escolas correspondem ao que foi retirado do estoque ou ao que foi pago ao fornecedor, no caso de entrega direta.</p>	<p>3</p>	<p>a) Critérios de seleção dos itens para verificação b) Procedimentos para verificação dos documentos de controle do estoque da escola c) Providências que podem ser adotadas, caso haja divergência entre as compras e os alimentos entregues na escola</p>			

	<p>2.1) Verificar se o cardápio incluiu a oferta de porções de frutas e hortaliças;</p>	<p>1</p>	<p>a) Procedimentos de verificação do cardápio da merenda para identificar a oferta de, no mínimo, duas porções de frutas e três de hortaliças nas escolas em período parcial ou quatro porções de frutas e cinco de hortaliças nas escolas em período integral</p> <p>b) Providências que podem ser adotadas, caso o cardápio não inclua no mínimo a quantidade indicada para frutas e hortaliças</p>	<p>Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 - artigo 18, §§ 1º, 2º e 3º</p>		

2) Estão sendo oferecidos alimentos saudáveis, em conformidade com as vedações e recomendações do Pnae?

2.2) Verificar se foram oferecidos alimentos proibidos para os alunos	2	a) Procedimento para verificar se o cardápio inclui alimentos proibidos, como refrigerantes e refrescos artificiais, bala e similares, confeito, bombom, chocolate em barra e granulado, biscoito ou bolacha recheada, dentre outros. b) Procedimento para verificar se no estoque da escola constam produtos proibidos; c) Providências que podem ser adotadas, caso o cardápio ou o estoque da escola tenha produtos proibidos	Resolução FNDE nº 0 7º e 86, de 08 de maio de 2020 - artigo 18, §§ 7º e 8º e artigo 22	a) Cardápio da merenda b) Ficha de controle de estoque	a) Check-list para verificação do cardápio com a discriminação dos itens proibidos e dos itens de consumo restrito; b) Roteiro de entrevista com nutricionista c) Roteiro de entrevista com merendeira d) Ficha de verificação de controle de estoque e) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação

<p>2.3) Verificar se foram oferecidos alimentos de consumo restrito para os alunos, de acordo com as quantidades permitidas</p>	<p>2</p>	<p>a)  Procedimento para verificar se o cardápio limitou a quantidade dos produtos de consumo restrito, como embutidos e salsichas; legumes e verduras em conserva; bebidas lácteas com aditivos ou adoçados; biscoito, bolacha, pão ou bolo; doces; preparações regionais doces; margarina ou creme vegetal.</p> <p>b)  Procedimento para verificar o estoque da escola constam produtos de consumo restrito;</p> <p>c)  Providências que podem ser adotadas, caso o cardápio ou tenha sido verificado o consumo de alimentos restritos em quantidade superior à definida.</p>	<p>Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 - artigo 18, § 6º</p>
---	----------	---	--

	3.1) Verificar se os produtos adquiridos estão dentro do prazo de validade	1	a) Procedimento de verificação o prazo de validade dos produtos utilizados na preparação da merenda escolar b) Providências que podem ser adotadas caso sejam encontrados produtos fora do prazo de validade	Lei nº 14.133/21 - art 40 Edital da licitação ou termo de referência da dispensa de licitação	-	a) Ficha de verificação do prazo de validade b) Modelo de documento de comunicação da irregularidade c) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação
--	--	---	---	--	---	--

3) Os produtos comprados são de boa qualidade?

	<p>3.2) Verificar se os produtos recebidos pela escola possuem as características previstas no edital da licitação ou dispensa.</p>	<p>2</p> <p>a) Procedimento para comparar as características dos produtos que estão no estoque da escola com a especificação que consta do edital de licitação ou dispensa; p.ex: na licitação consta arroz tipo 1 e na escola foi entregue arroz tipo 5 (Tipo 1: 7,5% de grãos quebrados; Tipo 2: 15% de grãos quebrados; Tipo 3: 25% de grãos quebrados; Tipo 4: 35% de grãos quebrados; Tipo 5: 45% de grãos quebrados) b) Providências que podem ser adotadas, caso os produtos da escola sejam diferentes da especificação do edital ou compra</p>	<p>Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 - artigo 25 e Lei nº 14.133/21 - art. 40</p>	<p>a) Edital de licitação ou Dispensa de licitação b) Nota fiscal da aquisição</p>	<p>a) Ficha para comparar a especificação do produto b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>
	<p>4.1) Os arredores da escola estão livres de contaminação?</p>	<p>1</p> <p>a) Procedimento para inspeção física dos arredores da escola b) Providências que podem ser adotadas, caso existam locais de contaminação nos arredores da escola</p>			<p>a) Check-list de verificação dos arredores da escola b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>

4) As condições higiênico-sanitárias da escola são adequadas?

<p>4.2) O local do estoque de alimentos da escola é limpo, organizado, arejado, bem iluminado e livre de insetos e animais?</p>	<p>1</p>	<p>a) Procedimento para inspeção física do local do estoque b) Providências que podem ser adotadas, caso o local de estoque não esteja adequado</p>	<p>Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 - artigo 40 RDC nº 275/2002 - ANVISA RDC nº 216/2004 - ANVISA</p>	<p>—</p>	<p>a) Check-list de verificação do estoque b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>
<p>4.3) A cozinha é um local limpo, organizado, arejado, bem iluminado e livre de insetos e animais?</p>	<p>1</p>	<p>a) Procedimento para inspeção física da cozinha b) Providências que podem ser adotadas, caso o cal da cozinha não esteja adequado</p>			<p>a) Check-list de verificação da cozinha b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>
<p>4.4) As merendeiras observam as regras de higiene?</p>	<p>1</p>	<p>a) Procedimentos para verificação do cumprimento das regras de higiene pelas merendeiras b) Providências que podem ser adotadas, caso as merendeiras não observem as regras de higiene</p>			<p>a) Check-list de verificação das merendeiras b) Roteiro de entrevista com merendeiras</p>
<p>4.5) O refeitório é um local limpo, organizado, arejado, bem iluminado e livre de insetos e animais?</p>	<p>1</p>	<p>a) Procedimento para inspeção física do refeitório b) Providências que podem ser adotadas, caso o local do refeitório não esteja adequado</p>			<p>a) Check-list de verificação do refeitório b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação</p>



4.6) A escola possui documentos sobre as condições higiênico-sanitárias?	2	a) Procedimento de verificação documental b) Providências que podem ser adotadas, caso a escola não possua os documentos sobre as condições higiênico-sanitárias	Registro de imunização Registro de capacitação ou treinamento das merendeiras Registro da potabilidade da água Registro dos exames periódicos dos manipuladores	a) Check-list da verificação documental dos registros das condições higiênico-sanitárias b) Modelo de solicitação de esclarecimentos para o gestor escolar ou secretaria de educação
--	---	---	--	---

## REFERÊNCIAS

BARROS, Thiara Teixeira de. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) na região metropolitana de Campinas e na região administrativa de Registro, estado de São Paulo. 2014. 126 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia de Alimentos, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1622805>. Acesso em: 9 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Resolução RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Diário Oficial da União: seção 01, Brasília, DF, 23 out.2002. Disponível em [https://www.gov.br/servidor/pt-br/siass/centrais\\_conteudo/manuais/resolucao-rdc-anvisa-n-275-de-21-de-outubro-de-2002.pdf/view](https://www.gov.br/servidor/pt-br/siass/centrais_conteudo/manuais/resolucao-rdc-anvisa-n-275-de-21-de-outubro-de-2002.pdf/view). Acesso em: 05. jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Resolução nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216\\_15\\_09\\_2004.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216_15_09_2004.html). Acesso em: 05. jun. 2024

BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF: CGU, 2012. (Coleção Olho Vivo). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>. Acesso em: 06 maio.2024.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 27 maio.2024

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Dispõe sobre a Lei de licitações e contratos administrativos; revoga, a partir de 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra F, Brasília, DF, 01 abr.2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 05. jun. 2024

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da

alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em 27 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 6. ed. Brasília, DF: FNDE, 2017.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 2, p. 277 a 292-277 a 292, 2002.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. DE M.; RODRIGUES, J. F. de C. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 7, p. 9-31, 2002

KLIKSBERG, B. et al. Gestão pública e participação. 20. ed. Salvador: FLEM, 2005.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 125-149.



Documento assinado eletronicamente por **EDER GOMES DE OLIVEIRA DA SILVA**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 09/09/2024, às 09:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL DE LUCCAS RUIZ**, Coordenador-Geral de Dados e Inovação, em 09/09/2024, às 09:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **TIAGO CHAVES OLIVEIRA**, Diretor de Planejamento, Inovação e Sustentabilidade, em 09/09/2024, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3350165 e o código CRC 752C8BAA

---

Referência: Processo nº 00190.107938/2024-45

SEI nº 3350165