



Licitações do PNAE: Análise da Descrição da Qualidade dos Alimentos em Editais no Brasil

Jeanice de Azevedo Aguiar^{1*} ; Ricardo Moreira Calil² 

Introdução: É importante garantir que os processos de licitação pública, inclusive no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, sigam critérios rigorosos de sustentabilidade, segurança alimentar, qualidade sanitária e nutricional dos alimentos. A participação de nutricionistas nos processos de licitação é destacada como fundamental para assegurar a escolha adequada dos alimentos no PNAE, alinhada às necessidades nutricionais dos alunos e aos princípios de sustentabilidade. **Objetivo e método:** O objetivo desta pesquisa foi analisar os editais de licitação dos alimentos do PNAE quanto à menção de legislações vigentes para o assunto, assim como a participação de nutricionistas nesse processo. **Resultados e Discussão:** Apesar de avanços na legislação, a pesquisa identificou inconformidade nos editais (n=262) publicados por municípios das diversas regiões do Brasil, quanto as normas sanitárias e de sustentabilidade. A maioria das licitações analisadas não atendeu plenamente às exigências legais, resultando em falhas na adoção de práticas sustentáveis, na segurança nutricional e sanitária dos alimentos licitados. **Conclusão:** As não conformidades apontadas sugerem a necessidade de maior capacitação dos gestores públicos quanto a promoção de um desenvolvimento sustentável mais efetivo; alinhamento das especificações de alimentos às normas legais vigentes, visando a aquisição destes, com qualidade nutricional e sanitária para as refeições oferecidas nas escolas públicas, cumprindo os objetivos e diretrizes do PNAE.

Palavras-chave: Alimentação escolar; Nutricionistas; Indicadores de desenvolvimento sustentável; Qualidade dos alimentos; Governança em saúde.

PNAE Bids: Analysis of the Description of Food Quality in Public Notices in Brazil

Introduction: It is essential to ensure that public procurement processes, including those within the National School Feeding Program (PNAE), follow strict criteria regarding sustainability, food safety, and the sanitary and nutritional quality of food. The participation of nutritionists in procurement processes is highlighted as fundamental to ensuring the appropriate selection of food for the PNAE, aligned with students' nutritional needs and sustainability principles. **Objective and Methods:** The objective of this research was to analyze food procurement notices within the PNAE regarding references to current legislation on the subject, as well as the

¹ Divisão de Alimentação Escolar, Prefeitura do Município de Cajamar, Cajamar, São Paulo, Brasil. *Endereço para correspondência: *E-mail*: jaa@jeanicedezevedo.com.

² Universidade Municipal São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, São Paulo, Brasil.

participation of nutritionists in the process. **Results and Discussion:** Despite advances in legislation, the study identified non-compliance in the procurement notices (n=262) published by municipalities from various regions of Brazil, particularly concerning sanitary and sustainability standards. Most of the analyzed procurement processes did not fully meet legal requirements, leading to deficiencies in adopting sustainable practices and ensuring the nutritional and sanitary safety of the procured food. **Conclusion:** The identified non-conformities suggest the need for greater training of public managers in promoting more effective sustainable development, aligning food specifications with current legal standards to ensure the acquisition of nutritionally and sanitarly adequate food for school meals in public schools, thus fulfilling the objectives and guidelines of the PNAE.

Keywords: School feeding; Nutritionists; Sustainable development indicators; Food quality; Health governance.

Submetido em: 23/08/2024

Aceito em: 14/03/2025

INTRODUÇÃO

Sendo uma política pública de atendimento universal no Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visa promover o crescimento e desenvolvimento dos alunos, além de melhorar a aprendizagem e o rendimento escolar, a partir de refeições que atendam no mínimo, 20% das suas necessidades nutricionais diárias^{1,2}. A execução do programa é de responsabilidade dos estados e municípios, sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE².

As compras podem ser centralizadas, diretamente pelas prefeituras e estados adquirindo e distribuindo os alimentos, ou descentralizadas, onde as escolas recebem os recursos financeiros e realizam as aquisições, sob a supervisão de nutricionistas responsável técnico².

O desenvolvimento sustentável em licitações públicas tem se consolidado por meio de princípios constitucionais e legais, adaptando-se às necessidades atuais de práticas sustentáveis, o que impacta positivamente os resultados das compras e contratações públicas³. A licitação é o processo pelo qual a Administração Pública estabelece publicamente as condições para a compra de bens e contratação de serviços, conforme definido em documento oficial denominado edital⁴.

As aquisições e contratações, incluindo o PNAE, devem seguir os princípios do artigo 37 da Constituição Federal⁵. Os processos de licitações precisam ser planejados com base na legislação para

o assunto, no conhecimento técnico-científicos em alimentação e nutrição e na administração financeira para garantir refeições aos alunos da rede pública de ensino básico⁶.

No Brasil, a fundamentação para licitações esteve vigente pela Lei nº 8.666/1993⁷ e Lei nº 10520/2002⁸, revogadas em 2023 pela Lei nº 14.133/2021⁹, com diretrizes para processos licitatórios, visando eficiência e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, com obrigatoriedade de atenção à sustentabilidade^{7,8,9}.

Na fase inicial das licitações há o planejamento, com levantamento e análise das necessidades locais, sendo entre outros, um dos princípios, como a legalidade e a sustentabilidade. Considera-se ainda, os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir nas fases do processo⁴.

A Lei nº 11.947/2009¹ estabelece normativas para as compras e contratações públicas no âmbito do PNAE, regulamentadas pela Resolução FNDE nº 06/2020². A sustentabilidade também requerida, se manifesta, por exemplo, na redução dos impactos socioambientais ao longo da cadeia produtiva, estando implícita, a qualidade dos alimentos, com a escolha de fornecedores que adotem boas práticas ambientais.

As aquisições de alimentos devem atender às exigências estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)¹. Esses órgãos regulamentam os aspectos como boas práticas de

manipulação na produção, padrões microbiológicos, embalagem, rotulagem, registros e rastreabilidade, assegurando, no caso do PNAE, refeições que sejam sustentáveis e seguras, e adequadas às necessidades dos alunos.

O planejamento das licitações poderá influenciar a qualidade e o preço do que será licitado, a depender das pesquisas de mercado e da legislação vigente para alimentos, pressupondo especificações suficientes para atendimento ao público-alvo⁶, qual seja, o alunado da rede pública de ensino básico.

Essa etapa nas contratações é crucial para alinhar a qualidade dos alimentos à padronização estabelecida pela ANVISA e MAPA, evitando inconformidades, sendo essencial, o envolvimento das áreas requisitantes e técnicas, evitando retrabalho e conflitos⁴, embora essa atividade seja de responsabilidade do nutricionista no PNAE. Tal determinação é dada pelo Conselho Federal de Nutrição¹⁰, por meio da Resolução vigente à época.

Sustentabilidade envolve práticas como uso eficiente de recursos naturais, sistemas de produção regenerativos e minimização de riscos sanitários. Um sistema sustentável deve garantir segurança alimentar e nutricional – SAN em todas as etapas, desde a produção até o consumo, com o objetivo de eliminar a subalimentação e a fome^{11,12}.

Para garantir a sustentabilidade, Pereira *et al.* (2020)¹³, citando Azevedo e Ribas (2016)¹⁴, mencionam que é crucial considerar a segurança dos alimentos, pois problemas sanitários podem levar a contaminações, comprometimento da saúde. Embora o aspecto nutricional seja essencial, os alimentos também podem ser fontes de contaminantes químicos, físicos e biológicos.

A relação entre sustentabilidade e as características nutricionais e sanitárias dos alimentos tem sido tema de pesquisas e discussões públicas^{13,15,16,17}. Os órgãos normatizadores como a ANVISA e o MAPA, têm impulsionado as normatizações^{18,19,20,21} que direcionam a segurança alimentar, nutricional e sanitária dos alimentos, a preservação do meio ambiente e a saúde da população^{1,2,22,23} em toda a cadeia alimentar, decorrente inicialmente, do Decreto-Lei nº 986/1969²⁴.

A segurança dos alimentos inclui os Padrões de Identidade e Qualidade (PIQ), estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 986/1969²⁴, que definem normas básicas das diferentes categorias de alimentos no Brasil, abrangendo embalagem, rotulagem, transporte, ingredientes e medidas sanitárias desde a década de 1970.

Esses procedimentos de licitação estão alinhados às metas globais da Organização das Nações Unidas – ONU, focando na saúde e bem-estar, redução de impactos ambientais, uso eficiente de recursos naturais, redução de resíduos, promoção de práticas que incentivam o desenvolvimento social e a inclusão de comunidades vulneráveis²⁵.

Entretanto, na implementação de critérios sustentáveis nas licitações há desafios como o aumento dos custos e a necessidade de cumprir a legislação. Além disso, gestores e fornecedores acostumados com processos tradicionais têm resistência à mudança, sendo necessário capacitar todos os atores envolvidos no processo de licitação pública^{3,22,23}.

No que tange à capacitação, os desafios nas compras públicas persistem devido ao conhecimento limitado dos envolvidos, na ausência de lideranças proativas no combate a desinformação sobre o serviço público e na insuficiência ou falta de monitoramento quanto ao assunto, pelos órgãos fiscalizadores^{4,16,23,26}.

Simultaneamente, a qualidade dos alimentos é um aspecto crucial que afeta diretamente a saúde e o bem-estar das pessoas, inclusive dos alunos, acarretado por fatores como valor nutricional, segurança do alimento, sabor, frescor e ausência de contaminantes.

No PNAE, a interseção entre sustentabilidade e qualidade dos alimentos levanta questões sobre como as práticas sanitárias são consideradas nas licitações.

E, por todo esse contexto, a participação de nutricionista com conhecimento sobre o assunto é imprescindível no planejamento, execução, conclusão e acompanhamento do contrato. A atenção aos aspectos técnicos pode ser determinante na escolha dos alimentos para os cardápios escolares,

quanto a qualidade, quantidade, tipo de embalagem, condições de entrega, análises necessárias no recebimento e armazenamento até o preparo e consumo das refeições pelos alunos.

A diversidade de trabalhos publicados relacionado à SAN é grande, amplamente disponibilizada em periódicos científicos, mas a abordagem sobre a segurança dos alimentos é escassa.

A busca pelas informações propostas nesta pesquisa, se justifica pela contribuição acadêmica, especialmente à comunidade científica da área de alimentação e nutrição. Podem se beneficiar também, as auditorias, as controladorias governamentais e os gestores públicos, na expectativa de gerar impactos positivos na obtenção de uma alimentação adequada e saudável ofertada aos alunos da rede pública de ensino básico. Esses procedimentos fortalecem a sustentabilidade na gestão pública, e por consequência, o melhor aproveitamento do recurso público.

OBJETIVO

O objetivo principal do artigo foi avaliar as características das especificações de alimentos em licitações públicas do PNAE, em relação à sustentabilidade sob o foco da qualidade nutricional e sanitária dos alimentos, e se houve a participação de nutricionistas no processo licitatório, visando assegurar a descrição adequada dos alimentos licitados.

METODOLOGIA

A presente pesquisa baseia-se na análise de documentos públicos e em dados secundários disponíveis em bases de dados abertas na internet, informações de acesso público, em conformidade com as diretrizes éticas aplicáveis, não sendo necessária a submissão à análise por Comitê de Ética, nos termos do inciso II e III, artigo 26 da Resolução MS/CNS nº 674/2022²⁷.

A análise foi realizada em editais publicados por municípios brasileiros em 2023, considerando o período entre 02 de janeiro e 31 de outubro.

A consulta para a base de dados foi a partir do sítio [Compras.gov.br](http://compras.gov.br) (comprasnet.gov.br), plataforma do governo federal, e no sítio eletrônico *Google*, na procura de licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993⁷ e Lei nº 10520/2002⁸, totalizando 305 editais publicados por municípios de todas as 5 macrorregiões brasileiras. Houve exclusão de 43 dos editais, inclusive das capitais e aqueles com gestão descentralizada, visto a discrepância organizacional frente aos demais municípios. Também foram excluídos os que não continham os termos de referências (parte dos editais contendo as descrições dos alimentos), permanecendo 262 documentos referentes aos processos de compras de alimentos realizadas pelo PNAE sob o sistema centralizado.

A distribuição dos municípios por porte segundo classificação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²⁸ esteve na sua maioria, na categoria “pequeno I” (50,38%), seguida pelo porte “pequeno II” (24,05%). Os municípios de “porte médio” representam 14,89%; os de “porte grande”, foram 10,69%.

No estudo descritivo e documental houve análise organizada e consistente das especificações de alimentos nos editais de licitação do PNAE, para identificar padrões, requisitos de conformidade com a legislação vigente, critérios técnicos quanto a qualidade nutricional, sanitária e de sustentabilidade dos alimentos, entre outras informações.

Os editais publicados foram agrupados por macrorregião, com levantamento específico quanto: a menção ao nutricionista durante o planejamento e execução das licitações; se os pedidos estiveram alinhados aos cardápios elaborados; aos aspectos nutricionais dos alimentos; aos aspectos da embalagem, do veículo de entrega, da rotulagem; à presença de alimentos de origem animal e solicitação dos respectivos registros no Serviço de Inspeção, totalizando dez categorias.

A partir da análise descritiva e documental dos editais foram realizadas as verificações em cada um deles, obtendo-se os dados sobre as especificações de alimentos, organizando-os conforme os critérios previstos.

Os dados foram registrados e tabulados no programa *Microsoft Excel*® (versão 2407, *build*

16.0.17830.20138 para *Windows*) com apresentação de frequências simples e suas porcentagens.

A opção por apresentar os dados exclusivamente em porcentagens deve-se à natureza descritiva do estudo, visando fornecer uma visão geral sobre as tendências ou distribuições observadas. Assim, o uso de porcentagens permite uma interpretação direta e acessível dos dados, alinhada ao propósito exploratório desta pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em análise geral, os resultados apresentados nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, focam a frequência observada em cada categoria pesquisada por macrorregião do Brasil. Fornecem uma visão crítica e revelam variações de resultados entre as regiões, indicando

diferentes níveis de conhecimento e valorização do papel do nutricionista no planejamento dos cardápios e das licitações.

O presente estudo é emergente e pouco explorado na literatura científica, com limitação de trabalhos disponíveis, sendo estas as razões para a utilização de poucos artigos na discussão. Levando em conta este fato, é possível considerar que a pesquisa realizada, poderá contribuir para preencher uma lacuna sobre o pouco conhecimento a respeito da qualidade dos alimentos nas licitações para o PNAE.

Sendo um dos princípios legais nas ações públicas^{5,7,8,9}, a sustentabilidade foi mencionada em todos os editais analisados.

Tabela 1. Menções ao nutricionista e ao cardápio, em editais de licitação para o PNAE, publicados por municípios brasileiros, 2023.

REGIÃO			Menção ao nutricionista				Menção ao cardápio			
			Sim		Não		Sim		Não	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
NORTE	56	21,37	38	67,86	18	32,14	22	39,29	34	60,71
NORDESTE	46	17,56	26	56,52	20	43,48	14	30,43	32	69,57
CENTRO-OESTE	13	4,96	3	23,08	10	76,92	5	38,46	8	61,54
SUDESTE	62	23,66	31	50,00	31	50,00	32	51,61	30	48,39
SUL	85	32,44	35	41,18	50	58,82	22	25,88	63	74,12
TOTAL	262	100	133	50,76	129	49,24	95	36,26	167	63,74

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Destaca-se a importância do nutricionista capacitado para garantir a qualidade dos alimentos, assegurando atendimento às necessidades nutricionais dos alunos no cumprimento do objetivo e das diretrizes do Programa.

O nutricionista deve mediar o processo de compra de alimentos, pois favorece o cumprimento dos requisitos higiênico-sanitários conforme a legislação. O apoio dos gestores é crucial nesta etapa do processo²⁶.

Tabela 2. Forma de entrega e características do veículo de transporte de alimentos para o PNAE, em editais de licitação publicados por municípios brasileiros, 2023.

REGIÃO	FORMA DE ENTREGA								CARACTERÍSTICAS DO VEÍCULO					
			Descentralizada		Centralizada		Mista		Sim		Não		Incompleto	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
NORTE	56	21,37	16	28,57	40	71,43	0	0,00	6	10,71	36	64,29	14	25,00
NORDESTE	46	17,56	9	19,57	37	80,43	1	2,17	5	10,87	32	69,57	9	19,57
CENTRO-OESTE	13	4,96	2	15,38	11	84,62	0	0,00	3	23,08	9	69,23	1	7,69
SUDESTE	62	23,66	19	30,65	42	67,74	0	0,00	7	11,29	46	74,19	9	14,52
SUL	85	32,44	60	70,59	22	25,88	3	3,53	17	20,00	54	63,53	14	16,47
TOTAL	262	100,00	106	40,46	152	58,02	4	1,53	38	14,50	177	67,56	47	17,94

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Tabela 3. Descrição quanto a especificação de embalagem e de rotulagem de alimentos para o PNAE, em editais de licitação publicados por municípios brasileiros, 2023.

REGIÃO	ESPECIFICAÇÃO DA EMBALAGEM								ESPECIFICAÇÃO DA ROTULAGEM					
			Sim		Não		Incompleto		Sim		Não		Incompleto	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
NORTE	56	21,37	6	10,71	4	7,14	46	82,14	6	10,71	12	21,43	38	67,86
NORDESTE	46	17,56	6	13,04	11	23,91	29	63,04	12	26,09	21	45,65	13	28,26
CENTRO-OESTE	13	4,96	5	38,46	3	23,08	5	38,46	3	23,08	6	46,15	4	30,77
SUDESTE	62	23,66	7	11,29	14	22,58	41	66,13	1	1,61	32	51,61	29	46,77
SUL	85	32,44	2	2,35	6	7,06	77	90,59	0	0,00	17	20,00	68	80,00
TOTAL	262	100,00	26	9,92	38	14,50	198	75,57	22	8,40	88	33,59	152	58,02

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Os cardápios praticados no PNAE elaborados por nutricionistas responsáveis técnicos, devem embasar o atendimento aos alunos, em cumprimento às legislações para o assunto^{1,2}, já que, sabendo o quê e a quantidade do que será comprada, os órgãos públicos tendem a ter maior sucesso nos processos licitatórios. A normativa legal^{7,8,9} para as compras determinava que nenhuma delas seria realizada sem a adequada caracterização de seu objeto, devendo haver compatibilidade entre as especificações técnicas e o que seria entregue.

Do total de editais estudados, destaca-se a Região Sudeste, tendo mais de 50% (Tabela 1) os que fizeram referência aos cardápios, sendo as demais regiões, em torno de 36%. Diante da importância da justificativa do que seria comprado, tais resultados refletem de forma negativa nos pareceres técnicos^{7,8,9} necessários à licitação. Quando não se sabe o que será comprado para compor os cardápios do PNAE,

aumentam-se os riscos de aquisição de itens contrários à alimentação adequada e saudável, nos termos da Lei nº 11947/2009¹ e Resolução FNDE 06/2020².

A forma de entrega de alimentos mais comum nos editais, foi a centralizada (58%), realizada em um depósito central e depois distribuídos para cada escola pelos gestores. A entrega descentralizada, também conhecida como "entrega ponto-a-ponto", em que os fornecedores entregam diretamente nas escolas, apareceu em pouco mais de 40% dos editais. A entrega mista, que combina aquela realizada em depósito central e diretamente nas escolas, foi observada em apenas 4% dos casos. A forma de entrega deve ser estabelecida nos editais de licitação.

Baccarin *et al.* (2015)²⁹ analisando a forma de entrega de alimentos para o PNAE, comprados por meio de chamadas públicas, mantendo, contudo, a atenção ao caráter universal da legislação brasileira

para alimentos, constataram 45,9% de entregas descentralizadas, 47,9%, centralizadas e 6,2% sem informações nos editais.

Em outra pesquisa realizada por Aguiar e Calil (2016)³⁰ também para chamadas públicas, a entrega dos alimentos nas formas descentralizada, centralizada e mista, foram observadas em 59,21% e 28,86%, com 2,49%, respectivamente e 8,96% nada descreveram nos editais sobre a caracterização de entregas, enquanto 0,5% retiravam os alimentos juntos dos fornecedores.

Os resultados dessa pesquisa apresentaram similaridade aos observados por Baccarin *et al.* (2015)²⁹. Mas se comparados aos apresentados por Aguiar e Calil (2016)³⁰, houve semelhança quanto às entregas centralizadas, diferindo nas demais.

A forma de entrega pode impactar na qualidade dos alimentos, se não houver critérios seguros, conforme preveem normas sanitárias vigentes.

A Portaria MS nº 1.428/1993¹⁸ e a Portaria MS nº 326/1997¹⁹ estabelecem diretrizes gerais de boas práticas para serviços de alimentação, exigindo controle rigoroso na recepção e armazenamento de alimentos. A Resolução RDC nº 275/2002²⁰ e a Resolução RDC nº 216/2004²¹ determinam a adoção de procedimentos operacionais padronizados (POPs) para recebimento, incluindo controle de temperatura.

Esses critérios são especialmente críticos em entregas descentralizadas, onde a falta de capacitação dos servidores e a ausência de equipamentos adequados, como os termômetros, podem comprometer a segurança e qualidade dos alimentos.

Os locais para acomodação dos alimentos, inclusive na recepção, devem prevenir a exposição dos mesmos, a fatores adversos que possam prejudicar a sua qualidade nutricional e sanitária, conforme estabelecem os manuais de boas práticas de manipulação, armazenamento, transporte e recepção dos alimentos^{18,19,20,21}.

Apesar das determinações legais pela ANVISA e MAPA, os aspectos que envolvem as entregas dos alimentos foram mencionados somente

em 14,5% dos editais, com a indicação das características necessárias para esse aspecto. Essa proporção não foi tão diferente de estudos anteriores quando Aguiar e Calil³⁰ observaram que apenas 18,41% dos editais de compras para o PNAE, descreveram os aspectos quanto ao veículo de entrega dos alimentos. Em estudo realizado por Bandoni *et al.* (2014)³¹, foi apontada a fragilidade quanto as condições de transporte de alimentos em chamadas públicas de municípios pesquisados no estado de São Paulo.

O desenvolvimento de micro-organismos³¹ pode ser acelerado, principalmente nos produtos perecíveis, e por isso, deveriam ser mencionadas as condições de higiene e de transporte dos alimentos nos editais pesquisados, entre outras características.

A especificação do tipo de embalagem também foi analisada, com resultados apresentados na Tabela 2, demonstrando perfil descuidado dos gestores quanto a esse quesito também, já que aproximadamente 10% deles tiveram o cuidado de qualificá-las. Apesar da proporção em números ordinais ser pequeno, a maior porcentagem de editais com descrição do tipo de embalagem, ocorreu na Região Centro-Oeste, com 38,46%, e a que menos apontou tal característica foi a Região Sul, com apenas 2,35%. Chama a atenção a porcentagem de menções da embalagem de forma incompleta, em 75,57% dos editais, demonstrando preocupação parcial com a qualidade dos alimentos.

Em estudos anteriores³⁰, os resultados observados sobre apontamento da embalagem em todos os produtos foram de 27,36%, com 19,4% dos editais com informação incompleta, ou seja, abrangendo apenas parte dos itens. Em outra pesquisa³¹, a tipificação da embalagem foi parcial nos editais, não havendo menção para todos os alimentos.

De acordo com o Decreto-lei nº 986/1969²⁴, embalagem é qualquer forma usada para acondicionar, guardar, empacotar ou envasar alimentos, protegendo-os de danos e prolongando sua validade. As embalagens podem ser primárias (em contato direto com o alimento), secundárias (envolvendo a embalagem primária) e terciárias (facilitando o manuseio e transporte). Elas devem incluir informações como peso líquido, dados do

fabricante, rotulagem, registro e prazo de validade. A especificação dessas embalagens nos editais, conforme as normas legais, facilita a análise da qualidade dos alimentos durante o recebimento e armazenamento.

Outra questão importante quanto a embalagem, trata-se da sustentabilidade, implicando em escolha e descrição do tipo da mesma, associada à preocupação com o meio ambiente.

Os resultados para a rotulagem foram similares aos da embalagem, com menção para todos os alimentos em apenas 8,40% dos editais. A Região Nordeste teve citação de 26,09% desse requisito,

enquanto a Região Sul apresentou um desempenho insatisfatório, não havendo menção a rotulagem de forma completa em nenhum dos editais examinados. Porém em 58,02% dos editais, houve menção à rotulagem de forma incompleta, citando o cuidado necessário para alguns alimentos. Há necessidade da rotulagem para alimentos embalados, sendo exceção, os hortifrutis *in natura*, que são dispensados de rotulagem³², porém é obrigatório para os alimentos de origem animal³³.

Em outra pesquisa³¹, a tipificação da embalagem foi parcial nos editais, não havendo menção para todos os alimentos.

Tabela 4. Informação quanto a presença de alimentos de origem animal, especificação e sua completude, publicados por municípios brasileiros, 2023.

REGIÃO	n %		Tem alimento de origem animal?				Se sim, especifica o alimento?							
			Sim		Não		Todos		Não		Alguns		Não se aplica	
			n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
NORTE	56	21,37	54	96,43	2	3,57	6	11,11	2	3,70	46	85,19	2	3,57
NORDESTE	46	17,56	36	78,26	10	21,74	5	13,89	1	2,78	32	88,89	8	17,39
CENTRO-OESTE	13	4,96	13	100,00	0	0,00	2	15,38	0	0,00	11	84,62	0	0,00
SUDESTE	62	23,66	53	85,48	9	14,52	2	3,77	1	1,89	43	81,13	16	25,81
SUL	85	32,44	78	91,76	7	8,24	3	3,85	0	0,00	75	96,15	7	8,24
TOTAL	262	100,00	234	89,31	28	10,69	18	7,69	4	1,71	207	88,46	33	12,60

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024.

Os rótulos são fundamentais na comunicação entre fabricantes e consumidores, devendo fornecer informações precisas sobre os alimentos, sendo, portanto, uma garantia do direito

do consumidor quanto ao que deseja comprar e consumir³⁴.

Nas situações em que as características da embalagem e rotulagem não são especificadas, deveria haver maior atenção quanto à forma de transporte dos alimentos até as escolas, e de acordo com os pesquisadores, tais condições foram negligenciadas na maioria dos editais de licitação³⁰, fato similar observado na presente pesquisa.

Os resultados dos editais de licitação do PNAE mostram variações regionais na inclusão e especificação de alimentos de origem animal. As regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul apresentaram alta proporção deles, mas com especificações somente para alguns dos alimentos como, por exemplo, para: leite de vaca, iogurte, carne em corte e moída bovina, carne suína e de ave. A falta de detalhamento em geral, aponta para a necessidade de maior atenção dos gestores técnicos, administrativos e jurídicos.

Na Região Centro-Oeste, 100% dos documentos tinham a presença de alimentos de origem animal e todos incluíram especificações, sendo a maioria, incompleta. Isso indica a existência de um esforço na região para caracterização dos alimentos nos editais, ainda que com deficiências na especificação.

A Região Sudeste, com frequente inclusão de alimentos de origem animal nos editais (23,66%), teve especificações incompletas (69,35%). Isso reflete um potencial para melhorias significativas na especificação detalhada dos alimentos, o que poderia levar a uma maior transparência e qualidade nas licitações.

Em números absolutos, a Região Sul foi a que mais teve a presença de alimentos de origem animal, com 78 editais, 91,76%. No entanto, as especificações foram realizadas somente para alguns alimentos em 96,15% dos editais, mostrando que, mesmo diante da liderança dessa região em termos de *n* absoluto, ainda enfrenta dificuldades expressivas na descrição adequada desses produtos.

Pesquisas anteriores apresentaram problemas similares aos apontados, entre a questão da regulação sanitária e a especificação nos editais.

Os principais desafios para a regulação sanitária dos alimentos no PNAE identificados neste

trabalho foram: 1) Alinhar as especificações dos editais com os critérios de recebimento dos alimentos; 2) Cumprir a legislação sanitária e os regulamentos técnicos de identidade e qualidade dos alimentos vigentes; 3) Favorecer o controle de qualidade dos produtos de origem animal. O estabelecimento dos editais exige a adequação às normativas legais³⁰.

Apesar dos avanços na legislação sanitária no Brasil^{18,19,20,21} e os trazidos pela Lei nº 11.947/2009, a pesquisa não encontrou resultados satisfatórios no controle de qualidade por meio das especificações de alimentos ao PNAE. Foram observadas nesse estudo, falhas nas descrições e no cumprimento das normas sanitárias em diversas regiões. Mais de 83% dos editais não mencionaram as normas específicas, 78% não indicaram os aspectos do transporte, e a rotulagem foi ignorada em 88% deles.

Apesar da imposição da atenção aos aspectos sustentáveis, não há atenção às questões sanitárias, indicando a necessidade de intervenção dos órgãos fiscalizadores do PNAE, assim como do Ministério Público.

As compras públicas sustentáveis – CPS no Brasil, implementadas em 2010, focam mais em critérios ambientais do que sociais, o que poderia limitar o alcance dos impactos positivos a serem gerados. Essa abordagem predominantemente ambiental, apesar de essencial para a preservação dos recursos naturais e redução de danos ecológicos, deixa em segundo plano aspectos como a promoção da equidade social, a geração de emprego digno e a inclusão de pequenos produtores e fornecedores locais³⁵.

A ausência de uma integração mais equilibrada entre critérios ambientais e sociais pode, portanto, restringir a capacidade das CPS de contribuir de maneira mais ampla para o desenvolvimento sustentável, deixando de abordar de forma holística as necessidades e desafios sociais do país³⁵, fato observado no presente trabalho, considerando que, apesar de a sustentabilidade ter sido mencionada em todos os editais, não houve preocupação com a descrição específica desse aspecto.

Na análise deste trabalho há demonstração da necessidade de intervenções futuras, visando aprimorar os conhecimentos dos gestores públicos, inclusive dos nutricionistas responsáveis pelas decisões no âmbito municipal e a inclusão destes profissionais nas deliberações técnicas nos processos de licitação em todas as macrorregiões do Brasil.

As pesquisas realizadas sobre a segurança dos alimentos, implícita na SAN têm proporção minúscula^{29,30,31}, fortalecendo a motivação para este estudo.

A análise dos editais revela a pequena frequência da participação de nutricionistas, e sugere necessidade de melhorias nas políticas de capacitação para fortalecer a atuação desses profissionais no planejamento das licitações.

CONCLUSÃO

A partir da análise dos indicadores pesquisados, foi possível verificar falhas e omissões nos editais licitatórios, nas diferentes regiões do país, comprometendo a sustentabilidade do processo de aquisição de alimentos sob o foco da qualidade nutricional e da segurança sanitária das refeições servidas aos alunos nas escolas públicas de educação básica.

A responsabilidade na utilização do dinheiro público, exige da equipe multidisciplinar que participa do processo, decisões assertivas e embasadas tecnicamente, inclusive do nutricionista. Na pesquisa em tela, apesar da menção a este profissional, não houve diferença quanto a qualidade das informações.

Além disso, destaca-se a necessidade premente de maior capacitação dos gestores públicos, até mesmo dos nutricionistas, diminuindo a distância entre o que determina a legislação e o que é efetivamente especificado para atendimento aos alunos pelo PNAE.

FINANCIAMENTO

Nada a declarar.

CONFLITOS DE INTERESSE

Nada a declarar.

FUNÇÕES DOS AUTORES

Jeanice de Azevedo Aguiar: concepção; planejamento; definição das fontes para captação dos editais de licitação; captação dos documentos; definição dos bancos de dados para captação dos artigos e dos documentos legais para composição textual do trabalho; coleta dos artigos; estruturação e redação do conteúdo; coleta, análise e interpretação dos dados, adequação textual às normas de publicação da Revista de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ricardo Moreira Calil: coleta, análise e interpretação dos dados; estruturação e redação do conteúdo; revisão crítica do texto; aprovação final para publicação.

REFERÊNCIAS

- 1- 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. 2009. Diário Oficial União. Brasília, DF, 17 de junho de 2009.
- 2- Brasil. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE nº 06, 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. Conselho Deliberativo. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 de maio de 2020.
- 3- Carvalho, AB de. Perspectivas do desenvolvimento nacional sustentável em licitações públicas: um estudo a partir da revisão integrativa. Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Rev Direito Adm [Internet]. 2023;10, n. 2, p. 189-211, 2023 [citado em 2024 jun 8]. Available from: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/204205>
DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i2p189-211>.
- 4- Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. [cited 2024 Jul 25]. Available from: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/31/DD/59/E436C8103A4A64C8F18818A8/Licitacoes%20e%20Co>

- nt ratos%20-
%20Orientacoes%20e%20Jurisprudencia%20do%20T
CU%20-%205a%20Edicao.pdf.
- 5- Brasil. Constituição (1988). Constituição da república Federativa do Brasil Brasília, DF: Senado Federal; 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.
- 6- Aguiar, JA; Calil RM. Gestão Administrativa, Técnica e Operacional na Alimentação Escolar. Editora Alexa Cultural. Embu das Artes/SP, 2022 [cited 2024 Jul 15]. 1² edição..
- 7- Brasil. Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 22 de junho de 1993.
- 8- Brasil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 de julho de 2002.
- 9- Brasil. Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abril de 2021.
- 10- Conselho Federal de Nutricionistas – CFN. Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de agosto de 2010.
- 11- FAO. The State of Food and Agriculture 2020. Overcoming water challenges in agriculture. [Série O ESTADO DO MUNDO da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas], Rome. 2020 [cited 2024 Jun 7] Available from: <https://openknowledge.fao.org/items/a2dc7490-735d-4b5d-92a2-a36bfb380e02> DOI: <https://doi.org/10.4060/cb1447en>.
- 12- FAO. Action Plan for the implementation of the FAO Strategy on Mainstreaming Biodiversity Across Agricultural Sectors 2024–2027. Rome. 2024 [cited 2024 Jun 7] Available from: DOI: <https://doi.org/10.4060/cd0709>.
- 13- Pereira N, Franceschini S e Priore S. Qualidade dos alimentos segundo o sistema de produção e sua relação com a segurança alimentar e nutricional: revisão sistemática. Saude soc [Internet]. 2020 [cited 2024 Jun 7];29(4):e200031. Available from: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/5y5ZkNtgDfd6mKHDFWFnQG8L/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020200031>.
- 14- Azevedo E e Ribas, MTGO. Are we secure? Reflections on indicators for evaluating food and nutritional security. Rev Nutr [Internet]. 2016;29(2):241–51. [cited 2024 Jun 7]. Available from: <https://www.scielo.br/j/rn/a/VKtkrfjVQVV6rtkHV8YDPJg/?lang=pt> DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-98652016000200008>.
- 15- Viterbo LMF, Dinis MAP, Sá KN, Marques CAS de C, Navarro MVT, Leite HJD. Desenvolvimento de um instrumento quantitativo para inspeção sanitária em serviços de alimentação e nutrição, Brasil. Ciênc saúde coletiva [Internet]. 2020 Mar [cited 2024 Jun 7];25(3):805–16. Available from: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jYJzjbXc6LSVysLXwHYt4Kg/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020253.16372018>.
- 16- Ferreira, R de A. Interfaces entre a vigilância sanitária de alimentos e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Cad Saúde Pública [Internet]. 2021 [cited 2024 Jul 14];37(Suppl 1):e00038921. Available from: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JcQNsVpy3FyztbPWNdM7N6P/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00038921>.
- 17- Jacob, MCM e Azevedo, E. Inspeção sanitária de produtos de origem animal: o debate sobre qualidade de alimentos no Brasil. Saude soc [Internet]. 2020 [cited 2024 Jul 14];29(4):e190687. Available from: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/G7BJwDFxtNMNvL7BMV7hvrL/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190687>.
- 18- Brasil. Ministério da Saúde. Portaria MS nº 1.428, de 26 de novembro de 1993. Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 de dezembro de 1993.
- 19- Brasil. Ministério da Saúde. Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997. Aprova o regulamento técnico “Condições higiênicas-sanitárias e de boas práticas de fabricação para Estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos”. Diário Oficial União. Brasília, DF, 1 ago 1997.
- 20- Brasil. Ministério da Saúde. 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. Agência de Vigilância Sanitária. Diário Oficial da União. Brasília, em 23 de outubro de 2002.
- 21- Brasil. Ministério da Saúde. Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. 2004. Diário Oficial da União. Brasília, em 16 de setembro de 2004.
- 22- Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relatório de Execução da Gerência-Geral de Alimentos: 2021-2023. Brasília: ANVISA; 2023 [cited 2024 Jun 7]. Available from: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/alimentos/relatorios-de-atividades-ggali/21-2023-relatorio-atividades-ggali.pdf>.
- 23- Brasil. Ministério da Agricultura e Pecuária. Relatório de gestão: exercício 2023 / Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração – Brasília, DF: MAPA/SE/SPOA, 2024. 114 p. il. color [cited 2024 Jun 8]. Available from: <https://repositorio-dspace.agricultura.gov.br/bitstream/1/2294/1/Relatorio-deGestode2023.pdf>.
- 24- Brasil. Decreto-lei nº 986, de 21 de outubro 1969. Institui normas básicas sobre alimentos. Diário Oficial da União, Brasília, de 21 de outubro de 1969.
- 25- Organização das Nações Unidas (ONU). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 68p. [cited 2025 Feb 6]. Available from: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf.
- 26- David ML, Guivant JS. Os padrões de identidade e qualidade dos alimentos: uma análise de suas transformações no Brasil. *MEDIAÇÕES* [Internet v. 25, n. 1, p. 247-264, jan-abr. 2020 [citado em 2024 Jul 14]; Available from: https://www.researchgate.net/publication/341302170_Os_Padros_de_Identidade_e_Qualidade_dos_Alimentos_uma_Analise_de_suas_Transformacoes_no_Brasil/fulltext/5eb9f8f892851cd50dab49a3/Os-Padros-de-Identidade-e-Qualidade-dos-Alimentos-uma-Analise-de-suas-Transformacoes-no-Brasil.pdf.
- 27- Brasil. Resolução nº 674, de 6 de maio de 2022. Dispõe sobre a tipificação da pesquisa e a tramitação dos protocolos de pesquisa no Sistema CEP/Conep. Diário Oficial da União. Brasília, em 25 de outubro de 2022.
- 28- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. Lista de Municípios Brasileiros e Informações Adicionais. Rede Sistema Único de Assistência Social (SUAS) [cited 2025 Feb 7]. Available from: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Lista_Municipios_com_IBGE_Brasil_Versao_CSV.csv.
- 29- Baccarin JG, Bueno G, Aleixo SS, Silva DBP. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei nº 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no Estado de São Paulo em 2011. In: 5º Congresso da Saber Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural; 22-25 jul 2012 [cited 2024 Aug 18]; Vitória, ES. Available from: http://https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_Politicas_Publicas/ArtigosEstudos/Seguranca_Alimentar_Nutricional/TRABALHO%20ALIMENTACAO%202012.pdf.
- 30- Aguiar, JA, CALIL, RM. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. *Vigil Sanit Debate* [Internet]. 2016 [cited 2024 Aug 18];4(2):79–87. Available from: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/580> DOI: <https://doi.org/10.3395/2317-269x.00580>.
- 31- Bandoni DH, Stedefeldt E, Amorim ALB, Gonçalves HVB, Rosso VV. Regulação sanitária na agricultura familiar para a alimentação escolar. *Vig Sanit Debate* [Internet]. 2014;2(04):107–14. Available from: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/473> DOI: <https://doi.org/doi:10.3395/VD.V2I4.473>.
- 32- Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 27, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre as categorias de alimentos e embalagens dispensados e com obrigatoriedade de registro sanitário. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 9 ago 2010.
- 33- Brasil. Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017. Regulamenta a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, que dispõem sobre a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal. Diário Oficial União. Brasília, DF. 30 março de 2017.
- 34- Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Rotulagem de Alimentos. Brasília, DF: Anvisa; 2011 [cited 2024 Aug 17]. Available from: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos/rotulagem>.
- 35- Alencastro MAC, Silva EV da, Lopes AMD. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. *Rev Adm Pública* [Internet]. 2014 Jan [cited 2024 Aug 17];48(1):207–35. Available from: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100009>.