

PNAE em defasagem: Fundamentos jurídicos e técnicos para a revisão dos repasses federais e a judicialização da omissão estatal

Álvaro Leiva dos Santos

RESUMO

Este artigo analisa, sob os prismas técnico, jurídico e institucional, a insuficiência crônica dos repasses da União ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), demonstrando o impacto dessa defasagem na efetividade dos direitos fundamentais à alimentação e à educação. A partir de dados orçamentários, relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), estudos acadêmicos e normativas legais, evidencia-se a desconexão entre os valores repassados e os custos reais de fornecimento de refeições escolares, sobretudo em municípios com menor capacidade arrecadatória. A análise do Acórdão TCU nº 743/2025 revela fragilidades estruturais no controle e fiscalização dos recursos, reforçando a necessidade de reforma institucional e de atualização normativa. O artigo propõe medidas legislativas concretas, além de fundamentação jurídica robusta para a judicialização ou formulação de pleitos administrativos com vistas à recomposição dos valores defasados. Conclui-se que o subfinanciamento compromete não apenas a política pública de alimentação escolar, mas a própria dignidade da pessoa humana, exigindo respostas imediatas e coordenadas entre os entes federados.

Palavras-chave: Alimentação Escolar. Políticas Públicas Educacionais. Direito À Alimentação. Subfinanciamento. Judicialização.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído em 1955 e regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, é uma das mais longevas e estratégicas políticas públicas brasileiras. Vinculado à agenda de segurança alimentar, ao direito à educação e à proteção social, o programa visa garantir a oferta regular de refeições escolares nutricionalmente adequadas a todos os alunos da educação básica pública (BRASIL, 2009; FNDE, 2025).

Apesar de amplamente reconhecido por organismos internacionais, o PNAE enfrenta há décadas um cenário de subfinanciamento crônico, especialmente por parte da União. Essa fragilidade orçamentária compromete a concretização dos direitos sociais previstos nos artigos 6º e 208 da Constituição Federal de 1988, notadamente em contextos marcados por insegurança alimentar e pobreza extrema (BRASIL, 1988; BURITY, 2011). De acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), mais de 10,3 milhões de brasileiros convivem com insegurança alimentar grave (IBGE, 2019), o que eleva a alimentação escolar ao status de política essencial à sobrevivência e dignidade humana.

Relatórios de entidades como a Fineduca (2020), o Observatório da Alimentação Escolar (2024) e o Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF, 2023) indicam que os valores per capita atualmente repassados pela União estão defasados em até 40% em relação ao custo real de uma alimentação

escolar adequada, conforme parâmetros nutricionais estabelecidos pelo próprio FNDE. Essa defasagem não apenas afronta o princípio da eficiência administrativa (CF/88, art. 37), mas também descumpre compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, art. 11) e o Comentário Geral nº 12 do Comitê DESC da ONU (1999).

2 SUBFINANCIAMENTO DO PNAE: EVIDÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS E IMPACTOS SOCIAIS

A análise histórica dos repasses federais ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) revela um cenário de progressiva insuficiência financeira, marcado por uma desconexão entre os valores transferidos pela União e os custos reais para garantir refeições nutricionalmente adequadas aos estudantes da rede pública. Dados da Fineduca indicam que, entre 2014 e 2019, houve uma redução acumulada de aproximadamente R\$ 924 milhões nos repasses, sem correção inflacionária proporcional, especialmente no contexto da alta nos preços de gêneros alimentícios básicos. Segundo Costa, Tavares e Couto (2021), as reformas recentes não foram suficientes para garantir equidade no financiamento da educação pública.

A defasagem é ainda mais crítica quando considerada a inflação acumulada de alimentos entre 2010 e 2023, que ultrapassou 130%, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-Alimentos). Em contraponto, o reajuste nominal de 39% promovido pela União em 2023 não foi suficiente para recompor o poder de compra dos valores per capita, mantendo-se abaixo dos parâmetros técnicos sugeridos por nutricionistas e gestores locais.

Essa insuficiência afeta de forma desproporcional os municípios de pequeno porte, com baixa capacidade de arrecadação própria, os quais não conseguem complementar com recursos próprios os valores federais. Como resultado, cardápios escolares são reduzidos ou simplificados, prejudicando diretamente a qualidade nutricional das refeições servidas. Estudo do Observatório da Alimentação Escolar (2024) aponta que essa desigualdade acarreta prejuízos mais severos em regiões periféricas e em populações vulneráveis, aprofundando desigualdades já existentes. Isso é reforçado por Silva et al. (2025), que identificaram baixa adesão à alimentação escolar entre estudantes não brancos e em situação de sobrepeso.

Ademais, a defasagem orçamentária compromete metas educacionais estratégicas. Diversas pesquisas demonstram correlação entre alimentação escolar adequada e melhoria na frequência, rendimento e permanência dos alunos, especialmente entre crianças em situação de pobreza. A manutenção de um modelo de financiamento que desconsidera as especificidades regionais e sociais dos municípios brasileiros representa, portanto, um obstáculo concreto à equidade educacional e ao combate à evasão escolar. Como observa Saviani (2008), a manutenção da educação pública sempre enfrentou resistências estruturais no Brasil.

3 ANÁLISE TÉCNICA DO ACÓRDÃO TCU Nº 743/2025: FRAGILIDADES ESTRUTURAIS E RISCOS À GOVERNANÇA DO PNAE

O Acórdão nº 743/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU) representa um marco na identificação de fragilidades operacionais graves nos mecanismos de controle e fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com base em auditoria realizada em 2024, o TCU concluiu que os instrumentos de monitoramento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) são rudimentares, manuais e incompatíveis com a dimensão do programa, o qual atende mais de 40 milhões de estudantes em cerca de 90 mil escolas públicas em todo o território nacional (TCU, 2025).

Entre os principais achados da auditoria, destaca-se que o FNDE analisa, em média, apenas 30 contas bancárias por mês, número ínfimo diante da magnitude da rede. Além disso, foram identificadas movimentações financeiras entre contas do PNAE sem justificativas documentais, ausência de rastreabilidade dos repasses e inexistência de sistema informatizado para cruzamento automático de dados financeiros, operacionais e contábeis (TCU, 2025; CGU, 2024).

Essa precariedade institucional compromete diretamente a efetividade dos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e publicidade na gestão dos recursos públicos (CF/88, art. 37). O TCU também destacou que o FNDE não estabelece metas institucionais específicas para o aprimoramento da governança do PNAE, tampouco utiliza ferramentas de auditoria preditiva ou de inteligência artificial para detecção de fraudes — práticas já consolidadas em outros programas sociais de grande escala, como o Bolsa Família (BRASIL, 2023).

Dentre as recomendações do Acórdão, destacam-se: (i) a implantação de mecanismos automatizados de controle e auditoria; (ii) a ampliação da amostragem de fiscalizações; (iii) o fortalecimento da transparência ativa na prestação de contas dos entes federados; e (iv) a incorporação de critérios técnicos e regionais para repasses e fiscalizações. Tais medidas são fundamentais não apenas para garantir a lisura dos gastos, mas para assegurar o direito à alimentação escolar de forma plena e equitativa, conforme previsto nos artigos 208, VII, e 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse cenário, é imperativo que os achados do TCU sejam convertidos em ação institucional coordenada, com participação do Ministério Público, Tribunais de Contas Estaduais, Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e gestores municipais, de modo a corrigir o curso da política pública e restabelecer sua legitimidade social.

4 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO: CAMINHOS PARA A READEQUAÇÃO ESTRUTURAL DO PNAE

Diante do reconhecimento técnico, jurídico e social da insuficiência dos repasses federais ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tramitam no Congresso Nacional proposições

legislativas que visam à reestruturação do modelo de financiamento da política, tanto no plano orçamentário quanto no jurídico-constitucional. Duas propostas se destacam por seu potencial de impacto imediato e estrutural:

4.1 PROJETO DE LEI Nº 2754/2023

Este projeto propõe a atualização automática e anual dos valores per capita repassados pela União ao PNAE, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) dos alimentos. A proposta busca estabelecer um mecanismo objetivo e contínuo de correção monetária, que assegure a manutenção do poder de compra das transferências federais, preservando a qualidade nutricional e a regularidade do atendimento (BRASIL, 2023).

A ausência de indexação automática, até então, expõe a política pública a flutuações orçamentárias e à discricionariedade política, resultando em prejuízos acumulados à população atendida. O PL nº 2754/2023 é respaldado por estudos técnicos da Fineduca (2020), que demonstram a urgência de mecanismos de atualização para manter a efetividade dos repasses frente às variações de mercado.

4.2 PROJETO DE LEI Nº 1049/2023

Este projeto propõe a inclusão das despesas com alimentação escolar no rol das chamadas "despesas obrigatórias de manutenção e desenvolvimento do ensino" (MDE), previstas no artigo 212 da Constituição Federal. Com isso, os repasses ao PNAE passariam a ser vinculados ao piso constitucional de aplicação mínima de 25% da receita de impostos em educação por parte da União, estados e municípios (BRASIL, 1988).

Ao elevar o PNAE à condição de política educacional prioritária e financeiramente protegida, o PL nº 1049/2023 corrige uma lacuna histórica na legislação educacional e reforça a articulação entre direito à educação e direito à alimentação. Tal proposta também responde aos comandos da Lei nº 14.113/2020 (Novo Fundeb), que já admite a aplicação de seus recursos em alimentação escolar como componente do desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2020).

Essas iniciativas legislativas representam um passo fundamental rumo à institucionalização de um modelo de financiamento mais justo, estável e transparente para o PNAE. Sua aprovação é condição necessária para garantir a continuidade, a qualidade e a equidade da política pública em todo o território nacional.

5 FUNDAMENTOS JURÍDICOS: A OBRIGATORIEDADE DA UNIÃO EM ASSEGURAR A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ADEQUADA

O direito à alimentação escolar transcende o campo administrativo e orçamentário, inscrevendo-se

no núcleo dos direitos sociais fundamentais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Sua garantia constitui dever jurídico do Estado, notadamente da União, tanto pela centralidade da política quanto pela estrutura federativa de repartição de competências e recursos.

5.1 BASE CONSTITUCIONAL

O artigo 6º da Constituição inclui a alimentação entre os direitos sociais fundamentais, ao lado da educação, saúde, moradia e trabalho. Já o artigo 208, inciso VII, determina expressamente a oferta de alimentação escolar como dever do Estado no âmbito do direito à educação básica obrigatória. Complementarmente, o artigo 211, §1º, estabelece a responsabilidade da União pela assistência técnica e financeira aos entes federados, especialmente para garantir a equidade e a qualidade do ensino.

A interpretação sistemática desses dispositivos obriga a União a assegurar o financiamento adequado das políticas de alimentação escolar, sob pena de omissão inconstitucional, conforme doutrina consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o princípio da vedação ao retrocesso social (SARLET, 2014; BARROSO, 2010).

5.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A Lei nº 11.947/2009 regula o PNAE, estabelecendo sua obrigatoriedade para toda a educação básica e definindo parâmetros nutricionais e pedagógicos. Essa norma impõe obrigações à União por meio do FNDE, inclusive quanto à regularidade, suficiência e transparência dos repasses.

A Lei nº 14.113/2020 (Novo Fundeb) reforça essa perspectiva ao admitir expressamente que os recursos do fundo podem ser utilizados para despesas com alimentação escolar, desde que vinculadas à promoção do desenvolvimento do ensino (art. 70, inciso VI da LDB – Lei nº 9.394/1996). Isso fortalece a conexão entre alimentação e processo educacional.

5.3 JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

A jurisprudência recente do STF tem reforçado a responsabilidade da União na implementação de políticas sociais essenciais. Na ADPF nº 708, o Tribunal decidiu que o Poder Executivo não pode se omitir na execução de políticas públicas voltadas à mitigação de vulnerabilidades sociais, determinando a liberação de recursos para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. A lógica da decisão, baseada na vedação do retrocesso e no princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), é plenamente aplicável à alimentação escolar.

Na ADI nº 5595, que tratou do financiamento mínimo da saúde pública, o STF reafirmou que o orçamento público deve estar subordinado aos direitos fundamentais, e não o contrário. Ambas as decisões fortalecem a tese de que a União tem obrigação positiva de garantir o financiamento adequado de políticas

estruturantes, como o PNAE.

5.4 COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

O Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), incorporado ao ordenamento pelo Decreto nº 591/1992, cujo artigo 11 reconhece o direito de toda pessoa a uma alimentação adequada. O Comentário Geral nº 12 do Comitê DESC da ONU (1999) estabelece que os Estados devem garantir programas públicos de alimentação escolar como medidas concretas para assegurar esse direito, especialmente entre crianças e adolescentes.

Além disso, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente os ODS 2 (Fome Zero) e ODS 4 (Educação de Qualidade), reforçam o dever do Estado brasileiro em assegurar políticas públicas integradas que garantam segurança alimentar no ambiente educacional.

5.5 DOUTRINA ESPECIALIZADA

A doutrina constitucional brasileira é uníssona em reconhecer a alimentação escolar como um direito fundamental derivado da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Ingo Wolfgang Sarlet (2014) sustenta que "o direito à alimentação integra o conteúdo essencial dos direitos fundamentais sociais e, portanto, impõe prestações positivas imediatas por parte do Estado". Paulo Bonavides (2004) destaca que a concretização dos direitos sociais constitui o núcleo do Estado Democrático de Direito.

6 JURISPRUDÊNCIA E ATOS DE CONTROLE: A RESPONSABILIDADE LEGAL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A insuficiência dos repasses federais ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não é apenas uma questão técnica ou orçamentária: trata-se de uma omissão estatal que desafia a jurisprudência constitucional e os mecanismos de controle externo da administração pública. Ao longo dos últimos anos, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), têm reconhecido a gravidade da situação e apontado a necessidade de ação corretiva por parte da União.

6.1 JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708 representa um divisor de águas na interpretação do dever estatal em assegurar políticas públicas essenciais. Nessa ação, o STF determinou que a União não pode se omitir na execução de políticas estratégicas, mesmo sob a alegação de restrições orçamentárias, reafirmando os princípios da vedação ao

retrocesso social e da eficácia imediata dos direitos fundamentais (STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso).

Em outra decisão paradigmática, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5595, o Tribunal decidiu que a União deve garantir os recursos mínimos exigidos para políticas de saúde, mesmo diante de crises fiscais, destacando que o orçamento público deve ser compatível com os direitos fundamentais sociais. Tal raciocínio é diretamente aplicável à política de alimentação escolar, que integra o núcleo do mínimo existencial (SARLET, 2014; STF, ADI 5595).

6.2 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

O Acórdão TCU nº 743/2025, fruto de auditoria coordenada com a CGU, identificou falhas graves nos controles operacionais do FNDE, incluindo a ausência de rastreabilidade em transferências financeiras, baixa amostragem de fiscalização e inexistência de metas institucionais para melhoria da governança do PNAE. O TCU recomendou a adoção de sistemas automatizados de auditoria, o aumento das amostras fiscalizadas e maior transparência nos demonstrativos de aplicação dos recursos (TCU, 2025).

Além disso, o Acórdão TCU nº 4636/2023 já havia apontado a incongruência entre os valores per capita repassados e os custos reais estimados para a alimentação escolar, especialmente em contextos regionais com maior vulnerabilidade. Esse reconhecimento oficial da defasagem fortalece os fundamentos jurídicos para a exigência de recomposição orçamentária.

6.3 RELATÓRIOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

A CGU, em relatórios produzidos entre 2022 e 2024, também alertou para a precariedade dos mecanismos de prestação de contas dos entes federados e para a ausência de critérios técnicos objetivos na definição dos repasses per capita do PNAE. Tais fragilidades afetam a eficácia da política e expõem o programa a riscos de desvio e subutilização de recursos (CGU, 2024).

Os atos e decisões dos órgãos de controle e da mais alta Corte Constitucional do país demonstram que a atual estrutura de financiamento do PNAE contraria tanto os preceitos legais quanto os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, eficiência e equidade. Com base nessas evidências, há fundamentos jurídicos sólidos para a judicialização da questão, bem como para a formulação de pleitos administrativos junto ao Ministério da Educação, ao FNDE e ao Congresso Nacional.

7 CONCLUSÃO: RECOMPOSIÇÃO DO PNAE COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL E SOCIAL

A análise técnica, jurídica e institucional apresentada neste artigo evidencia, de forma inequívoca, que o subfinanciamento crônico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) compromete

diretamente a efetividade dos direitos fundamentais à alimentação e à educação, especialmente entre as populações mais vulneráveis do país. A ausência de mecanismos automáticos de correção dos repasses federais, aliada à fragilidade dos controles operacionais do FNDE, configura uma omissão estatal que contraria preceitos constitucionais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Embora o PNAE permaneça como um pilar essencial da política educacional brasileira, sua sustentabilidade e eficácia estão ameaçadas por um modelo de financiamento desatualizado e desigual, que penaliza justamente os entes com menor capacidade de suplementação orçamentária. A permanência dessa lógica injusta reforça assimetrias regionais e compromete o ideal republicano de equidade educacional e social.

Diante desse cenário, torna-se urgente a adoção de medidas estruturantes, entre as quais se destacam:

A aprovação dos Projetos de Lei nº 2754/2023 e nº 1049/2023, que instituem, respectivamente, a atualização automática dos repasses com base no IPCA dos alimentos e a inclusão da alimentação escolar como despesa obrigatória vinculada ao piso constitucional da educação;

A implementação das recomendações do TCU e da CGU, com destaque para a modernização dos mecanismos de controle, a automação dos processos de fiscalização e a transparência ativa na prestação de contas;

A mobilização institucional dos municípios, Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), Ministério Público, Defensorias Públicas e sociedade civil para pressionar por reformas estruturantes e judicializar, quando necessário, a omissão da União em assegurar o mínimo existencial alimentar e educacional;

A construção de um novo pacto federativo cooperativo, que reconheça o PNAE como um direito e dever compartilhado, com responsabilidade orçamentária clara e proporcional à capacidade contributiva dos entes.

Por fim, a defesa do PNAE não é apenas uma agenda técnica ou jurídica: trata-se de uma causa moral e civilizatória, que expressa o compromisso do Estado brasileiro com a dignidade humana, com a justiça social e com o futuro de milhões de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BURITY, Joanildo. Segurança alimentar e nutricional: entre a política e os direitos. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, n. 1, p. 31-40, 2011.
- CGU – Controladoria-Geral da União. Relatórios de Auditoria. Brasília, 2024.
- FINEDUCA. Nota Técnica: O financiamento da alimentação escolar. 2020.
- IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- ONU. Comentário Geral nº 12 do Comitê DESC. Genebra: ONU, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- SINPRO-DF. Relatório Técnico sobre a Alimentação Escolar. Brasília, 2023.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 743/2025.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4636/2023.
- COSTA, M.; TAVARES, E. S.; COUTO, M. E. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. Revista Educação e Políticas, 2021.
- SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação PUC-Campinas, n. 24, p. 7-16, 2008.
- SILVA, R. T. O. et al. Adesão à alimentação escolar em estudantes do 9º ano da rede municipal de Pelotas (RS). Ciência & Saúde Coletiva, v. 30, n. 2, 2025.
- FARIA, E. R. de et al. A pandemia de COVID-19 e a insegurança alimentar e nutricional dos alunos assistidos pelo PNAE no Sudeste. Ciência & Saúde Coletiva, v. 30, n. 6, 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). Alimentação escolar: um direito que precisa ser garantido. 2023.