PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS



TERCEIRIZAÇÃO TOTAL DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE NO IFAL

TERCEIRIZAÇÃO TOTAL DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE NO IFAL

Produto Técnico Tecnológico apresentado pela mestranda Lidiane de Almeida Pereira ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação dos docentes Prof. Dr. Rodrigo Gameiro Guimarães e Prof. Dra. Luciana Santos Costa Vieira da Silva como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 04

Instituição da proposta 05

Público-alvo da proposta 06

Descrição da situação-problema 07

Objetivo da proposta de intervenção 09

Diagnóstico e análise 10

Proposta de intervenção 11

Responsáveis pela proposta de intervenção e data 12

Referências 13

Protocolo de recebimento 15

RESUMO

As compras públicas são estratégicas na promoção de políticas sustentáveis, como no caso da alimentação escolar. No âmbito do PNAE, é obrigatória a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE à agricultura familiar. No entanto, a forma de gestão dos serviços de alimentação escolar pode dificultar o cumprimento dessa exigência legal. Dos 16 campi do IFAL, 10 ofertam alimentação escolar pelo PNAE ou PNAES, sendo que 70% utilizam a terceirização total, e apenas três campi que adotam essa modalidade conseguiram realizar, de maneiras distintas, essas aquisições. Nessa forma de gestão do serviço, a responsabilidade pela compra dos alimentos recai sobre a empresa contratada, o que representa um desafio para o cumprimento da exigência legal. Apesar de a Resolução nº 06/2020 orientar sobre o uso dos recursos em casos de terceirização do fornecimento de refeições, ainda persistem dúvidas quanto à sua aplicação, especialmente no que se refere à compra de alimentos da agricultura familiar. Assim, propõe-se um manual operacional para aperfeiçoar a terceirização total dos serviços de alimentação escolar no IFAL, com ênfase na aquisição de alimentos da agricultura familiar, em conformidade com o PNAE.

Palavras-chave: PNAE. Terceirização total. Agricultura familiar.

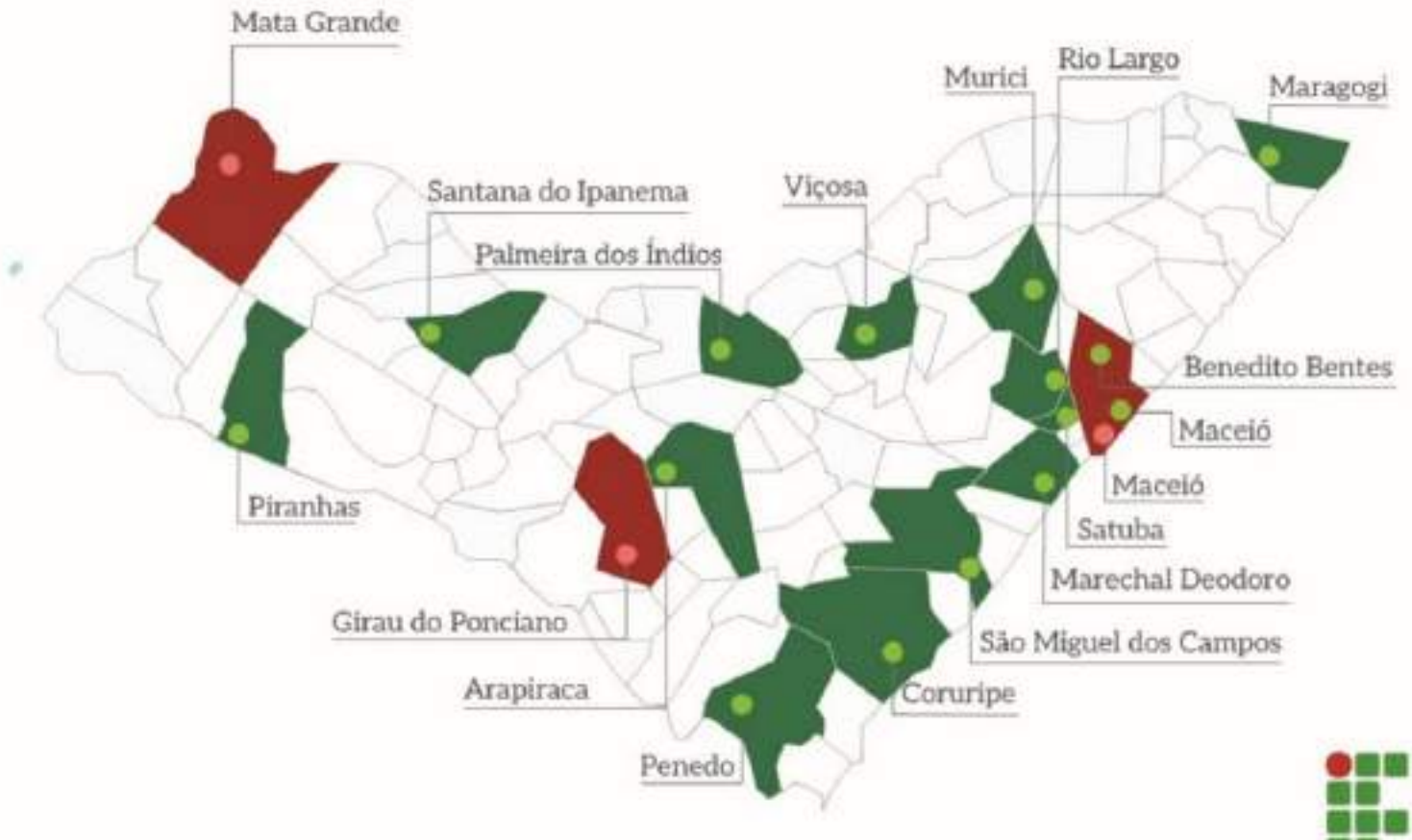


Dos 16 campi do IFAL, 10 ofertam alimentação escolar pelo PNAE ou PNAES, sendo que 70% utilizam a terceirização total, e apenas três campi que adotam essa modalidade conseguiram realizar, de maneiras distintas, essas aquisições.

INSTITUIÇÃO DA PROPOSTA

Este produto técnico tecnológico foi desenvolvido com base na realidade dos 16 campi do Instituto Federal de Alagoas (IFAL), com foco em sua aplicação nas unidades de ensino da própria instituição.

INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS

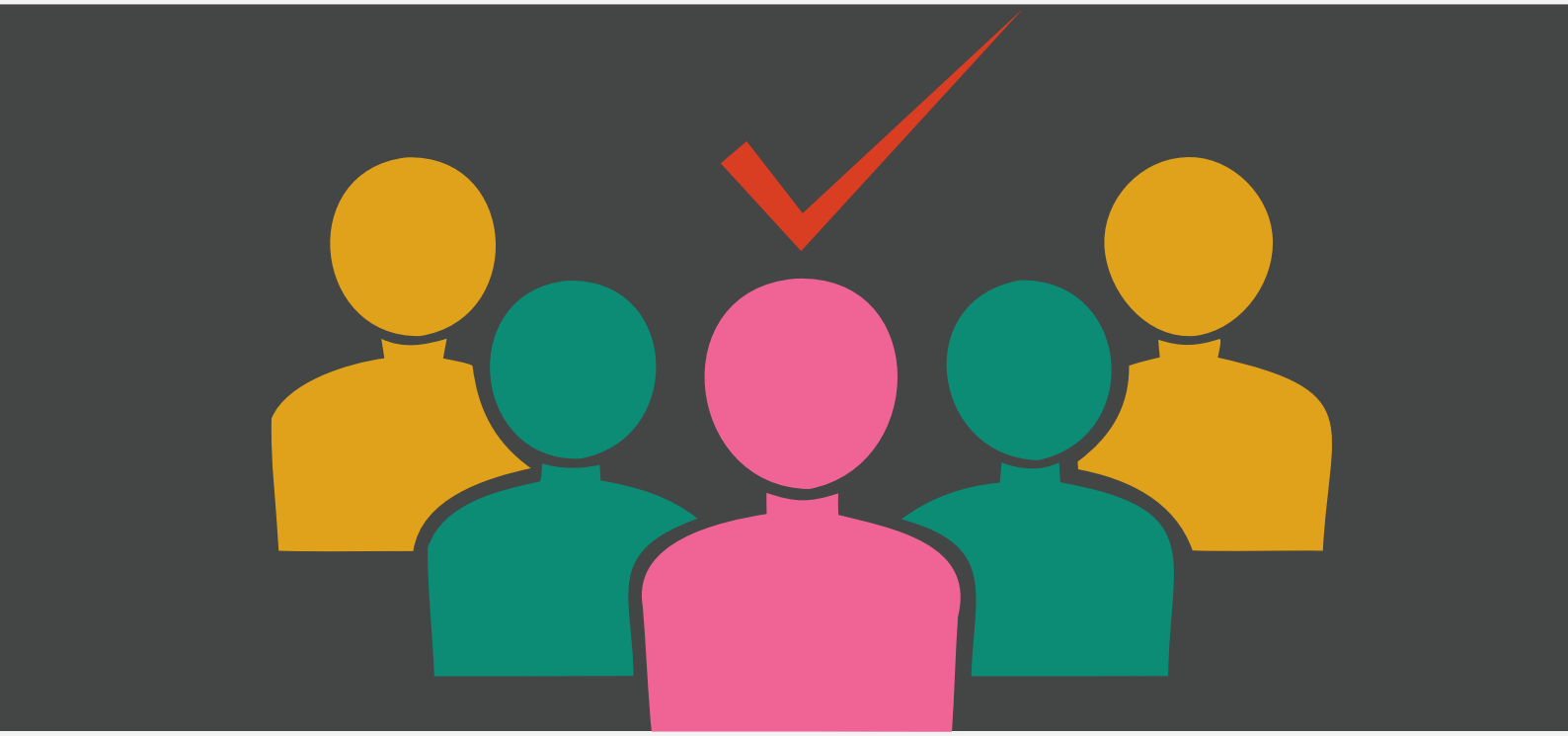


16 Campi do Ifal
3 Novos Campi

INSTITUTO FEDERAL
Alagoas

PÚBLICO-ALVO

O público-alvo deste produto técnico tecnológico são os servidores dos campi e da Reitoria do IFAL com atribuições relacionadas ao planejamento, acompanhamento ou execução do PNAE na instituição.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

As compras governamentais são utilizadas pelos gestores públicos para adquirir bens ou contratar serviços necessários ao funcionamento do Estado e à prestação de serviços à população. Em geral, essas contratações são feitas por meio de licitação, conforme previsto no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. A licitação é o processo pelo qual a administração pública define, em edital, as regras e condições para a contratação. Com isso, os interessados podem apresentar propostas, e a administração pública escolhe a mais vantajosa, com base em critérios transparentes, visando o interesse coletivo.

O processo de contratação pública é composto por três fases principais: o planejamento, em que a Administração define o que será contratado; a seleção da proposta, que abrange a escolha da opção mais vantajosa e a verificação da habilitação dos participantes; e a execução contratual, quando o contratado cumpre suas obrigações e recebe o pagamento da Administração. Sob a perspectiva da eficiência administrativa, o processo de contratação deve ser entendido de forma sistêmica, considerando a correlação lógica e interdependente entre as fases de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual.

Os formuladores de políticas públicas, integrando diferentes pilares, estão definindo metas cada vez mais ambiciosas em torno da sustentabilidade nas aquisições públicas.

Tais ambições são evidentes nos serviços públicos de alimentação, nesse segmento os modelos de compras estão mudando para uma maior participação de cadeias de suprimentos locais e compras de alimentos orgânicos.

A alimentação escolar, além de oferecer oportunidades promissoras para a melhoria do estado nutricional dos estudantes e a segurança alimentar da comunidade, também se torna ferramenta potencial na promoção de uma alimentação mais sustentável, favorecendo a transição para sistemas alimentares sustentáveis, principalmente a partir de seus meios de compra e da gestão de suas refeições e resíduos. Nesse contexto, reconhecendo-se o papel estratégico do Estado e das políticas públicas, as aquisições de alimentos nas escolas públicas consistem em uma alavanca fundamental na transição de sistemas alimentares sustentáveis.

Em 2009, o PNAE inovou seus procedimentos de compras públicas ao estabelecer que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às entidades executoras (EEx) do programa devem ser destinados à compra de alimentos da agricultura familiar.

No entanto, estudos indicam que a forma de gestão da alimentação escolar, em especial a gestão totalmente terceirizada dos serviços, influencia o cumprimento desta exigência legal.

Em 2020, a Resolução nº 06 do PNAE regulamentou a possibilidade de terceirização da alimentação escolar, permitindo que as EEx contratem pessoas jurídicas para o fornecimento das refeições. Nessa modalidade, os recursos repassados pelo FNDE devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de alimentos, enquanto as demais despesas devem ser custeadas com recursos próprios da entidade.

Além disso, deve-se exigir do contratado a emissão de notas fiscais distintas para a aquisição de alimentos e para a prestação do serviço. No entanto, conforme observa-se que, apesar da previsão expressa no Art. 51 da Resolução, ainda persistem dúvidas sobre a correta execução desse formato de contratação.

Considerando que a terceirização de serviços de alimentação coletiva em instituições públicas é uma realidade, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também regulamentou essa modalidade por meio da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, da Resolução nº 08, de 30 de julho de 2024, e da Resolução GGPAA nº 21, de 29 de julho de 2025. Esses normativos preveem que, no âmbito do PAA, a exigência de aquisição de alimentos da agricultura familiar também se aplica às contratações realizadas pela administração pública federal, direta e indireta, em que houver aquisição ou fornecimento de gêneros alimentícios por meio de contratação de empresas terceirizadas, inclusive no caso da contratação de serviços de fornecimento de refeições preparadas por terceiros.

Nessas situações, a empresa contratada deve adquirir, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar e essa exigência deve estar expressa no Termo de Referência do processo licitatório. Essa aquisição pode ocorrer de três formas:

- por meio da contratação direta realizada pelo órgão público via chamada pública com previsão de repasse dos alimentos à empresa terceirizada;
- realização de Chamada Pública pela Administração Pública, para seleção de agricultores familiares individuais e/ou de organizações da agricultura familiar, para que firmem contrato com a empresa terceirizada; ou,
- de forma excepcional e justificada, por meio de credenciamento direto de fornecedores da agricultura familiar pela empresa contratada, seguindo os critérios estabelecidos nos normativos do Programa.

A comprovação das aquisições deve ser feita mediante apresentação de notas fiscais dos fornecedores e relatórios de controle das entregas ao órgão público contratante. Também detalha que a definição do valor mínimo a ser destinado à agricultura familiar será calculado com base no custo estimado para a aquisição dos gêneros alimentícios constantes das planilhas de custos apresentadas no momento da licitação.

Embora PNAE e PAA sejam programas distintos e com regras próprias, comungam de princípios comuns, sendo as duas maiores políticas públicas nacionais que fomentam mercados institucionais para a agricultura familiar no país.

No IFAL, semelhante ao que ocorre em outros Institutos Federais, a prática de terceirização total da alimentação escolar é comum, onde empresas especializadas na produção de alimentos são contratadas para operar nos espaços concedidos, recebendo remuneração baseada na quantidade de refeições servidas.

Para alguns autores, a terceirização da alimentação escolar é uma das dificuldades para a implementação da compra de alimentos da agricultura familiar, uma vez que a compra de gêneros alimentícios passa a ser responsabilidade da contratada e não da unidade escolar. Embora esses estudos apontem uma associação negativa entre terceirização e aquisição da agricultura familiar, não exploram mecanismos contratuais que possam conciliar eficiência operacional com cumprimento legal.

Diante desse contexto, o presente produto técnico tecnológico foi desenvolvido com o objetivo de ·aperfeiçoar a terceirização total dos serviços de alimentação escolar no IFAL, com ênfase na aquisição de alimentos da agricultura familiar, em conformidade com o PNAE.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Propor um manual operacional para aperfeiçoar a terceirização total dos serviços de alimentação escolar, com ênfase na aquisição de alimentos da agricultura familiar, em conformidade com o PNAE..



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

No IFAL, a prática de terceirização total dos serviços de alimentação escolar é comum, onde empresas especializadas na produção de alimentos são contratadas para operar nos espaços concedidos, recebendo remuneração baseada na quantidade de refeições servidas. Atualmente, dos 16 campi da instituição, 10 oferecem alimentação escolar, seja por meio do PNAE ou do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), sendo que, entre eles, 70% adotam a terceirização total dos serviços.

Entre os 7 campi do IFAL que utilizam essa forma de gestão da alimentação escolar, apenas três conseguem efetivar a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE. Sendo que um deles faz a compra da agricultura de forma independente e paralela à empresa terceirizada e os outros dois, de maneiras de execução contratual distintas, realizam a compra por meio de chamada pública e repassam os alimentos à empresa terceirizada. Em todos os casos, cumprem o percentual mínimo de 30% previsto em lei, mas apresentam variações nos valores aplicados e no perfil dos alimentos adquiridos, segundo o grau de processamento.

Em relação aos seis campi que ainda não ofertam alimentação gratuita, todos acreditam que a terceirização total é uma forma viável de implantar a alimentação escolar em suas unidades de ensino.

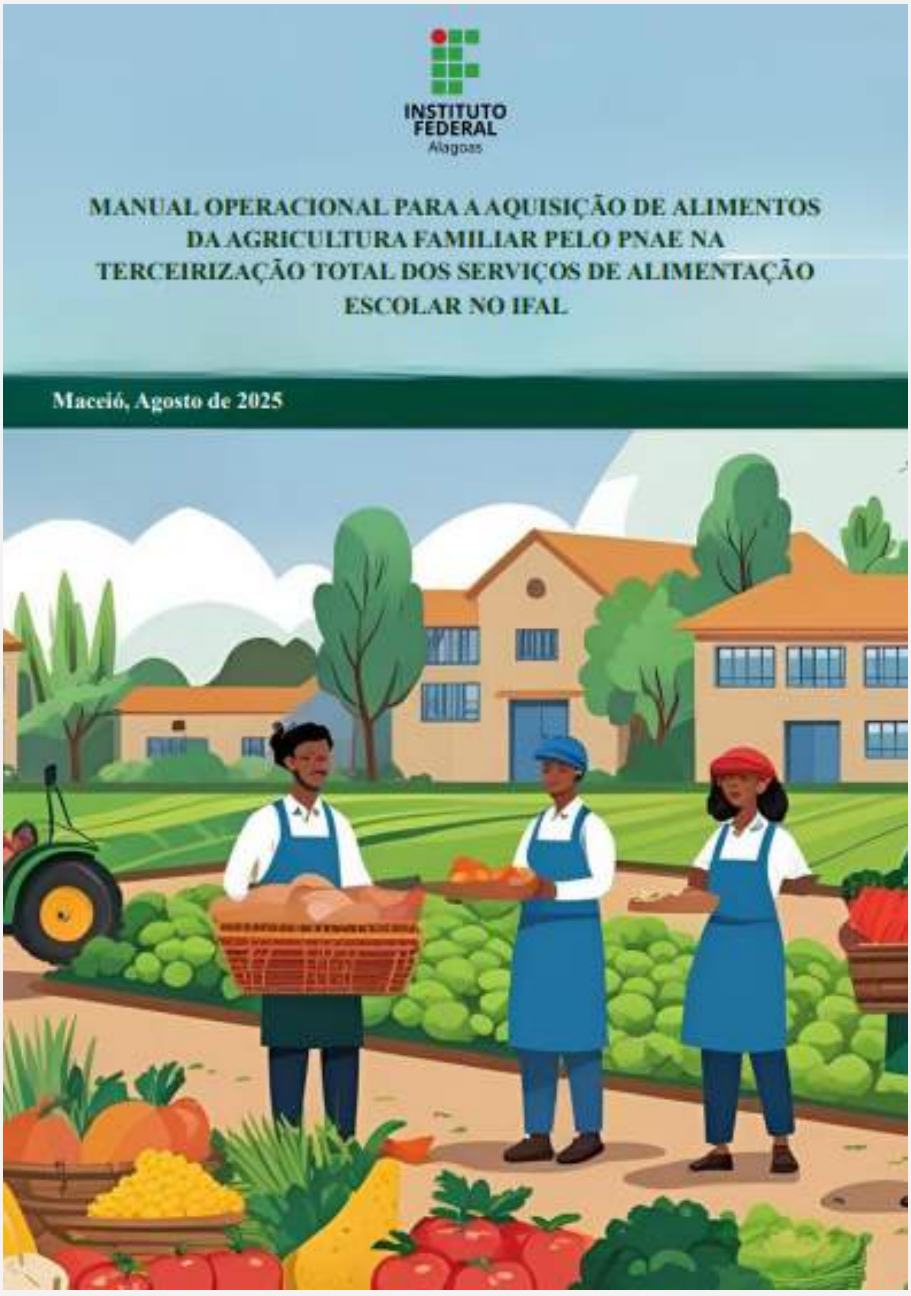
Diante desse cenário, torna-se evidente a importância de um manual operacional que oriente a gestão terceirizada da alimentação escolar, assegurando o cumprimento da legislação do PNAE e a valorização da agricultura familiar nos campi do IFAL.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O presente manual operacional foi desenvolvido com o objetivo de subsidiar os campi do IFAL na aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE na terceirização total dos serviços de alimentação escolar.

Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Ul-ceMiaunpLRARiEcquN5AAgHXso5yn/view?usp=drive_link



RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Lidiane de Almeida Pereira
Prof. Dr. Rodrigo Gameiro Guimarães
Prof. Dra. Luciana Santos Costa Vieira da Silva

Maceió, 04 de Agosto de 2025



REFERÊNCIAS

ALAGOAS (ESTADO). Tribunal de Contas do Estado. O planejamento das contratações públicas: estudo técnico preliminar e termo de referência. Maceió, 29p., 2022. Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc30082022204831000000630e779f4432f.pdf. Acesso em: 6 jul. 2025.

OLIVEIRA, H. A. G. de; LÔBO, M. M. licitação pública: as contratações diretas analisadas sob a perspectiva do interesse público. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.7, 2023.

MEDEIROS, C. L. de. A importância do planejamento nas contratações públicas: prevenção de falhas e efetividade nos resultados. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, v. 9, n. 2, p. 69–84, 2017.

AMORIM, R. B. et al. Accountability do Programa Nacional de Alimentação Escolar executado por empresas terceirizadas contratadas por Secretarias de Estado da Educação. 4º Congresso UFU de Contabilidade, 2021.

TREGEAR, A. et al. Routes to sustainability in public food procurement: An investigation of different models in primary school catering. Journal of cleaner production, v. 338, p. 130604, 2022.

POINSOT, R. et al. Number of meal components, nutritional guidelines, vegetarian meals, avoiding ruminant meat: what is the best trade-off for improving school meal sustainability? European Journal of Nutrition, v. 6, n. 61, p. 3003-3018, 2022.

WANG, D. et al. Meals, Education, and Gardens for In-School Adolescents (MEGA): study protocol for a cluster randomised trial of an integrated adolescent nutrition intervention in Dodoma, Tanzania. BMJ Open, v. 12, n. 7, 2022.

CAMARÉNA, S. Artificial Intelligence (AI) for Sustainable Institutional Food Systems: Implementation of AI Tools for School Nutrition Program Management in the United States of America. Frontiers in Sustainable Food Systems, v. 6, jun. 2022.

CHIAVERINA, P. et al. The drivers of the nutritional quality and carbon footprint of school menus in the Paris area. Journal of agricultural & food industrial organization, v. 21, n. 2, p. 147–169, 2023.

BIZARRO, S.; FERREIRO, M. DE F. Sustainable public procurement in Portugal: The case of two public school canteens. Regional science policy & practice, v. 14, n. 3, p. 560–574, 2022.

SILVERIO, G. de A.; SOUSA, A. A. de. Organic foods from family farms in the National School Food Program: Perspectives of social actors from Santa Catarina, Brazil. Revista de Nutrição, v. 27, n. 3, p. 289–300, 2014.

ARAGI, J. C.; BANDONI, D. H. School feeding in Federal Institutes: characterization and analysis of food acquisitions from family farming. Revista de Nutrição, v. 35, p. 1–12, 2022.

MACHADO, P. M. de O. et al.. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 12, p. 4153–4164, 2018.

BRASIL. Resolução nº 6, de 8 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/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view. Acesso em: 17 jun. 2023.

REFERÊNCIAS

REZENDE, L. T. de et al. Avanços da legislação do Programa Nacional da Alimentação Escolar. Cadernos do FNDE, v. 3, n. 6, p. 11–33, 2022.

MAGALHÃES, C.P. Avaliação da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação de São Paulo. 2022. 104 p. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-27062023-175028/publico/PaivaCP_MTR_R.pdf. Acesso em: 10 fev. de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. Resolução nº 8, de 30 de julho de 2024. Dispõe sobre a execução da modalidade "Compra Institucional", no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Brasília, DF. 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_de_Aquisicao_de_Alimentos/Arquivos/Resolucoes/Resolucao_n_8_de_30-07-2024.pdf. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. Resolução GGPAA nº 21, de 29 de julho de 2025. Dispõe sobre a execução da modalidade Compra Institucional- CI, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília, DF. 2025. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=15&data=01/08/2025&captchafield=firstAccess#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20GGPAA%20N%C2%BA%2021%2C%20DE,de%20que%20tratam%20o%20art. Acesso em: 04 ago. 2025.

ROCHA, J. K. D. et al. Diagnóstico do programa nacional de alimentação escolar na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 1.ed. – Cuiabá: IFMT, 146p, 2023. Disponível em: livro_diagnostico_do_programa_nacional_de_alimentacao_escolar_na_rede_federal_de_educacao_profissional_online.pdf (ifmt.edu.br). Acesso em: 05 jan. 2024.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Ao
Instituto Federal de Alagoas

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "Manual operacional para a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE na terceirização total dos serviços de alimentação escolar do IFAL", derivado da dissertação de mestrado "ANÁLISE DAS FORMAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELO PNAE NO IFAL", de autoria de Lidiane de Almeida Pereira.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Alagoas

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um produto não patenteável (manual) e seu propósito é subsidiar os campi do IFAL na aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE na terceirização total dos serviços de alimentação escolar.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@feac.ufal.br

Maceió, AL ____ de _____ de 20 ___

Registro de recebimento

_____

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

P

Discente: Lidiane de Almeida Pereira, Mestranda em Administração Pública

Orientador: Rodrigo Gameiro Guimarães, Doutor em Administração

Coorientadora: Luciana Santos Costa Vieira da Silva, Doutora em Administração

Universidade Federal de Alagoas

04 de Agosto de 2025

PROFIAP

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA