

**Ministério Público da Paraíba
CAOP da Educação**

ROTEIRO PRÁTICO SOBRE AS FISCALIZAÇÕES DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Projeto Ministério Público pela Educação

**1º PASSO: Designação de audiência para firmar Termo de
Cooperação com o Conselho Tutelar.**

Nessa audiência, deverá ser entregue aos Conselheiros Tutelares uma lista com todas as escolas públicas municipais e estaduais de suas respectivas cidades, fixando o prazo para fiscalização *in loco* e entrega dos relatórios sobre cada uma das escolas fiscalizadas.

Será entregue também modelo de questionário, que pode ser complementado pelo próprio promotor ou pelos Conselheiros, de acordo com a realidade de seus municípios.

1. Conselho de Alimentação Escolar (CAE)¹ municipal:

1.1. O Conselho de Alimentação Escolar é responsável pela fiscalização da qualidade e quantidade das merendas servidas na rede pública de ensino, assim como pela fiscalização da correta prestação de contas;

1.2. Cada município deve possuir o seu Conselho de Alimentação Escolar (CAE) municipal, responsável pela fiscalização da merenda nas escolas públicas municipais, sob pena de não receber os recursos do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)²;

¹Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA” (Lei nº 11.947/2009).

² Art. 37, I, da Resolução nº 38/2009-FNDE.

- 1.3. O Poder Executivo dos Estados e dos Municípios é obrigado a fornecer instalações físicas e recursos humanos para o pleno funcionamento dos seus CAEs³;
- 1.4. É preciso verificar se o CAE de cada município está instalado e funcionando na prática;
- 1.5. Podem-se requisitar cópias das atas de reuniões, dos pareceres de aprovação das prestações de contas apresentadas pela Prefeitura dos últimos 05 anos, da relação das escolas fiscalizadas dentre outros documentos, alertando-se que as atividades do Conselho serão monitoradas pelo Ministério Público;
- 1.6. Deve-se exigir o efetivo funcionamento do CAE municipal, com a fixação de prazo para inspeções nas escolas públicas do Município, independentemente da fiscalização a ser realizada pelo Conselho Tutelar;
- 1.7. Deve-se alertar aos membros do CAE que poderão responder por ato de improbidade administrativa por omissão no cumprimento de suas atribuições.

2. Conselho Municipal do FUNDEB

³Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1o do art. 211 da Constituição Federal: (...)VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população". (Lei nº 11.947/2009).

2.1. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal⁴;

⁴Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:(...)

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

- a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
- b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

2.2. O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo, assim, condições para que o Colegiado

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:

desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções (Art. 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007).

- 2.3. É preciso verificar se o Conselho do FUNDEB de cada município está instalado e funcionando na prática;
- 2.4. Podem-se requisitar cópias das atas de reuniões, dos pareceres de aprovação das prestações de contas apresentadas pela Prefeitura, da relação das obras nas escolas que foram fiscalizadas pelo Conselho, da relação dos transportes escolares fiscalizados, dentre outros documentos, alertando-se que as atividades do Conselho serão monitoradas pelo Ministério Público;
- 2.5. Deve-se exigir o pleno funcionamento do Conselho do FUNDEB, inclusive com a fixação de prazo para fiscalização das obras de reforma e construção de escolas;
- 2.6. Dever-se alertar aos membros do Conselho que poderão responder por ato de improbidade administrativa por omissão no cumprimento de suas atribuições.

3. Conselho Municipal de Educação (CME)

- 3.1. Aos Conselhos Municipais de Educação competem, dentre outras atribuições, a fiscalização das unidades de ensino da rede municipal pública e privada (só educação infantil) quanto ao cumprimento da legislação escolar e correto desenvolvimento do processo pedagógico;

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo” (Lei nº 11.494/2007).

- 3.2. É preciso verificar se o CME de cada município está criado por lei municipal, instalado e funcionando na prática;
- 3.3. Caso positivo, deve-se requisitar a lei municipal que o constituiu, assim como cópias das atas de reuniões, da relação das escolas que foram fiscalizadas pelo Conselho, dentre outros documentos, alertando-se que as suas atividades serão monitoradas pelo Ministério Público;
- 3.4. Deve-se alertar aos membros do Conselho que poderão responder por ato de improbidade administrativa por omissão no cumprimento de suas atribuições.

<p>3º PASSO: FISCALIZAÇÃO DAS ESCOLAS PELOS CONSELHEIROS TUTELARES</p>

Os Conselheiros Tutelares, no prazo de 60 dias, deverão comparecer em cada escola pública de seus municípios procedendo às fiscalizações.

Deverão explicar a parceria desenvolvida com o Ministério Público e, após a inspeção, responder ao questionário, relatando outras informações que entenderem necessárias.

O acesso do Conselheiro à escola não pode ser negado, sob pena de cometimento de crime (art. 236, do Estatuto da Criança e do Adolescente), uma vez que ele estará em pleno exercício de suas funções⁵.

Caso o Conselho possua máquina fotográfica digital, será de extrema relevância a juntada das fotografias (reveladas ou em CDrom) ao relatório.

4º PASSO: FISCALIZAÇÃO PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA

O promotor de justiça poderá igualmente fiscalizar as escolas públicas que desejar ou poderá se ater a inspecionar as escolas em que foram apontadas as irregularidades mais graves pelo Conselho Tutelar.

Deverá ter por base o roteiro entregue aos Conselhos, fiscalizando: 1) a estrutura física do prédio escolar; 2) a quantidade e a qualidade da merenda; 3) se há professores e se os mesmos são qualificados; 4) se há acessibilidade; 5) como se dá o transporte dos alunos que residem na zona rural.

Feita a ata de inspeção, deverá ser juntada ao respectivo relatório do Conselho Tutelar.

5º PASSO: INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA CADA ESCOLA EM QUE FOI DETECTADO IRREGULARIDADE

Para cada escola em que for detectada uma irregularidade, grave ou leve, pelo Conselho Tutelar ou pelo próprio promotor, deverá ser instaurado um procedimento administrativo.

⁵Art. 236. Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei: Pena - detenção de seis meses a dois anos (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Antes da audiência, o promotor poderá requisitar a realização de inspeção pelo Corpo de Bombeiros, pela Vigilância Sanitária municipal, Defesa Civil ou por outro órgão fiscalizador competente, no sentido de comprovar a existência e a gravidade da irregularidade constatada.

6º PASSO: AUDIÊNCIA COM A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, DIREÇÃO DA ESCOLA E PRESIDÊNCIA DO CONSELHO ESCOLAR

Instaurado o procedimento administrativo, deverão ser expedidas notificações para a respectiva Secretaria de Educação, para o diretor da escola e para o presidente do Conselho Escolar, órgão representativo da gestão democrática na escola.

É interessante marcar “pautões” com as escolas de cada município e com as escolas estaduais. No caso de escola estadual, deve-se notificar diretamente o Secretário Estadual de Educação para que envie preposto.

Para a realização das audiências, é preciso considerar:

- 1. Se a irregularidade constatada se referir à merenda, lembrar que pode haver duas formas de execução do PNAE: centralizada ou descentralizada**⁶. Na forma centralizada, é a própria Secretaria de Educação (Entidade Executora - EE) que adquire e distribui a merenda. Já na forma descentralizada, o dinheiro do PNAE é repassado para as escolas, as quais, através das Unidades Executoras (UEx), realizam a aquisição da merenda, nos moldes descritos na Resolução nº 38/2009. Essa distinção é de extrema importância para a fixação das responsabilidades;
- 2. A verba do PDDE é suplementar**, destinando-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e

⁶ “Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber”(Lei nº 11.947/2009).

pedagógica dos estabelecimentos de ensino (art. 23, da Lei nº 11.947/2009). Logo, a falta de material de limpeza, de expediente, de manutenção do prédio escolar não pode ser atribuída à gestão da escola, mas à omissão da respectiva Secretaria. Com efeito, os 40% do FUNDEB são destinados, também, a ações dessa natureza.

7º PASSO: RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

O promotor de justiça deverá, preferencialmente, tentar sanar as irregularidades encontradas nas escolas públicas através de Termos de Compromisso, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta.

No Estado da Paraíba, há decreto determinando que as minutas de TAC devam ser submetidas à Procuradoria-Geral do Estado. Ocorre que essas minutas são encaminhadas à PGE e demoram meses para resposta. É preciso se atentar a esse fato.

8º PASSO: INTERPOSIÇÃO DE AÇÕES JUDICIAIS

O último passo é a interposição e o acompanhamento de ações judiciais, como as ações civis públicas de obrigação de fazer, as ações cautelares, dentre outras.

A competência é da Vara da Infância e da Juventude quando envolve direitos de crianças e de adolescentes.

No que se refere às ações de improbidade por desvio de verbas federais, o promotor de justiça poderá:

- a) Encaminhar cópia das peças investigativas para o Ministério Público Federal, ingressando, por outro lado, com a ação civil pública de fazer, de não-fazer, de dar. Por exemplo: ingressar com ação civil pública para obrigar o Município a regularizar a merenda e encaminhar para o MPF a ação pelo desvio da verba do PNAE;
- b) Ingressar, igualmente, com ação de improbidade administrativa em litisconsórcio ativo com a AGU, na Justiça Federal, haja vista Termo de Cooperação firmado aos 17 de fevereiro de 2011.
- c) Ingressar diretamente com a ação de improbidade na Justiça Federal, com base em entendimento da Ministra Carmem Lúcia, do STF: “AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O ESTADUAL. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA PRODUÇÃO DE COPOS DESCARTÁVEIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. CONFLITO INEXISTENTE. 1. A questão tratada nas representações instauradas contra a Autora versa sobre direito do consumidor. 2. O art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, ao alterar o art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/1985, passou a admitir a possibilidade de litisconsorte facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e dos direitos do consumidor. 3. O Ministério Público Federal e o Estadual têm a atribuição de zelar pelos interesses sociais e pela integridade da ordem consumerista, promovendo o inquérito civil e a ação civil pública - inclusive em litisconsórcio ativo facultativo -, razão pela qual não se há reconhecer o suscitado conflito de atribuições. 4. Ação Cível Originária julgada improcedente” (STF, ACO 1020, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/2008, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00073 RTJ VOL-00208-03 PP-00913).

Inteiro teor:

<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=582648>