



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DE ALAGOAS – CAOP

Nota técnica 05/2020

Assunto: COVID-19. Decretos Estaduais n.ºs 69.529, 69.530 e 69.577. Leis n.ºs 13.987/20 e 11.947/09. Distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

O **NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO**, por meio de seus Coordenadores, com esteio na Resolução CPJ nº 11/2018, que criou o Núcleo de Defesa da Educação vinculado ao Centro de Apoio Operacional – CAOP, expede a presente Nota Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, às Promotorias de Justiça com atribuições na defesa do Direito à Educação do Estado do Alagoas.

É dever institucional do Ministério Público zelar pelo acautelamento dos direitos e das garantias legais asseguradas às crianças e aos adolescentes, com a promoção, *ex vi* do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis. Ao Ministério Público, como é cediço, é conferido, pelo artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, o dever de atuar com o objetivo primaz de acautelar interesses sociais e difusos.

Nessa esteira de considerações, a presente Nota Técnica tem por objetivo permear o debate sobre os impactos das medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) sobre a política educacional no território do Estado de Alagoas, especialmente no que diz respeito à **distribuição de alimentação escolar às famílias dos estudantes de escolas públicas de educação básica que tiveram suspensas as aulas presenciais por ocasião da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), notadamente diante da edição e entrada em vigor da Lei nº 13.987/20, publicada na edição extra do Diário Oficial da União do dia 07/04/2020 e que alterou a Lei nº 11.947/09, para autorizar,**



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DE ALAGOAS – CAOP

em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Pois bem. Vejamos.

Segundo a UNESCO, até 15 de abril, nada menos do que **1.575.270.054** de estudantes de todo o mundo sofrem o impacto da suspensão das aulas em razão do combate a pandemia da doença Covid-19, causada pelo novo Coronavírus. De acordo com dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, até hoje, 191 países mantêm totalmente suspenso o sistema educacional e outros suspenderam parcialmente as atividades para frear o avanço do vírus. No Brasil, todos os estados já decidiram pela suspensão das aulas, de modo que 52.898.349 estudantes foram afetados com a suspensão das aulas.

O gráfico a seguir demonstra o impacto da COVID-19 na educação global¹:

Impacto da COVID-19 na Educação



¹ Fonte: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse> (acesso em 15/04/2020)



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS – CAOP

Essa suspensão generalizada de aulas trouxe ao cenário nacional custos sociais e econômicos consideráveis. Além dos impactos negativos ao processo ensino-aprendizagem, já dispostos nas Notas Técnicas NUDED-CAOP-MPAL n.ºs 03/02 e 04/20, o fechamento das escolas públicas no Brasil e, da mesma forma, em Alagoas, expõe a situação de verdadeira **insegurança alimentar e nutricional** vivenciada pela maioria das famílias brasileiras, para cujos filhos a alimentação escolar oferecida pelas redes públicas de ensino é, por vezes, a principal ou a única refeição realizada diariamente.

Sobre isso, os questionamentos que aportam no Ministério Público² dizem respeito, em suma a 3 pontos: **a)** obrigatoriedade (poder-dever) ou discricionariedade de continuidade no fornecimento dos alimentos às famílias dos alunos da educação básica pública; **b)** a possibilidade jurídica da aquisição de gêneros alimentícios com recursos advindos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e, **c)** formas e estratégias de distribuição.

Vejamos, um a um.

a) DO PODER-DEVER DE FORNECIMENTO DE ALIMENTOS ÀS FAMÍLIAS DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

A interpretação que se mostra solidificada é no sentido de obrigatoriedade de fornecimento dos gêneros alimentícios. Isso não só em razão da notoriedade de que a merenda escolar configura, claro que verificada as peculiaridades

² Destaca-se que, no dia 30 de março de 2020, o Núcleo de Defesa de Educação participou de uma *live*, com os gestores de educação de 36 municípios alagoanos e também com o SEBRAE, de modo a entender os problemas enfrentados em cada município. Sobre o tema: <https://www.mpal.mp.br/integracao-mpe-participa-de-live-com-sebrae-e-secretarios-de-educacao-para-garantir-merenda-escolar-a-criancas-durante-a-suspensao-das-aulas/>



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS – CAOP

de cada região do país, uma das, senão a principal, refeição para parcela dos alunos, crianças e adolescentes, que frequentam a rede pública de ensino.

Nesse trilhar, não há outra conclusão viável senão a de que é a merenda escolar um dos principais instrumentos para resguardo dos objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei nº11.346/2006. Como bem ali reza, “*a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população*” (art. 2º).

Segundo o mesmo diploma legal, Lei nº 11.346/2006, a adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, sendo dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Portanto, se a merenda é uma das principais refeições para muitos e se a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, tal passa a ser direito público subjetivo, cuja prerrogativa jurídica é constitucionalmente tutelada, indisponível, por cuja integridade deve velar o Poder Público e nortear a atuação do Ministério Público.

É por tal razão que a Constituição da República e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 227 e 4º, respectivamente, preveem de forma expressa ser **dever** do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à alimentação.



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS – CAOP

Tratando-se o direito à alimentação de um direito fundamental social de prestação material³, é indispensável a atuação, sob todos os aspectos, do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para sua efetivação.

Não é demais lembrar que prioridade absoluta e proteção integral, princípios fundantes que guiam o atendimento em políticas públicas e serviços públicos que têm como destinatários crianças e adolescentes, norteiam as políticas públicas e, inclusive, a destinação de recursos públicos, de tal forma que nem mesmo o denominado princípio da reserva do possível pode ser utilizado como escudo para justificar a não efetivação do direito fundamental em análise⁴.

Nesse trilhar, foi elaborada, antes mesmo da edição da Lei nº 13.987/20 a Nota Técnica 01/20-GNDH/CNPG/COPEDEC⁵, cujas conclusões são as seguintes:

(...) Diante desse quadro, o Ministério Público Brasileiro, pelo CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG), em especial por seu GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH), através da COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO (COPEDEC), vem a público externar sua preocupação com a questão e

³ Sobre a definição de direitos fundamentais de prestação material: “Os chamados direitos a prestação materiais, recebem o rótulo de direitos a prestação em sentido estrito. Resultam da concepção social do Estado. São tidos como direitos sociais por excelência. Estão concebidos com o propósito de atenuar as desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveita ao gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos. O seu objetivo consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço). (...) Os direitos a prestação material, como visto, conectam-se ao propósito de atenuar desigualdades fáticas de oportunidades.” (Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Saraiva, pag. 259/260).

⁴ STF, RE 410715 AgRg/SP.

⁵ COPEDEC que conta com a participação, também, do Coordenador do NUDED-CAOP-MPAL



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS – CAOP

sugerir que a atuação do Ministério Público, para evitar dano ao erário, com perecimento e descarte de alimentos, priorize:

- a) a orientação dos administradores públicos no sentido de encaminharem os alimentos já adquiridos, especialmente os perecíveis, a fim de que sejam consumidos no período de isolamento social para os alunos da rede de ensino ou da escola, priorizando aqueles em comprovada vulnerabilidade;
- b) quanto aos novos alimentos a serem adquiridos durante o período de suspensão das aulas, assim como os recursos (estaduais ou municipais) a serem disponibilizados à alimentação escolar durante esse período, que seja feito o acompanhamento junto às redes de ensino, especialmente quanto à forma de distribuição, primando-se pela garantia de segurança alimentar aos alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social;
- c) fiscalizar e exigir implementação de outras ações assistenciais de enfrentamento da fome, uma vez que a distribuição de alimentação escolar NÃO EXIME os Municípios, Estados e a União do dever de asseguramento do direito humano à alimentação dos alunos e populações vulneráveis, inclusive alunos de outras redes de ensino. (inteiro teor em anexo).

Pelo exposto, a continuidade do fornecimento de gêneros alimentícios às famílias é, sob o prisma de nosso sistema jurídico, um poder-dever do ente público. A sua interrupção, nesse passo, pode, em tese, gerar responsabilizações.

b) DA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS COM RECURSOS ADVINDOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E DA FORMA E ESTRATÉGIA DE DISTRIBUIÇÃO



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DE ALAGOAS – CAOP

No dia 7 de abril de 2020 foi publicada a Lei nº 13.987, que altera a Lei nº 11.947/09, marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

A nova legislação acrescenta o artigo 21-A à Lei nº 11.947/09, cujo teor normativo é o seguinte:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.”

Assim sendo, é possível, em caráter excepcional, que pode decorrer de situação de emergência ou calamidade pública, a aquisição de gêneros alimentícios com os recursos financeiros do PNAE para a distribuição aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica.

Como a universalidade do atendimento é uma das diretrizes do PNAE, deve-se garantir, mesmo neste momento de suspensão de aulas, o direito à alimentação a **todos** os estudantes atendidos nas escolas públicas, para a correta execução do PNAE neste momento excepcional.

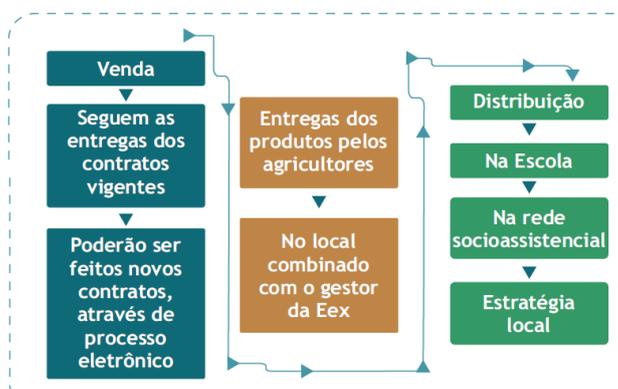


NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS – CAOP

Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Educação disponibilizaram um documento denominado de “**ORIENTAÇÕES PARA A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍTUS (COVID19)**”. Ali é tratado, entre outros, os seguintes temas: **a)** planejamento da composição do Kit; **b)** o que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?; **c)** controle de saúde dos manipuladores; **d)** questões relativas à distribuição dos Kits; **e)** a obediência de aquisição de produtos da agricultura familiar (art. 14 da Lei 11.947/2009); **f)** como proceder com relação aos contratos vigentes e às novas aquisições da agricultura familiar, aí dispondo sobre a aquisição eletrônica, elaboração das chamadas públicas; e, **g)** prestação de contas, conforme as regras dispostas na Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Colaciono, em anexo, o referido documento, de modo que é desnecessário repetir aqui seu conteúdo que, inclusive, é bastante elucidativo quanto às estratégias e formas de distribuição, que têm, em suma, o seguinte cronograma⁶:

Passo-a-passo para entregas do PNAE em tempos de Covid-19



⁶ ORIENTAÇÕES PARA A EXECUÇÃO DO PNAE DURANTE A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍTUS (COVID19), pág. 23.



NÚCLEO DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DE ALAGOAS – CAOP

Entretanto, é bom que se reforce, para o cumprimento da obrigação e utilização dos valores do PNAE, os gestores devem obedecer toda a normativa de regência, como, dentre outras, a Lei 11.947/2009, Lei 8.666/93 de modo a se resguardar a probidade administrativa, legalidade e validade dos procedimentos e atos administrativos.

Lembro, em especial, que a distribuição deve obedecer aos princípios regentes da administração pública, inclusive o da impessoalidade, evitando-se promoções pessoais com o uso indevido de nomes e imagens. Tais posturas poderão impor aos agentes públicos as responsabilizações pertinentes, como o que ocorrera, por exemplo, na Ação por Atos de Improbidade Administrativa n.º 0800009-80.2020.8.02.0038.

A presente Nota Técnica tem por objetivo complementar a Nota Técnica n.º 03/20 do NUDED/CAOP/MPAL, especialmente ante a rápida evolução normativa sobre a temática. Ela se restringe à análise técnica dos reflexos no Direito à Alimentação dos alunos das escolas públicas do ensino básico durante o período de suspensão das aulas em decorrência da COVID-19 de modo a apoiar o Promotor Natural na fiscalização e legitimação das medidas adotadas pelos executivos estadual e municipais com vistas na proteção dos princípios constitucionais correlatos.

O Núcleo de Defesa da Educação segue, sempre, à disposição para contribuir no que for necessário.

Maceió, 15 de abril de 2020

LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO

Promotor de Justiça

Núcleo de Defesa da Educação – CAOP/MPAL

MARIA LUÍSA MAIA SANTOS

Promotora de Justiça

Núcleo de Defesa da Educação – CAOP/MPAL

Nota técnico-jurídica n.º 05/2020