

# Documento 1

**Tipo documento:**

DESPACHO/DECISÃO

**Evento:**

DESPACHO/DECISÃO - INTERLOCUTÓRIA

**Data:**

01/04/2020 18:11:54

**Usuário:**

JRJ17402 - LUISA SANTIAGO FIRMO

**Processo:**

5001853-77.2020.4.02.5104

**Sequência Evento:**

12



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**1ª Vara Federal de Volta Redonda**

**PROCEDIMENTO COMUM Nº 5001853-77.2020.4.02.5104/RJ**

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**RÉU:** FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO

**DESPACHO/DECISÃO**

I - Trata-se de ação proposta pelo **MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA (MUNICÍPIO)** contra a **UNIÃO FEDERAL (UNIÃO)** e o **FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)**, em que pretende obter a manutenção de repasses federais para a educação durante a pandemia do COVID-19, com a finalidade de disponibilizar cestas básicas aos estudantes, em substituição temporária à merenda escolar.

Em sede de tutela de urgência, sustenta a presença dos requisitos previstos no art. 300 do CPC.

Afirma que, com a decretação do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 88/2020), houve um aumento expressivo nos gastos com saúde e um declínio da arrecadação da receita municipal, tendo sido estimado um impacto negativo de aproximadamente R\$ 63 milhões de reais.

Assevera que o Decreto nº 16.057 determinou a suspensão das aulas na rede municipal, a partir de 16/3/2020, com intuito de evitar a rápida transmissão do COVID-19 entre os 39 mil alunos matriculados nas unidades de Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental I e II e em classes de EJA.

Alega que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação nutricional na educação básica pública e que no ano de 2019 a UNIÃO repassou ao Município de Volta Redonda o valor de R\$ 3.691.582,00, sendo que neste ano, até o momento, o repasse representou o montante de R\$ 756.590,40.

Aduz que, com a continuidade dos repasses, pretende distribuir cestas básicas através das Secretarias de Educação e de Ação Comunitária aos alunos que demonstrarem interesse através do preenchimento de questionário disponibilizado pelas equipes diretivas das escolas municipais.

Afirma, ainda, que a medida, além de complementar a alimentação de

crianças em situação de vulnerabilidade, evitará que ocorram demissões dos funcionários da empresa contratada responsável pelo fornecimento do serviço.

Sustenta que está presente a probabilidade do direito, com fundamento nos arts. 1, 6, 23, VIII, 170, VIII, 196, 208, 227 da Constituição Federal, art. 22 da LINDB e art. 2 da Lei nº 11.346/06.

Em relação ao perigo de dano, defende que, sem o repasse de verbas do **FNDE**, ficará impossibilitado de garantir a alimentação das 39 mil crianças, o que caracterizaria afronta ao direito fundamental de crianças e adolescentes.

Ademais, alega que não há perigo de irreversibilidade da decisão, uma vez que os recursos deveriam ser transferidos de qualquer forma para que o **MUNICÍPIO** pudesse fornecer alimentação às crianças e adolescentes que dependem da rede municipal.

Por fim, requer que as verbas utilizadas nesta situação excepcional e temporária – substituição da merenda por cestas básicas – seja contabilizada para o índice constitucional de 25% para a educação.

No evento 3, foi determinada a intimação dos réus para que se manifestassem sobre o pedido de tutela de urgência formulado na petição inicial.

No evento 7, o **MUNICÍPIO** reitera o pedido de tutela de urgência, com fundamento nos seguintes dados: (i) é a terceira cidade do Estado com o maior número de casos confirmados de COVID-19; (ii) em termos de volume populacional, é a segunda cidade com o maior número de casos confirmados de COVID-19; (iii) já foi registrada uma morte em razão do COVID-19; e (iv) editou o Decreto de calamidade nº16.091/2020 no dia 29/03/2020, de modo que a atuação do Poder Público é medida que se impõe.

Manifestação da **UNIÃO** no evento 8. Em síntese, sustenta que: (i) não é parte legítima para figurar no polo passivo desta ação; (ii) padece da mesma calamidade pública que acomete o Município; (iii) a proposta encartada na petição inicial não tem previsão legal e representa afronta ao princípio da isonomia e à separação de poderes.

### **É o relatório. Decido.**

**II** – De início, rejeito a questão preliminar de ilegitimidade passiva suscitada, considerando que é dever da **UNIÃO**, em conjunto com os outros entes federativos, garantir o direito à saúde (art. 196, CF) e à educação com programas suplementares de alimentação (arts. 205 e 208, VII, CF).

Ademais, a **UNIÃO** e o **FNDE** repassam recursos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regido pela Lei nº 11.947/09, sendo que a interrupção dos repasses é objeto desta ação, o que caracteriza a legitimidade passiva dos réus.

Em se tratando de tutela de urgência, o art. 300 do CPC admite sua concessão diante do preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos: (a) probabilidade do direito; (b) perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo; e (c) ausência de risco de irreversibilidade da medida.

### (a) Da probabilidade do direito.

Originalmente, o controle jurisdicional sobre os atos oriundos do Poder Executivo se restringia ao aspecto da legalidade, sendo vedado ao Poder Judiciário se substituir ao administrador para definir qual seria a decisão mais conveniente ou oportuna para o atendimento do interesse público, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação de poderes.

No contexto da constitucionalização do Direito Administrativo, a possibilidade do controle jurisdicional foi ampliada com o reconhecimento de que a Administração não estaria vinculada exclusivamente às regras prefixadas nas leis, mas sim ao próprio Direito, o que inclui as regras e princípios previstos na Constituição.

No caso concreto, cinge-se a controvérsia em determinar se o **MUNICÍPIO** tem direito de continuar recebendo repasses federais destinados à alimentação de estudantes durante o período de suspensão de aulas em decorrência da pandemia do COVID-19.

O **MUNICÍPIO** editou o Decreto de calamidade pública nº 16.091/2020, no dia 29/03/2020, seguindo orientações do Ministério da Saúde que, por meio da Portaria nº 188, declarou emergência em saúde pública de importância nacional. Por meio do Decreto nº 16.057, publicado no dia 13/03/20, o **MUNICÍPIO** determinou a suspensão das aulas nas unidades da rede pública e privada de ensino (art. 3, IV).

Nesse contexto, o **MUNICÍPIO** se insurge contra a interrupção do repasse de verbas federais realizada pelo **FNDE** ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando que entende ser viável a substituição da merenda escolar pela distribuição de cestas básicas às famílias dos alunos.

A despeito de a medida pleiteada não estar expressamente prevista em lei, conforme sustenta a **UNIÃO**, certo é que possui a mesma finalidade, qual seja, fornecer alimentos aos alunos matriculados na rede pública de ensino, o que não representaria violação à intenção do legislador, uma vez que observados os fins sociais a que se dirige a norma, consoante determina o art. 3 do Decreto-lei nº 4.657/42 (LINDB).

Ainda que assim não fosse, o Senado Federal aprovou no dia 30/03/2020 o Projeto de Lei nº 786/2020 que autoriza a medida ora pleiteada, mediante a alteração da Lei nº 11.947/09 para incluir o art. 21-A, nos seguintes termos:

*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.*

Embora ainda pendente de sanção presidencial, o texto do Projeto de Lei demonstra a possibilidade, em caráter excepcional, de distribuição de cestas básicas aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados, com acompanhamento pelo CAE, o que protegeria não só as famílias mais vulneráveis como amenizaria os prejuízos de pequenos produtores rurais durante a crise da saúde que assola o país.

Consoante determina o art. 20 da LINDB, o juiz deverá atentar às consequências práticas da decisão. Assim, diante de um cenário de incerteza, deve prevalecer a medida que atende aos princípios da precaução e prevenção, aplicáveis ao direito à saúde. Nesse sentido, ilustra a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

*“Os documentos internacionais citados entendem que as medidas de prevenção não devem ser ‘postergadas’ (Declaração do Rio de Janeiro/ 1992, Convenção da Diversidade Biológica e Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima).*

*‘Postergar’ é adiar, é deixar para depois, é não fazer agora, é esperar acontecer. A precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar no futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental, através da prevenção no tempo certo. ‘Trata-se da hierarquização das decisões no tempo. Atua-se no curto prazo para não se comprometer irreversivelmente o longo prazo.’*

***Na dúvida, opta-se pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente (in dubio pro salute ou in dubio pro natura).***” (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*, 23ª edição, Malheiros, São Paulo, 2015, p. 104) - grifos nossos.

O art. 22 da LINDB, por sua vez, dispõe que na interpretação de normas sobre gestão pública, deverão ser considerados “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

No caso concreto, o **MUNICÍPIO** depende do repasse de verbas federais para fornecer alimentos aos alunos matriculados na rede pública de ensino, sendo que a atuação deve observar o princípio da continuidade da atividade administrativa e do mínimo existencial. Sobre o tema, confira-se o ensinamento de Alexandre Santos Aragão:

***“Como as funções administrativas estão estabelecidas em lei ou na própria Constituição, o aparelho administrativo não pode parar de desempenhá-las, sob pena de violar essas determinações, cometendo ilicitude por omissão. O conteúdo do princípio da continuidade é, em essência, bastante simples: as atividades administrativas devem ser prestadas, sempre que possível, de modo temporariamente contínuo e ininterrupto”*** (ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de Direito Administrativo*, 1ª edição, Forense, Rio de Janeiro, 2012, p. 93) - grifos nossos.

No que concerne à alegação de que a **UNIÃO** também padece da mesma calamidade pública, uma vez que os recursos públicos deveriam prioritariamente ser destinados à saúde, não assiste razão à ré.

A continuidade do repasse de verbas federais ora pleiteada, além de observar o princípio da dignidade da pessoa humana, também se destina a garantir o direito à saúde, considerando que a alimentação constitui necessidade básica, elemento do mínimo existencial. Na mesma linha, ensina Daniel Sarmiento:

*“O princípio da dignidade da pessoa humana compreende o direito de acesso às necessidades materiais básicas de vida – o direito ao mínimo existencial -, que, na nossa ordem constitucional, constitui um piso para a justiça social, mas não teto para a atuação estatal voltada à promoção da igualdade material e dos direitos sociais. A garantia do mínimo existencial é pressuposto para o pleno exercício das liberdades civis*

*e da democracia, mas se justifica por razões autônomas, que independem desses objetivos.*

***O Poder Judiciário tem plena legitimidade para atuar nessa seara, garantindo o mínimo existencial mesmo quando isso envolva eventual interferência nas escolhas alocativas e desalocativas adotadas pelo Estado, que não se coadunem com a prioridade constitucional de atendimento às necessidades básicas das pessoas***”.

*(SARMENTO, Daniel. Dignidade da Pessoa Humana, 2ª edição, Fórum, Belo Horizonte, 2016) - grifos nossos.*

Por fim, ressalta-se que a medida requerida pelo **MUNICÍPIO** não representa afronta ao princípio da isonomia ou à separação de poderes, considerando que: (i) o Poder Legislativo já se manifestou no sentido de estender a continuidade do repasse de verbas federais a todos os municípios, o que será implementado após a sanção presidencial; e (ii) é admitida a intervenção do Poder Judiciário diante da atuação da Administração que afronta normas previstas na Constituição.

### **(b) Do perigo de dano.**

O perigo de dano decorre da possibilidade de ausência de recursos que garantam adequada alimentação às crianças e adolescentes, que consiste em prestação essencial para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Além disso, em sua manifestação, a **UNIÃO** sequer mencionou a existência do Projeto de Lei nº 786/2020 ou a previsão de o Presidente sancioná-lo, o que denota o caráter urgente de a medida ser apreciada nesta decisão.

### **(c) Da ausência de risco de irreversibilidade da medida.**

A tutela de urgência requerida representa a continuidade de repasse de recursos que deveriam estar sendo direcionados ao **MUNICÍPIO** para garantir as merendas escolares e, diante da possibilidade de serem distribuídas cestas básicas em substituição, a finalidade da norma será alcançada, com o devido controle e fiscalização do CAE e do PNAE.

**III – Ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE** o pedido de tutela de urgência formulado pelo **MUNICÍPIO**, com fundamento no art. 300 do CPC, para:

**(a)** determinar que a **UNIÃO** e o **FNDE** continuem a repassar verbas federais para a educação ao **MUNICÍPIO** por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto perdurar a pandemia do COVID-19.

**(b)** autorizar que o **MUNICÍPIO** utilize as verbas federais vinculadas à merenda escolar para o pagamento do prestador de serviço com a finalidade de adquirir, transportar e entregar cestas básicas e alimentos adequados para o consumo a estudantes da rede pública municipal de educação, enquanto perdurar a pandemia do COVID-19.

**(c)** admitir que as verbas referidas acima sejam computadas para fins do índice constitucional de 25% de gasto com a educação.

O **MUNICÍPIO** deverá apresentar a prestação de contas mensais das verbas utilizadas.

Caso sancionado o Projeto de Lei nº 786/2020, o **MUNICÍPIO** deverá se adequar aos termos definidos na lei, bem como comunicar à **UNIÃO** acerca das verbas federais que já tenham sido recebidas em decorrência desta decisão.

Citem-se os réus.

Dê-se ciência ao Ministério Público Federal.

---

Documento eletrônico assinado por **LUISA SANTIAGO FIRMO, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510002640576v10** e do código CRC **3b098670**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): LUISA SANTIAGO FIRMO  
Data e Hora: 1/4/2020, às 18:11:54

---

**5001853-77.2020.4.02.5104**

**510002640576.V10**