
RECOMENDAÇÃO Nº 10/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO**, pelo Promotor de Justiça em atuação neste **GAEDUC - Grupo de Atuação Especializada**, no exercício das atribuições constitucionais e legais conferidas pelo art.129, II da CRFB/1988, art.27, parágrafo único, IV da Lei 8625/1993 e art. 27 da Resolução GPGJ n. 1769/12 e observados os limites de suas atribuições,

CONSIDERANDO que a garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º, CF), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e art. 3º, da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que, segundo as disposições do art. 205, da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

CONSIDERANDO que, em 31 de dezembro de 2019 a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi informada da existência de aproximadamente vinte casos de pneumonia de causa desconhecida na cidade chinesa de Wuhan, província de Hubei, posteriormente sendo identificado como agente causador das pneumonias um novo tipo de Coronavírus, posteriormente denominado COVID-19, classificado, em 11 de março de 2020 como uma pandemia, em razão de sua distribuição geográfica internacional muito alargada e de sua

transmissão sustentada de pessoa para pessoa, uma vez que presente em todos os continentes;

CONSIDERANDO que, em 30 de janeiro, o governo federal editou o Decreto Federal nº 10.212/2020, que promulgou o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, realizada em 23 de maio de 2005;

CONSIDERANDO que, em 03 de fevereiro, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS nº 188/2020, declarou o surto do COVID-19 emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN)¹² e, em 06 de fevereiro, foi publicada a Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional¹³ decorrente do vírus;

CONSIDERANDO que, em 13 de março o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Atenção Primária à Saúde, editou a Nota Técnica nº 9/2020-CGPROFI/DEPROS/SAPS/MS, que veicula orientações de prevenção ao novo Coronavírus no âmbito do Programa Saúde na Escola (PSE), haja vista que "as escolas são ambientes com a circulação de muitas pessoas e que as crianças são um grupo mais vulnerável para o desenvolvimento de doenças";

CONSIDERANDO que a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro editou, em 02 de março, o Plano de Resposta de Emergência ao Coronavírus no Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de sistematizar as ações e procedimentos de responsabilidade da esfera estadual de governo e apoiar, em caráter complementar, os gestores municipais na resposta de maneira antecipada ao surto e na organização de fluxos para o enfrentamento de situações que fujam da normalidade, tendo por um dos principais objetivos estratégicos limitar a transmissão do vírus;

CONSIDERANDO que , em 13 de março, o Decreto Estadual nº 46.970/2020, publicado em edição especial, dispôs sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e

de enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Estadual e Internacional, decorrente do novo coronavírus, (COVID-19), no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e determinou a suspensão por 15 dias, dentre outras atividades, "das aulas, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior, sendo certo, que o Secretário de Estado de Educação e o Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação deverão expedir em 48 (quarenta e oito horas) ato infralegal para regulamentar as medidas de que tratam o presente Decreto";

CONSIDERANDO que o Governo do Estado fez publicar o Decreto Estadual nº 46.973/2020, por meio do qual reconhece a situação de emergência na saúde pública do estado do rio de janeiro e estabelece novas medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da emergência em saúde determinada pelo COVID-19;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado fez publicar, ainda, o Decreto Estadual nº 47.027/2020, por meio do qual decretou a suspensão das aulas presenciais, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo MEC, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior, em razão da situação de emergência na saúde pública do Estado do rio de janeiro, e estabelece novas medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da emergência em saúde determinada pelo COVID-19;

CONSIDERANDO que, no exercício de sua competência, cabe aos Conselhos Municipais de Educação a normatização e autorização de atividades pedagógicas a distância, de modo temporário e excepcional e observados os requisitos que estipula, para eventual continuidade do efetivo trabalho escolar em regime especial domiciliar;

CONSIDERANDO que o art. 208, VII, da CF afirma que o dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de, entre outros, alimentação escolar;

CONSIDERANDO que a política pública nacional de alimentação escolar foi estabelecida pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei 11.947/2009), que tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos 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;

CONSIDERANDO que a correta execução e o adequado financiamento da política pública municipal de alimentação escolar, a partir não apenas do uso dos recursos do PNAE, mas também e essencialmente a partir da correta aplicação de outras fontes de recursos, é medida que se impõe, respeitados os termos constitucionais e legais que regem a matéria;

CONSIDERANDO que a Lei 13.987 de 07 de abril de 2020 alterou a Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o Programa de Alimentação Escolar - PNAE, para nela incluir o art.21-A, com a finalidade de autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão da situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de kits compostos por gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, à conta do PNAE.

CONSIDERANDO que o novel art. 21-A da Lei 11.947/2009 flexibilizou os requisitos legais de tempo e espaço ao autorizar a distribuição de gêneros alimentícios através de kits em período de suspensão das aulas, por emergência ou calamidade pública, aos responsáveis pelos estudantes, mantendo, entretanto, a vinculação dos recursos à natureza da despesa, de modo que a distribuição dos recursos financeiros, através de cartões-merenda ou através de aplicativos de pagamento para que venham a ser utilizados pelas famílias não foi autorizada de forma expressa pela recente alteração legislativa, de modo que tal conduta é ilegal e sujeita o gestor à responsabilização civil e administrativa, sendo devida a recomposição das contas do PNAE com recursos próprios, além de suspensão do repasse dos recursos federais.

CONSIDERANDO que a mesma limitação legal quanto à natureza da despesa impede o custeio de contratos de serviços ou mesmo o custeio global de contratos de bens e serviços decorrentes da terceirização da gestão da alimentação escolar que tenham por objeto aquisição, manuseio, preparo e distribuição de alimentos com recursos financeiros PNAE, nos termos do art.18, parágrafo único da Resolução FNDE 26/2013, de modo que outra deverá ser a fonte de recursos;

CONSIDERANDO a Resolução FNDE nº 2, de 9 de abril de 2020, que dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19, que estabelece que os gêneros alimentícios poderão ser distribuídos em forma de kits definidos pela equipe de nutrição local, devendo ser observado o per capita por faixa etária e o período em que o aluno estaria na unidade escolar, de modo que a entrega dos alimentos deverá obedecer ser proporcional à carga horária que o aluno cumpra na escola (período parcial ou integral), considerando assim o número de refeições por dia;

CONSIDERANDO que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é órgão fiscalizador da política de alimentação escolar, com função permanente, deliberativa e normativa, sendo responsável pela emissão de parecer conclusivo sobre o uso dos recursos a ela destinados, além do controle da qualidade, condições de higiene e cardápio da alimentação escolar;

CONSIDERANDO que a distribuição de kits de gêneros alimentícios deve respeitar a universalidade do atendimento educacional e não poderá representar beneficiamento de famílias específicas, ainda que identificadas a partir de critérios de vulnerabilidade tais quais a inscrição em programas de transferência de renda, bem como não poderá representar influência político- eleitoral, com a identificação do agente público ou entidade a ele vinculada, nos termos do 73, IV, da Lei nº 9.504/1997;

CONSIDERANDO que o art. 212, da CRFB estabeleceu que os Estados aplicarão nunca menos que 25% da receita de impostos e transferências constitucionais em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;

CONSIDERANDO que a Lei n. 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), por sua vez, dispõe em seu art. 71, IV, que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação;

CONSIDERANDO que o art. 212, da CRFB, ao estipular o percentual mínimo de 25% que os Estados devem aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, determina, no § 4º, que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, de modo que os recursos provenientes de tais programas, bem como os recursos provenientes do salário-educação não poderão ser computados para os fins definidos no caput do art. 212, considerando que se tratam de fontes adicionais de recursos;

CONSIDERANDO que as despesas atribuídas ao contexto da pandemia causada pela COVID-19 devem ser passíveis de controle e pleno rastreo, os registros contábeis deverão permitir a clara identificação das despesas decorrentes e fontes de recurso utilizadas para o seu custeio, de modo a permitir o controle da legalidade e eficiência do gasto público, nos termos do art.165, da CRFB, Lei 12.527/201, e art.50 da LRF;

CONSIDERANDO que o Município de Sumidouro editou os Decretos 3.371/2020, 3.372/2020, 3.377/2020, 3.384/2020 e 3.396/2020, em que determinou a suspensão das atividades educacionais presenciais da rede municipal, sem antecipação do recesso escolar, mantendo atividades pedagógicas a distância sem natureza substitutiva;

CONSIDERANDO que nos casos em que não há ano letivo em curso (aulas presenciais suspensas, sem atividade pedagógica à distância de natureza substitutiva, devidamente autorizada pelo Conselho de Educação), a alimentação fornecida não se reveste da natureza de programa suplementar à política educacional, tratando-se de despesa assistencial que não poderá ser financiada com recursos da educação e poderá acarretar

responsabilização do gestor público, bem como, a desconsideração do gasto nos limites de mínimos de cumprimento do art.212 da CRFB (glosa) e a necessidade de imediata recomposição do déficit ocasionado;

CONSIDERANDO que o Município de Sumidouro, indagado sobre o funcionamento e execução do programa de alimentação escolar e as medidas adotadas durante o isolamento social determinado pela adoção de medidas redução de mobilidade do público com vistas a contenção da transmissão do COVID-19, informou que não está fornecendo alimentação aos alunos no período de suspensão das aulas, bem como que os produtos in natura já foram consumidos, ao passo que os produtos estocáveis foram transferidos para depósito único para posterior disponibilização aos alunos;

CONSIDERANDO que, em situações de violação às normas jurídicas por pessoas físicas ou jurídicas, incumbe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem (art. 25, IV, "b", Lei 8.625/93 e art. 25, inc. IV, "b" e 34, VI, "b" da Lei Complementar Estadual nº 106/03);

CONSIDERANDO que atos que gerem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou que violem os princípios da Administração Pública podem configurar atos de improbidade administrativa, sujeitando o responsável às sanções impostas pela Lei 8.429/92;

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, § único, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 106/03);

RECOMENDA ao Prefeito de Sumidouro, Sr. ELIÉSIO PERES DA SILVA, à Secretária Municipal de Educação e Cultura, Sra. NAÍSE CARNEIRO DE SOUZA

RODRIGUES, ao Secretário Municipal de Fazenda, Sr. KAIQUE HOTTZ MUNIZ DE ANDRADE e ao Secretário Municipal de Administração, Sr. ÁLVARO CARDOSO RAMOS, que adotem todas as medidas administrativas necessárias no seguinte sentido:

1 - Abster-se de efetuar gastos com receitas vinculados à educação para a aquisição de cestas básicas ou kits de gêneros alimentícios durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista que as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 71 da LDB, à exceção dos recursos provenientes de transferências voluntárias da União destinados à execução do PNAE (art. 5º da Lei 11.947/2009);

2 - Abster-se de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para o financiamento de cartões-alimentação a serem entregues para os alunos da rede municipal de ensino e seus responsáveis como modalidade de oferta alimentar durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista que **as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino**, nos termos do art. 71, IV, da LDB;

3 - Garantir a segurança alimentar de todos os alunos matriculados na rede municipal de ensino de Sumidouro, independente do cadastro das famílias em programas de transferência de renda e outros programas assistenciais, mediante a adoção de ações administrativas relativas à oferta e distribuição de alimentação necessária e suficiente para garantia da sua necessidade nutricional, respeitada a proporcionalidade da carga horária letiva de cada um dos alunos (período parcial ou integral), em qualquer modalidade (distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de recursos financeiros), de forma impessoal, respeitadas as normas legais e constitucionais de vinculação de recursos, além daquelas relativas às condições sanitárias exigidas em razão da pandemia;

4 - Garantir o legal e adequado financiamento da política de alimentação no município, excepcionalmente durante o período de suspensão das aulas em razão de calamidade pública e medidas de isolamento social determinadas pela COVID-19, com recursos

próprios não vinculados à educação, (à exceção dos recursos do art.5º da Lei 11.947/2009, nas hipóteses legais);

5 - Garantir que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas

6 - Abster-se de realizar gastos com a fonte de recursos salário-educação para a oferta de alimentação em qualquer modalidade (kits de gêneros alimentícios, cartão-alimentação ou aplicativos de pagamento) durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais sem que haja correspondente atividade pedagógica substitutiva, devidamente autorizada pelo Conselho Municipal de Educação e atendidos os requisitos normativos, haja vista que a despesa, nessa hipótese, se reveste de caráter estritamente assistencial e desvinculado da política pública educacional de alimentação escolar;

7 - Abster-se de computar, para fins de cumprimento do patamar mínimo constitucional de 25%, recursos financeiros distribuídos aos alunos da rede municipal de ensino, ainda que realizadas com recursos próprios ou com a fonte adicional de receitas do Salário-Educação, haja vista os impedimentos do art. 71, IV da LDB e art. 212, § 4º da CRFB;

8 - Submeter ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), para fins de deliberação e assessoramento, de forma prévia e colaborativa, as ações e medidas relacionadas à política pública de alimentação escolar planejadas pela gestão municipal, no contexto da COVID-19, abstendo-se de efetivar atos materiais de contratação de bens e serviços relacionados à aquisição, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios durante o período de suspensão das aulas presenciais, tais como serviços de transporte e distribuição, com recursos vinculados à educação, ainda que decorrentes das transferências do PNAE;

9 - encaminhar ao CAE, no prazo desta Recomendação, e em períodos iguais e sucessivos, Relatórios de Gestão do Programa de Alimentação Escolar no contexto da pandemia causada pela COVID-19, contendo de forma discriminada:

9.1 - relação de gêneros alimentícios adquiridos e distribuídos, com especificação de marca e quantidade;

9.2 - especificação dos itens constantes de cada kit distribuído, com indicação da faixa etária a que se relaciona e carga horária escolar do aluno (período parcial/período integral), de modo a atender às especificidades de cada faixa etária e a proporcionalidade da carga horária escolar;

9.3 - das despesas realizadas para aquisição de gêneros alimentícios, com indicação das fontes de recursos utilizadas e relação de empenhos;

9.4 - contratos eventualmente firmados pela gestão municipal para aquisição de gêneros alimentícios e serviços eventualmente relacionados ao preparo e distribuição de alimentos, firmados no contexto da COVID-19 ou não, desde que relacionados à oferta em período de suspensão das aulas presenciais na rede municipal;

10 - realizar, imediatamente, a recomposição do déficit gerado nas contas relativas aos recursos vinculados à educação (conta do art. 69 § 5º da LDB, salário-educação, royalties, FUNDEB e demais programas suplementares) em razão da aquisição e distribuição de kits, cartão-alimentação ou qualquer outra modalidade de oferta de alimentos aos alunos da rede municipal de ensino no contexto da suspensão total das aulas (presenciais e remotas) causada pela COVID-19;

11 - Realizar os devidos registros contábeis, de forma clara e com identificação de todas as despesas relativas ao fornecimento de alimentação aos alunos da

rede pública municipal, com indicação de se tratar de despesa realizada no contexto da pandemia causada pela COVID-19, as fontes de recurso utilizadas para o seu custeio, de modo a permitir o controle da legalidade e eficiência do gasto público, para fins de controle e pleno rastreamento nos termos do art. 165 da CRFB, Lei 12.527/2011 e do art. 50 da LRF;

12 - Adotar todas as medidas necessárias para a revisão da lei Orçamentária Anual 2020, bem como Plano Plurianual em vigência (2018/2021), e Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de que passem a contemplar os recursos necessários para a execução das políticas públicas educacionais tratadas nessa Recomendação, com fulcro no artigo 10 do PNE, encaminhando ao Poder Legislativo, inclusive, as propostas de alteração que se fizerem necessárias, nos termos e nos prazos estabelecidos nas disposições do art. 166, §5º, da CRFB;

13 - Que as contratações eventualmente realizadas com base na dispensabilidade prevista no artigo 24, IV da Lei de Licitações nº 8.666/93:

13.1 - se restrinjam tão somente à situação de urgência de atendimento de situação relacionada à política de alimentação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

13.2 - tenham objeto intrinsecamente relacionado às necessidades advindas da situação anormal de fornecimento de alimentação aos alunos da rede pública municipal, sendo somente cabível a dispensa emergencial se o objeto da contratação consistir em meio adequado, eficiente e efetivo a afastar o risco iminente detectado;

13.3 - durem apenas o tempo necessário para que se realize a licitação ordinária relativa àquele objeto, respeitado ainda assim o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no art. 24, IV, *in fine*, da Lei nº 8.666/93, sendo também terminantemente proibida a prorrogação contratual após findo tal prazo, ou, conforme o caso, instaurar justificadamente um novo processo de dispensa emergencial;

13.4 - Crie campo específico, no Portal da Transparência ou no sítio eletrônico da Prefeitura, nos termos da Lei 12.527/2011 e na esteira do que determina o artigo 4º, § 2º, da Lei 13.979/20, com informações claras e objetivas e detalhadas nos termos desta lei sobre todos os dados atualizados dos gastos com contratações excepcionais, revisões de contratos em curso, dispensas licitatórias, aquisições de insumos, dentre outras, feitas nesse período de pandemia, com base nos regramentos temporários, com o objetivo de facilitar o acesso à informação por parte da população, da imprensa e dos órgãos de controle.

Ficam os destinatários da Recomendação advertidos que, como efeito, esta Recomendação constitui-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais.

Fixa-se o prazo de 05 (cinco) dias, em razão da urgência que o objeto representa, a contar do recebimento, devendo os destinatários manifestarem-se através do e-mail gaeduc.secretaria@mprj.mp.br, sobre o acatamento da presente recomendação.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2020.

Philippe Figueiredo

PHILIPPE FIGUEIREDO
Promotor de Justiça
Mat. 3987