

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU DA 5ª REGIÃO

Seção Judiciária de Pernambuco

12ª Vara Federal

PROCESSO Nº: 0808776-08.2020.4.05.8300 - PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL

AUTOR: ESTADO DE PERNAMBUCO

RÉU: UNIÃO FEDERAL E OUTRO

12ª VARA FEDERAL - PE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

DECISÃO

Trata-se de ação de procedimento comum, com pedido de tutela de urgência, proposta pelo Estado de Pernambuco em face da União Federal e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a finalidade de obter provimento judicial que autorize o autor a utilizar os recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - que já se encontram à sua disposição, disponibilizando os aludidos recursos, por meio do cartão de alimentação escolar, aos pais e responsáveis dos estudantes da rede estadual de ensino, exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios em favor dos aludidos alunos, durante o período de suspensão das aulas presenciais, por força da pandemia da Covid-19.

Alega o ente público autor que:

- a) a emergência de saúde pública provocada pela pandemia da COVID-19 tem gerado a adoção de uma série de medidas pelo Poder Público, no intuito de enfrentar os desafios de calamidade sanitária e minimizar os efeitos para a população e também para os usuários de serviços públicos;
- b) os estudantes da rede pública estadual de ensino estão sem frequentar as unidades escolares, desde 18/03/2020, conforme as diretrizes do Decreto Estadual nº 48.809, de 14 de março de 2020, que estabeleceu medidas de isolamento social, com a consequente suspensão do funcionamento das escolas, a fim de evitar a disseminação da doença;
- c) tal fato ocasionou não só a sustação imediata do ensino presencial do conteúdo pedagógico, mas também a de políticas socioeducacionais fundamentais, como a alimentação escolar;
- d) o Estado de Pernambuco, por meio de sua Secretaria de Educação e Esportes, tem operacionalizado ações, em caráter de urgência, visando garantir o atendimento temporário aos estudantes da rede pública estadual com medidas efetivas e mitigadoras, a fim de reduzir os efeitos da suspensão do funcionamento das escolas,

disponibilizando aulas não presenciais pela *internet* e canais de TV aberto e o incremento de material pedagógico disponibilizado também pela *internet*;

e) outra frente de trabalho desenvolvida foi o estudo do modelo mais adequado e célere para a continuidade do Programa de Alimentação Escolar, com o desafio de promover a manutenção mínima da política pública de segurança alimentar e nutricional aos estudantes, tendo que equilibrar qualquer decisão com fatores de urgência, segurança sanitária e efetividade no atendimento;

f) após análise crítica e fundada nas premissas objetivamente citadas, o modelo que se revelou mais adequado e viável para a situação vivida atualmente foi o de proporcionar auxílio direto, através de crédito de recursos em cartão de alimentação escolar, para que a família ou responsáveis dos estudantes adquirissem gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais próximos às localidades das suas residências e com capilaridade em todo o estado de Pernambuco;

g) tal política pública foi materializada por meio do Decreto Estadual nº 48.938, de 9 de abril de 2020;

h) o valor creditado no cartão alimentação escolar será de R\$ 50,00 (cinquenta reais), nos termos do Decreto Estadual nº 48.938/2020, e equivale a um kit de alimentos similar aos itens que são utilizados para a preparação das refeições nas escolas para um estudante em um período de um mês;

i) o cartão alimentação escolar só poderá ser utilizado em compras de gêneros alimentícios e durante o período de suspensão das aulas e, para tanto, é entregue às famílias uma carta com orientações da equipe técnica de alimentação escolar e nutrição da Secretaria Estadual de Educação e Esportes sobre os itens a serem adquiridos, considerando os parâmetros nutricionais e os alimentos que compõem a merenda dos estudantes no dia a dia;

j) o referido cartão é entregue ao responsável cadastrado no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco - SIEPE, cujo nome constará impresso no próprio cartão alimentação, em todas as regiões do Estado;

k) a utilização do cartão alimentação escolar fomentará a economia local, já que ele só pode ser utilizado em rede credenciada, que contempla mais de 9.300 (nove mil e trezentos) estabelecimentos em todo o estado de Pernambuco;

l) a União Federal, no que se refere aos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) repassados aos estados e municípios, editou a Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020, alterando a Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola, permitindo a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos estudantes;

m) em complemento, o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) regulamentaram a referida lei, por meio da Resolução CD/FNDE nº 2, de 09 de abril de 2020, mantendo a autorização, durante a suspensão das aulas, de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes;

n) tais atos normativos limitaram-se a autorizar apenas a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios em substituição aos gastos com a oferta da merenda nas escolas, não prevendo, contudo, a adoção de outras políticas públicas para o atendimento da

finalidade, tal como a disponibilização de crédito de recursos em cartão de alimentação escolar;

o) o Estado de Pernambuco, por meio de sua Secretaria de Educação e Esportes, analisou alguns modelos existentes e concluiu que os desafios na aquisição de grande volume de alimentos para atender os cerca de 580 (quinhentos e oitenta) mil estudantes, ao mesmo tempo, no formato de kits já embalados para entrega às famílias e com prazo de entrega curto, seriam manifestos, diante da incapacidade do mercado em atender de forma tempestiva toda rede estadual no quantitativo e prazos necessários, haja vista o contexto de pandemia vivido;

p) outro grande obstáculo, observado no modelo de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios às famílias diretamente pelo Estado de Pernambuco, consiste na logística de distribuição desses alimentos em toda a rede de escolas estaduais, porquanto, no caso de Pernambuco, a rede pública estadual de ensino é composta por 1.060 (mil e sessenta) escolas, dispostas em todos os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios do Estado;

q) a entrega direta desses alimentos às famílias dos estudantes implicaria riscos de tumultos e aglomerações de pessoas nas escolas, situações que devem ser evitadas nesse momento da pandemia, em observância às determinações das autoridades de saúde pública, bem como terminantemente proibidas por força de norma estadual, além de que a situação se tornaria ainda mais complexa no caso de itens perecíveis;

r) diante desse contexto, os Estados da Federação, individualmente ou por meio do Conselho Nacional de Secretários de Educação CONSED, solicitaram ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) que os recursos pudessem ser repassados por meio de programas já existentes, tais como o bolsa família ou através de repasses diretos de recursos, creditados em cartão alimentação, para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios;

s) destacou-se que a opção de repasse direto de recursos para aquisição de gêneros alimentícios diretamente pelas famílias, por intermédio do cartão alimentação escolar, revelou-se a opção mais célere e efetiva, tendo em vista a forma abrupta como a pandemia do novo coronavírus interrompeu o planejamento e os processos de compras governamentais e a urgência requerida em continuar atendendo aos estudantes;

t) mesmo diante de todas essas ponderações, o FNDE/MEC não autorizou a utilização de recursos do PNAE para estratégias alternativas envolvendo o repasse direto de recursos para as famílias adquirirem alimentos;

u) tal negativa demonstra-se desarrazoada, desproporcional e prejudicial ao PNAE, assim como em evidente desarmonia com o momento de dificuldade fiscal com que as administrações públicas estaduais e municipais estão lidando, em decorrência dos elevados gastos públicos com as medidas de saúde para enfrentamento à pandemia;

v) o modelo adotado pelo Estado de Pernambuco e por grande parte das unidades federativas atende ao objetivo principal do PNAE, bem como àqueles que implicaram a alteração legal realizada por meio na Lei Federal nº 13.987/2020: as famílias e responsáveis pelos estudantes terem acesso a gêneros alimentícios como manutenção mínima da política socioeducacional;

w) o Estado de Pernambuco, através da Secretaria de Educação e Esportes, tem o saldo de R\$ 43.553.038,26 (quarenta e três milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, trinta e oito reais e vinte seis centavos) provenientes de recursos federais do PNAE

disponíveis em conta específica, valores estes que possibilitariam satisfazer a demanda temporária e emergencial de alimentação dos estudantes com a celeridade e a segurança sanitária que a situação exige, por meio da medida adotada no Decreto Estadual nº 48.938/2020;

x) como a situação atual não permite avaliações concretas sobre o tempo e as consequências efetivas da calamidade pública vivenciada, a negativa na utilização dos recursos do PNAE em crédito direto no cartão de alimentação escolar tem a capacidade de inviabilizar a continuidade do programa, uma vez que os recursos do Tesouro Estadual podem se tornar insuficientes, considerando a priorização dos gastos estaduais para as necessidades sanitárias e a já presente queda abrupta na arrecadação estadual;

y) mesmo com as adversidades decorrentes da situação de emergência de saúde global, o Estado de Pernambuco, através de sua Secretaria de Educação e Esportes, tem concretizado ações e políticas para garantir a manutenção básica do programa de alimentação e assim minimizar os efeitos da pandemia aos estudantes da rede pública estadual de ensino e suas famílias, mas para a garantia da continuidade do programa formatado, o apoio da fonte de custeio federal é fundamental e necessário;

z) é indispensável a propositura da presente ação, a fim de possibilitar a utilização dos recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, para disponibilização direta aos pais e responsáveis dos estudantes da rede estadual de ensino por meio do cartão de alimentação escolar.

Requer a concessão de tutela de urgência, para que o Estado de Pernambuco seja autorizado a utilizar os recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - já à disposição do ente estadual, para disponibilização, por meio do cartão de alimentação escolar, de recursos aos pais e responsáveis dos estudantes da rede estadual de ensino, exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios em favor destes junto a estabelecimentos credenciados pelo estado, tão somente durante o período de suspensão das aulas presenciais, por força da pandemia da COVID-19.

Ao final, almeja a confirmação da tutela de urgência, julgando-se integralmente procedente a demanda.

Em petição de id. n.º 4058300.14433650, o demandante requereu a juntada de novos documentos e aduziu que:

a) o cartão alimentação foi entregue nos dias 21, 22, 23 e 24 de abril de 2020, de modo descentralizado, em unidades escolares de todas as regiões do Estado de Pernambuco, aos responsáveis pelos cerca de duzentos e quarenta mil estudantes da rede pública estadual de ensino inseridos em unidades familiares cadastradas e beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal;

b) dada a formatação do modo de entrega, a ação foi ágil, eficaz e de fácil operacionalização, sem a necessidade de grande deslocamento de pessoas e com a mobilização de poucos agentes públicos;

c) os valores dos créditos do cartão alimentação, de acordo com o item 6.2 do Contrato de Prestação de Serviços nº 057/2020, somente poderão ser utilizados para pagamento de gêneros alimentícios em supermercados, mercados, empórios e assemelhados, em rede de estabelecimentos credenciados e ativos em todas as cidades do Estado de Pernambuco;

d) é obrigação da empresa contratada (Alelo S.A.) "cancelar o credenciamento dos

estabelecimentos comerciais que não cumprirem as exigências sanitárias, mediante o uso indevido dos documentos de legitimação ou outras práticas irregulares", nos termos do item 8.1.13 do mencionado Contrato;

e) o Estado de Pernambuco necessita da utilização dos recursos do PNAE, na viabilização da política temporária e excepcional do cartão de alimentação escolar, em virtude da suspensão das aulas presenciais por força da pandemia da COVID-19, recursos que permitirão ao ente estadual estender o benefício a todos os cerca de 580 (quinhentos e oitenta mil) estudantes da rede estadual de ensino.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, registro que a presente demanda é circunscrita à possibilidade de utilização de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, já transferidos ao Estado de Pernambuco, para a garantia, por meio de utilização de cartão alimentação, de obtenção de alimentos pelos estudantes da educação básica das escolas públicas estaduais, durante o período de suspensão das aulas presenciais, em decorrência da pandemia da COVID-19.

Assim, não identifico na ação risco de abalo do pacto federativo suficiente para que a controvérsia seja caracterizada como "conflito federativo", nos termos dos parâmetros ordinariamente adotados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 102, I, "f", da Constituição da República.

Destaco, nesse sentido, que a demanda envolve interesse patrimonial, no que tange aos recursos federais transferidos no âmbito do PNAE, já tendo o STF definido que "a competência prevista na alínea "f" do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal envolve causas e conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da Administração indireta, não alcançando contenda a revelar mero interesse patrimonial do ente político, insuscetível de abalar o pacto federativo" (e.g. ACO 989, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019).

Em razão disso, entendo não se estar diante de hipótese de aplicação do art. 102, I, "f", da Constituição, motivo pelo qual reconheço a competência deste juízo.

Passo ao exame do pedido de tutela de urgência.

Nos termos do art. 300 do CPC/15, para a concessão de tutela de urgência, devem estar presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Em sua petição inicial, o Estado de Pernambuco, autor, relatou, essencialmente, que, com a suspensão das aulas presenciais na rede pública estadual de ensino, em razão da pandemia da COVID-19, com conseqüente privação dos estudantes das refeições que lhes eram fornecidas nas escolas, principal meio de subsistência de muitos destes, fez-se necessária a adoção de medida capaz de garantir a sua alimentação durante o

período.

Informou o ente demandante que, após estudo acerca da sistemática mais adequada para garantir tal alimentação aos estudantes, considerados os múltiplos fatores relevantes envolvidos, como a necessidade de se maximizar o isolamento social, como medida de combate à COVID-19, a viabilidade prática das alternativas e a segurança de utilização dos recursos públicos na efetiva alimentação dos alunos, concluiu que a medida que melhor atenderia ao objetivo seria a distribuição, aos responsáveis legais dos estudantes, de cartão alimentação, com recursos mensais exclusivamente utilizáveis para a aquisição de alimentos em estabelecimentos da rede credenciada pelo estado, não possibilitando saques do dinheiro ou aquisição de outros bens.

Em razão disso, foi editado o Decreto estadual 48.938 (id. 4058300.14424334), de 09 de abril de 2020, que disciplinou a utilização do referido cartão alimentação.

Noticiou que, no entanto, após requerer ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - que lhe fosse autorizada, com a finalidade de fornecimento dos referidos cartões de alimentação em benefício dos estudantes do ensino básico da rede pública estadual, a utilização de recursos públicos federais já transferidos ao Estado de Pernambuco, no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, o pedido foi administrativamente indeferido.

Segundo esclareceu, o fundamento adotado pelo FNDE para não autorizar a utilização dos recursos do PNAE para a alimentação dos estudantes por intermédio de cartões de alimentação foi o de que o art. 21-A da Lei 11.947/09, recentemente inserido pela Lei 13.987/2020, e o ato normativo que o regulamentou no âmbito daquela autarquia - Resolução 02, de 20 de abril de 2020, do seu Conselho Deliberativo - apenas admitiriam o emprego dos recursos na aquisição direta e imediata dos gêneros alimentícios *in natura* pelos entes públicos, com posterior distribuição destes às famílias dos estudantes, não sendo possível a aquisição dos alimentos pelos próprios responsáveis legais, por meio de cartões de alimentação.

Defende o autor que as alternativas admitidas pelo FNDE para utilização dos recursos do PNAE em favor da alimentação dos estudantes durante o período crítico de suspensão das atividades escolares presenciais, no contexto da dramática pandemia da COVID-19, como a aquisição dos alimentos *in natura* e sua distribuição aos responsáveis legais dos alunos nas escolas públicas espalhadas por todo o estado ou a sua entrega na residência de cada um dos milhares de estudantes, encontrariam óbice em diversos dispositivos constitucionais, como o direito fundamental à saúde e os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência administrativa. Isso na medida em que provocariam inúmeras periódicas aglomerações de pessoas nos pontos de distribuição, em contrariedade a todas as rigorosas medidas de isolamento social decretadas no estado, e ameaçariam a saúde e a vida de toda a população, indo de encontro às medidas de saúde cientificamente recomendadas, e ou seriam inviáveis, sob o prisma prático, em razão da enorme complexidade logística envolvida na aquisição e na distribuição periódica de alimentos *in natura* aos pais e responsáveis legais de cerca de 580.000 (quinhentos e oitenta mil) estudantes e da escassez de recursos humanos e financeiros para tanto, concentrados nas medidas sanitárias emergenciais de combate à COVID-19, ameaçando, assim, a própria continuidade do fornecimento da alimentação aos estudantes em tempo oportuno.

O Estado de Pernambuco afirmou, ainda, que já tem possibilitado, por meio da sistemática do fornecimento de cartão alimentação aos pais e responsáveis legais de estudantes da educação básica das escolas públicas, com recursos, até então, do próprio ente, a alimentação, no período de suspensão das aulas presenciais, a cerca de

250.000 (duzentos e cinquenta mil) estudantes cujas famílias encontram-se inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério da Cidadania, sendo que, pela vedação do FNDE de utilização dos valores oriundos das transferências federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, não possui recursos suficientes para garantir a alimentação de outros cerca de 330.000 (trezentos e trinta mil) alunos, com famílias não incluídas no CadÚnico, existindo, ainda, o grave risco de, pela escassez de recursos, ser ameaçada a continuidade dessa política de segurança alimentar, nos moldes em que atualmente realizada.

Trata-se, portanto, de controvérsia que envolve, a um só tempo, os direitos fundamentais à alimentação dos estudantes do ensino básico público e à saúde - não só dos estudantes, mas de toda a população, em razão da necessidade de se compatibilizar a segurança alimentar daqueles com as medidas sanitárias necessárias ao combate à COVID-19 -, bem como os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência administrativa.

Assim, deverá o já citado art. 21-A da Lei 11.947/09, incluído pela Lei 13.987/2020, ser interpretado em conformidade com as aludidas normas de estatura constitucional, diante das desafiadoras peculiaridades concretas impostas pela pandemia da COVID-19, que se encontra, no presente momento, notoriamente, em trágico estágio em Pernambuco, com elevado número de óbitos diários e drástico aumento de rigor nas medidas de restrição à circulação e à aglomeração de pessoas impostas pelo estado.

Na esfera internacional, o direito à alimentação está inserido no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como no artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tendo, ainda, sido objeto do Comentário Geral nº 12 da Organização das Nações Unidas - ONU.

No plano interno, o direito social à alimentação encontra-se estabelecido no art. 6º da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional 90/2015.

Nessa esfera, a Lei 11.346/2006 buscou estabelecer definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, por meio do qual o Poder Público, com a participação da sociedade civil organizada, deverá formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O art. 227 da Constituição afirma que é dever do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à alimentação, premissa normativa reiterada pelo art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, no plano infraconstitucional.

Em relação, mais especificamente, aos estudantes da educação básica das escolas públicas, o art. 208, VII, da Constituição da República determina que o dever do Estado com a educação será efetivado, dentre outras garantias, por meio de programas suplementares de alimentação, enquanto o parágrafo quarto do art. 212 afirma que estes serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários:

"Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica,

por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

(...)

§ 4º 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".

Com esse objetivo, a Lei 11.947/2006 dispôs sobre o atendimento da alimentação escolar e disciplinou o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, no âmbito do qual se insere a presente controvérsia.

Já o princípio da eficiência administrativamente é um dos princípios constitucionais expressos da Administração Pública, veiculado pelo art. 37 da Constituição da República.

Por sua vez, o direito fundamental à saúde, além de previsto no art. 6º da Constituição da República, também encontra proteção constitucional no seu art. 196, segundo o qual "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

O direito fundamental à vida, tão dependente da concretização do direito à saúde, está estabelecido no art. 5º, *caput*, da Constituição.

As referidas normas fundamentais consubstanciadoras do direito à saúde e à vida, por certo, devem proteger, concomitantemente, os estudantes da educação básica da rede pública de ensino do Estado de Pernambuco, por meio da alimentação, sem a qual o direito fundamental à saúde é incapaz de se efetivar, e, ainda, toda a população, que, no contexto da terrível e ameaçadora pandemia ora enfrentada, deverá ter a sua saúde e vidas protegidas, por meio de medidas estatais que, de modo transversal, ao planejar e concretizar as mais diferentes políticas públicas - e, portanto, não poderia ser diferente no que tange à sistemática de garantia de alimentação aos estudantes -, ainda que referentes a pastas governamentais diversas da saúde, como aquela da educação, busquem cumprir os seus objetivos específicos, do modo mais eficiente possível, sem deixar de maximizar a prevenção e combate à COVID-19.

Os referidos valores constitucionais (garantia de alimentação aos estudantes da educação pública básica, proteção da saúde e da vida destes e, ao mesmo tempo, de toda a população, no contexto da pandemia da COVID-19 e eficiência administrativa) deverão ser balanceados, à luz das circunstâncias concretas do caso, com a mediação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Em outras palavras, a interpretação conjunta dos direitos fundamentais à alimentação dos estudantes da rede pública de ensino básico, à saúde e à vida destes e de toda a população, e, ainda, do princípio da eficiência, impõe aos entes públicos que, no

contexto da nefasta epidemia da COVID-19, que ameaça a saúde e a vida da população, e, em especial, das pessoas mais vulneráveis, com enorme risco de colapso do sistema de saúde, adote, no excepcional e provisório período, não apenas meio que garanta, durante o período de suspensão das aulas presenciais, a alimentação dos estudantes privados da merenda escolar nas escolas - para muitos, suas principais, e, não raramente, únicas, refeições - da forma mais eficiente possível - ainda mais diante da escassez de recursos, financeiros, humanos e materiais, decorrente do calamitoso cenário - , mas, também, que maximize a proteção da saúde e da vida de todas as pessoas, reduzindo, tanto quanto possível, a circulação e a aglomeração de pessoas, em vez de fomentá-las.

Logo, a sistemática estatal de garantia da alimentação dos estudantes da rede pública de ensino básico no período da pandemia da COVID-19, assim como todas as demais políticas públicas, deverá, à luz das normas constitucionais, não apenas ser eficaz em atender à sua finalidade específica, isto é, cumprir o objetivo de suprir os estudantes com alimentos, mas igualmente ser eficiente, fazendo isso, portanto, com o mínimo emprego de recursos possível, e, por último, mas não menos importante, reduzindo os fatores de disseminação da COVID-19 inequivocamente reconhecidos pela comunidade científica, como a circulação e a aglomeração de pessoas, em vez de ampliá-los.

É com essa premissa constitucional que deve ser interpretado, no específico caso concreto, o art. 21-A da Lei 11.947/09, incluído pela Lei 13.987/2020, a seguir transcrito, que, como norma infraconstitucional que é, somente pode ser válido quando e na medida em que interpretado conforme a Constituição:

"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. [\(Incluído pela Lei nº 13.987, de 2020\)](#) ".

Como se vê, o dispositivo legal acima teve por finalidade garantir a alimentação dos estudantes das escolas públicas de educação básica com o custeio por recursos financeiros federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, durante o período de suspensão das aulas presenciais em razão de situações de emergência ou calamidade pública em geral, e não especificamente em decorrência da pandemia da COVID-19, ressalto.

Importante destacar que, diferentemente de inúmeras outras situações de emergência ou calamidade pública das quais podem resultar a suspensão de aulas presenciais em escolas públicas, a pandemia da COVID-19 apresenta características bastante peculiares, já citadas, como a necessidade de isolamento social para a sua prevenção e combate, com extrema redução da circulação e da aglomeração de pessoas.

Extrai-se do documento de id. 4058300.14424343 que a resistência do FNDE ao emprego dos recursos federais transferidos ao Estado de Pernambuco no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - decorre da interpretação literal do dispositivo legal acima transcrito, segundo a qual os recursos oriundos do Programa, durante o período de suspensão de aulas presenciais em razão de situações de emergência ou calamidade pública em geral - não necessariamente correlatas à COVID -, somente poderiam ser utilizados na hipótese de aquisição direta e imediata,

pelo ente público, dos alimentos a serem entregues aos pais ou responsáveis dos estudantes, e não na de aquisição direta e imediata, pelos próprios pais ou responsáveis dos estudantes, dos alimentos a estes destinados.

No entanto, entendo que a interpretação do art. 21-A da Lei 11.947/09 que, diante do presente caso concreto, no contexto do atual dramático estágio da pandemia da COVID-19 em Pernambuco, o compatibiliza com a Constituição não é a interpretação literal ou gramatical proposta pelo FNDE, mas aquela que decorre da interpretação teleológica e sistemática do dispositivo legal, preponderantemente orientada pela sua finalidade e em conformidade com as normas constitucionais, como aquelas concernentes aos já enfatizados direitos fundamentais à alimentação, à saúde e à vida, bem como aos princípios da eficiência da administrativa, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB -, o Decreto-Lei 4.657, de 1942, determina, em seu art. 5º, que, "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

Já em seu art. 22, incluído pela Lei 13.655, de 2018, a citada lei dispõe que, "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados".

Sob o prisma da interpretação teleológica do art. 21-A da Lei 11.947/09, a norma legal em questão possui como inequívoca finalidade social garantir que os estudantes das escolas públicas da educação básica continuem a ter alimentação, durante o período de suspensão de aulas presenciais em razão de situações de emergência ou calamidade pública, como a decorrente da pandemia da COVID-19, por meio do seu custeio com recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Por outro lado, em se tratando de norma sobre gestão pública - relativa à administração da política pública de segurança alimentar dos estudantes das escolas públicas de educação básica -, nos termos do art. 22 da LINDB, juridicamente relevantes, para a sua interpretação, as razões apresentadas pelo Estado de Pernambuco em sua petição inicial e comprovadas por meio da documentação juntada aos autos.

Isso porque elas revelam as dificuldades enfrentadas pelas autoridades estaduais, no gravíssimo quadro atual da pandemia da COVID-19 no estado, para garantir a devida alimentação daqueles estudantes, de forma urgente, contínua e sem atrasos, com utilização eficiente dos recursos financeiros, humanos e materiais, especialmente escassos em meio à correlata calamidade pública, e de modo compatível com as medidas sanitárias recomendadas pelas autoridades de saúde, com base em evidências científicas, isto é, reduzindo, ao máximo, a circulação e a aglomeração de pessoas, em vez de ampliá-las desarrazoadamente, todas essas, como já enfatizado, exigências constitucionais decorrentes da interpretação conjunta dos direitos fundamentais à alimentação dos estudantes da rede pública de ensino básico, à saúde e à vida destes e de toda a população, e, ainda, dos princípios da eficiência, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Sob esse aspecto, entendo que assiste razão ao Estado de Pernambuco ao afirmar que a distribuição dos gêneros alimentícios *in natura*, na forma exigida pelo FNDE, contínua e periodicamente, aos pais e responsáveis de cerca de 580.000 (quinhentos e oitenta mil) famílias, em mais de 1.000 (mil) escolas públicas ou em outros pontos físicos de coleta, em todos os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios do estado, longe de

reduzir a circulação e a aglomeração de pessoas, intensificaria gravemente tais fatores de disseminação da COVID-19, justamente em momento tão nefasto da pandemia, em que, segundo o Boletim da Secretaria de Saúde de 13/05/2020, os casos já confirmados da doença, no estado, ultrapassaram 14.900 (quatorze mil e novecentos) e os óbitos chegaram a 1.224 (mil, duzentos e vinte e quatro), e em que, nos termos do Decreto estadual 49.017, de 11 de maio de 2020, estão sendo adotadas, de modo progressivo, medidas extremamente restritivas no que tange à circulação e à aglomeração de pessoas em diversas cidades de Pernambuco (<https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/boletim-secretaria-de-saude-n-de-casos-3/> ; consulta em 14 de maio de 2020).

Com efeito, a distribuição dos alimentos *in natura*, de modo rotineiro, tal qual pretendido pelo FNDE, a cerca de 580.000 (quinhentos e oitenta mil famílias) possui enorme potencial gerador de frequentes aglomerações de pessoas, a exemplo do ocorrido com o pagamento do auxílio-emergencial federal pelas agências da Caixa Econômica Federal, de modo contrário às medidas sanitárias estabelecidas pelas autoridades de saúde e, claramente, facilitando a vertiginosa disseminação da doença em estágio já tão avassalador da pandemia.

Por tal motivo, a referida distribuição *in natura* dos gêneros alimentícios às cidades centenas de milhares de famílias, em escolas ou outros pontos físicos de coleta, deveria ser realizada tão somente como *ultima ratio*, em eventual cenário de inviabilidade de qualquer outra alternativa capaz de, com maior grau de proteção da saúde e da vida da população, reduzindo o nível de circulação e aglomeração de pessoas, alcançar a finalidade legal de garantir alimentação aos estudantes da educação básica das escolas públicas.

Assim, a interpretação adequada do art. 21-A da Lei 11.947/09, em conformidade com a sua finalidade social e com os direitos fundamentais à alimentação, à saúde e à vida, bem como com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência administrativa, não é aquela literal, gramatical, em razão da qual se impõe, necessariamente, sistemática que, à luz das peculiaridades do caso concreto, expõe a graves riscos a saúde e a vida da população, vedando aos gestores estaduais o criativo encontro de soluções que garantam a finalidade de segurança alimentar da lei, ao mesmo tempo em que reduzam os danos à saúde pública, contribuindo com a prevenção e o combate da pandemia.

De modo antagônico, a interpretação adequada do dispositivo legal, em exame, a que resguarda a sua constitucionalidade, é aquela teleológica e sistemática, em que o desenvolvimento de soluções dessa natureza, por parte dos gestores, são, mais do que juridicamente admissíveis, constitucionalmente desejáveis.

Por sua vez, sob o prisma da eficiência e da segurança alimentar dos estudantes, tendo em vista o objetivo de garantir continuamente a sua alimentação, durante o período de suspensão das aulas presenciais, não se pode ignorar a complexidade e maior morosidade dos procedimentos de compras públicas concentradas, para aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios *in natura*, na quantidade e no prazo necessários, sobretudo em tempos de pandemia, na contramão da extrema urgência da obtenção contínua de alimentos pelos alunos.

Nesse mesmo sentido, evidente a complexidade logística necessária à incessante distribuição dos gêneros alimentícios *in natura*, nas escolas ou em outros pontos de coleta física, com emprego massivo de recursos administrativos, a exemplo dos recursos humanos, logo em momento de especial escassez de servidores estaduais em atividade presencial, seja pelas medidas de isolamento social decretadas em

atendimento às diretrizes das autoridades de saúde, seja pela atual concentração desses recursos nas medidas de prevenção e combate à COVID-19 e demais atividades essenciais correlatas.

Outrossim, em que pese se tratar de medida que, no plano ideal, seria desejável, no que tange à comodidade das famílias, é ainda mais notória a extrema complexidade logística e o intensivo emprego de recursos humanos, financeiros e materiais que seriam exigidos pela hipotética alternativa da entrega, pelo ente público autor, continuamente, dos gêneros alimentícios *in natura* nas residências de cada um dos 580.000 (quinhentos e oitenta mil) estudantes da educação básica do ensino público estadual, em Pernambuco, o que torna a referida alternativa de viabilidade prática bastante duvidosa, dela decorrendo elevadíssimo risco de significativos atrasos nas entregas dos alimentos, o que comprometeria a própria finalidade social do art. 21-A da Lei 11.947/09, além de medida de difícil compatibilização com o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Por outro lado, o Estado de Pernambuco defende como alternativa a utilização de cartão alimentação, que se trata, segundo detalhado pelo ente autor, de cartão magnético que habilita o titular a utilizar os créditos nele depositados pelo ente público exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios nos estabelecimentos credenciados pelo estado.

A utilização de cartão alimentação para a finalidade de garantir a segurança alimentar de estudantes da educação básica das escolas públicas pernambucanas, durante o período de suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia da COVID-19, foi disciplinada pelo Decreto estadual 48.938, de 09 de abril de 2020, nos seguintes termos:

"DECRETO Nº 48.938, DE 9 DE ABRIL DE 2020.

Dispõe sobre o Programa de Alimentação Escolar da rede pública estadual de ensino em virtude da suspensão das aulas para enfrentamento ao COVID-19.

O GOVERNADOR DO ESTADO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos II e IV do art. 37 da Constituição do Estado,

CONSIDERANDO a suspensão das aulas da rede pública estadual de ensino, durante a pandemia do novo coronavírus, e o disposto no art. 51 da [Lei nº 16.622, de 29 de agosto de 2019](#), para garantir a eficácia do Programa de Alimentação Escolar,

DECRETA:

Art. 1º Fica concedido aos estudantes da rede pública estadual de ensino,

inseridos em unidades familiares cadastradas e beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal, auxílio financeiro em cartão magnético que possibilite a aquisição de alimentos em estabelecimentos comerciais.

Parágrafo único. O auxílio a que se refere o *caput* será concedido em virtude da suspensão das aulas, por força da pandemia da Covid-19.

Art. 2º O cartão a que se refere o art. 1º será emitido em nome do responsável pelo estudante matriculado na rede pública estadual, constante no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), a quem caberá a responsabilidade pela sua utilização para aquisição de alimentos na rede credenciada.

Art. 3º O valor do crédito disponibilizado será de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

Art. 4º Fica autorizada a contratação de pessoa jurídica especializada na disponibilização do serviço de gerenciamento de cartões de alimentação ou similares, com rede credenciada de estabelecimentos em todo o Estado de Pernambuco.

Art. 5º O Secretário de Educação e Esportes poderá editar normas complementares necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação".

Para viabilizar a medida, até então custeada com recursos públicos exclusivamente estaduais, ante a não autorização, pelo FNDE, das verbas federais já transferidas ao Estado de Pernambuco no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, o ente federado autor celebrou o contrato de prestação de serviços de id. 4058300.14433652 com empresa especializada nos serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e ou tarja magnética para pagamento de gêneros alimentícios.

Consoante o referido contrato, devem ser fornecidos cartões de vale alimentação, com código eletrônico secreto e individualizado, encaminhado a cada beneficiário em envelope lacrado, habilitado exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios nos estabelecimentos credenciados com essa finalidade, quais sejam, supermercados, mercados, empórios e assemelhados. Adiante, algumas das cláusulas do referido negócio jurídico:

"(...)

1.1. Constitui objeto do presente instrumento a contratação de empresa especializada nos serviços de administração de benefício de auxílio alimentação, por meio de cartão eletrônico com chip e/ou tarja magnética para pagamento de gêneros alimentícios, limitando-se o teto de gastos à realização de duas cargas, para estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais da Rede de Ensino do Estado de Pernambuco, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19), cujas famílias encontram-se inscritas no Cadastro único (CadÚnico) do Ministério da Cidadania, conforme especificações técnicas constantes no Termo de Referência Simplificado, na proposta da CONTRATADA e demais documentos constantes do processo.

(...)

6.2. A Contratada disponibilizará os valores dos créditos, referente ao Vale Alimentação, que poderá ser utilizado para pagamento de gêneros alimentícios em supermercados, mercados, empórios e assemelhados.

(...)

6.4. A Contratada deverá emitir os cartões de vale alimentação, que permitam senha individual.

6.5. Os cartões poderão ser de chip ou tarja.

(...)

6.8. A Contratada deverá possuir rede de estabelecimentos credenciados e ativos para a aceitação dos cartões em todas as cidades do Estado de Pernambuco.

(...)

6.10. A quantidade estimada de cartões a serem disponibilizados é inicialmente de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) cartões, sendo o valor mensal estimado do benefício a ser disponibilizado em cada cartão de R\$ 50,00 (cinquenta reais), podendo ser alterado pela CONTRATANTE.

6.11. O valor do benefício de R\$ 50,00 (cinquenta reais) foi definido considerando o número de alunos estimados para atendimento e os créditos orçamentários disponíveis, que são compatíveis com os recursos gasto em 1 (um) mês de atendimento pelo PAE;

(...)

8.1. Além de outras obrigações estabelecidas no Termo de Referência, neste Contrato ou nas legislações vigentes, particularmente na Lei nº 8.666/1993, ou que entrem em vigor, constituem obrigações da CONTRATADA:

(...)

8.1.1. Efetuar o reembolso ao estabelecimento comercial dos valores dos documentos de legitimação, mediante depósito na conta bancária da empresa credenciada, expressamente indicada para esse fim;

(...)

8.1.5. Fornecer código eletrônico secreto e individualizado, para cada cartão encaminhado a cada beneficiário, em envelope lacrado, constituindo sua utilização assinatura eletrônica do beneficiário;

(...)

8.1.12. Garantir que os cartões emitidos nesta contratação para aquisição de gêneros alimentícios sejam diferenciados e regularmente aceitos pelos estabelecimentos credenciados;

8.1.13. Cancelar o credenciamento dos estabelecimentos comerciais que não cumprirem as exigências sanitárias, mediante o uso indevido dos

documentos de legitimação ou outras práticas irregulares;

(...)

8.1.19. Responsabilizar-se integralmente pelos fornecimentos contratados, cumprindo as disposições legais que interfiram em sua execução, bem como comunicar imediatamente à CONTRATANTE qualquer anormalidade para que sejam adotadas as providências necessárias e prestar os esclarecimentos solicitados;

(...)"

O Estado de Pernambuco enfatizou que, diferentemente de cartões de débito ou de crédito em geral, que possibilitariam, tecnicamente, a aquisição indiscriminada de bens e serviços de variada natureza, além de, eventualmente, saques de dinheiro, o que representaria risco de desvirtuamento do seu escopo, ameaçando a consecução da finalidade de segurança alimentar dos estudantes, o cartão alimentação em questão, espécie de vale alimentação, apresenta como característica a sua exclusiva habilitação para utilização, na rede de estabelecimentos credenciados - supermercados, mercados, empórios e assemelhados -, na aquisição de gêneros, necessariamente, alimentícios:

"Destaca-se, ainda, que os valores dos créditos do cartão alimentação, de acordo com o item 6.2 do Contrato de Prestação de Serviços nº057/2020 (em anexo), somente poderão ser utilizados para pagamento de gêneros alimentícios em supermercados, mercados, empórios e assemelhados, em rede de estabelecimentos credenciados e ativos em todas as cidades do Estado de Pernambuco (item 6.8 do referido instrumento), sendo obrigação da contratada 'cancelar o credenciamento dos estabelecimentos comerciais que não cumprirem as exigências sanitárias, mediante o uso indevido dos documentos de legitimação ou outras práticas irregulares' (item 8.1.13)' (id. 4058300.14433650).

Em sua manifestação de id. 4058300.14433650, corroborada pelos documentos de ids. 4058300.14433653, 4058300.14433654, 4058300.14433655 e 4058300.14433658, o Estado de Pernambuco informa que já foram entregues, entre os dias 21 e 24 de abril de 2020, cartões de alimentação, até então custeados com recursos públicos exclusivamente estaduais, a cerca de 240.000 (duzentos e quarenta mil) famílias, as identificadas como as mais economicamente vulneráveis, cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério da Cidadania, sendo que, pela vedação do FNDE de utilização dos valores oriundos das transferências federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, não dispõe de verbas suficientes para garantir a alimentação de outros cerca de 330.000 (trezentos e trinta mil) alunos, com famílias não incluídas no CadÚnico, existindo, ademais, o grave risco de, ante a escassez de recursos, ser ameaçada a continuidade dessa política de segurança alimentar, na forma em que atualmente

realizada.

Na mesma petição, o ente demandante ressalta, ainda, que a distribuição dos cartões de alimentação para cerca de 240.000 (duzentos e quarenta mil) famílias ocorreu sem significativa aglomeração de pessoas e em único deslocamento dos responsáveis legais dos estudantes, que, ao menos em relação a essas famílias, não necessitará ser reiterado para a obtenção periódica de novos cartões, já que a alimentação de todo o período de suspensão de aulas presenciais será garantida mediante recargas de crédito. Eis os termos em que o Estado de Pernambuco relatou tais circunstâncias:

"(...) Informa-se, inicialmente, que o cartão alimentação foi entregue nos dias 21, 22, 23 e 24 de abril de 2020 aos responsáveis pelos cerca de duzentos e quarenta mil estudantes da rede pública estadual de ensino inseridos em unidades familiares cadastradas e beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal. Tal entrega se deu de modo descentralizado em unidades escolares de todas as regiões do Estado de Pernambuco. Convém destacar que, dada a formatação do modelo, a ação foi ágil, eficaz e de fácil operacionalização, sem a necessidade de grande deslocamento de pessoas para a retirada do benefício. Convém destacar que, dada a formatação do modelo, a ação foi ágil, eficaz e de fácil operacionalização, sem a necessidade de grande deslocamento de pessoas para a retirada do benefício. Importante ressaltar, ainda, que, a entrega do cartão alimentação demandou a mobilização de poucos agentes públicos em sua operacionalização, tendo havido, igualmente, apenas este deslocamento inicial dos responsáveis pelos estudantes da rede pública estadual de ensino inseridos em unidades familiares cadastradas e beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal, uma vez que, durante o período que durar a pandemia da Covid-19, o benefício será concedido mediante recarga de crédito no aludido cartão. (...)"(id. 4058300.14433650).

Em relação a outro aspecto muito relevante para a segurança alimentar dos estudantes, e, assim, merecedor de reflexão, qual seja, o caráter nutritivo da alimentação a ser oferecida, o Estado de Pernambuco esclareceu que "é entregue às famílias uma carta com orientações da equipe técnica de alimentação escolar e nutrição da Secretaria Estadual de Educação e Esportes sobre os itens a serem adquiridos, considerando os parâmetros nutricionais e os alimentos que compõem a merenda dos estudantes no dia a dia." (id. 4058300.1442427).

Nesse sentido, foi juntada aos autos a referida carta (id. 4058300.14424331), contendo orientações às famílias sobre os alimentos nutricionalmente recomendados, restritos e proibidos, a serem seguidas no que tange à aquisição e preparação da alimentação dos estudantes.

Como comprovado pelo demandante (id. 4058300.14424355), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão de controle externo técnico e constitucionalmente independente, realizou estudo comparativo de diversas alternativas possíveis para a garantia de alimentação dos estudantes da rede estadual de educação básica, como a distribuição de kits de alimentação (entrega dos gêneros alimentícios *in natura*), a utilização de cartão alimentação, a distribuição de recursos financeiros por meio de cartão magnético de programas assistenciais e o credenciamento de pequenos

fornecedores no comércio local.

Tal estudo do Tribunal de Contas de Pernambuco comparou as alternativas em relação a inúmeros fatores relevantes, a exemplo da agilidade da ação, a facilidade na operacionalização da ação, a economicidade e eficácia da ação, a ocorrência de aglomeração nas escolas e ou estabelecimentos bancários, a necessidade de deslocamentos de grandes quantidades de pessoas para a retirada dos benefícios, o risco potencial de controle precário na distribuição do benefício, o fomento ao comércio local, a segurança que os recursos empregados no programa serão utilizados apenas na compra de gêneros alimentícios, o dinamismo da ação, a possibilidade de fomento à agricultura familiar e a empregabilidade.

A análise da tabela elaborada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, constante do id. 4058300.14424355, revela, de modo claro, que o referido órgão de controle externo, após o comentado estudo, concluiu que, dentre todas as alternativas comparadas, a pretendida pelo Estado de Pernambuco, qual seja, a utilização do cartão alimentação, é a que apresenta maiores vantagens em praticamente todos os critérios examinados.

Relevante citar, nesse sentido, que a alternativa da utilização do cartão-alimentação, em comparação com aquela exigida pelo FNDE, a partir da interpretação meramente literal do art. 21-A da Lei 11.947/09, a de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios *in natura*, foi considerada mais vantajosa em praticamente todos os aspectos avaliados, mais especificamente nos seguintes: agilidade da ação, a facilidade na operacionalização da ação, a economicidade e eficácia da ação, a ocorrência de aglomeração nas escolas e ou estabelecimentos bancários, a necessidade de deslocamentos de grandes quantidades de pessoas para a retirada dos benefícios, o risco potencial de controle precário na distribuição do benefício, o fomento ao comércio local, o dinamismo da ação.

No que tange à segurança de que os recursos empregados no programa serão utilizados apenas na compra de gêneros alimentícios, embora a opção da entrega do próprio gênero alimentício *in natura*, obviamente, tenha apresentado maior grau de segurança, por razões evidentes, a utilização do cartão alimentação foi considerada satisfatória, nesse ponto, não tendo o Tribunal de Contas apontado desvantagem da medida nesse quesito, isto é, não tendo considerado uma alternativa insegura e desaconselhável em relação a tal finalidade, tanto que veio a autorizá-la por meio da Resolução TC 85, de 29 de abril de 2020, juntada aos autos no id. 4058300.14424350.

Em relação à empregabilidade, houve empate na análise das alternativas e, apenas quanto à possibilidade de fomento à agricultura familiar, aspecto menos decisivo em relação à finalidade do art. 21-A da Lei 11.947/09, o cartão alimentação mostrou-se desvantajoso.

Assim, após o estudo comparativo acima abordado, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco editou a Resolução TC 85, de 29 de abril de 2020, em que autorizou a sua prática pelo governo estadual, por constatar que o cartão alimentação é alternativa idônea para o alcance da finalidade social de garantia da alimentação dos estudantes da educação básica da rede estadual pública durante o período de suspensão das aulas presenciais decorrente da pandemia da COVID-19, sendo, ainda, iniciativa com elevado grau de eficiência e compatível com as medidas exigidas para a proteção da saúde pública durante a emergência sanitária.

A aludida resolução assim disciplinou a utilização do cartão alimentação:

"CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre medidas temporárias a serem adotadas exclusivamente para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus.

Art. 2º O Estado de Pernambuco e os seus Municípios deverão dar continuidade aos serviços públicos de distribuição da merenda escolar para os alunos da rede pública de ensino, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública do novo coronavírus (Covid-19).

§ 1º A Administração deverá avaliar a alternativa mais eficaz para garantir a suplementação alimentar dos alunos da rede pública, considerando que a merenda constitui o principal meio de subsistência para a grande maioria deles, sendo esta garantia fundamental para o desenvolvimento biopsicossocial das crianças, em especial daquelas integrantes da rede básica de ensino.

§ 2º Deverá ser demonstrada que a alternativa escolhida é a que melhor se adequa às pretensões e às disponibilidades da Administração.

§ 3º Deverá ser realizado adequado procedimento de controle para evidenciar, de forma clara e objetiva, o quanto foi distribuído para cada aluno e em que período essa distribuição ocorreu.

Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

II - distribuição de Cartão Alimentação ou Vale-Alimentação: crédito de recurso financeiro por meio de Cartão Alimentação ou Vale Alimentação para que as famílias possam realizar a compra de gêneros alimentícios;

(...)

CAPÍTULO III

DA DISTRIBUIÇÃO DE CARTÃO OU RECURSO FINANCEIRO

Art. 8º Caso a Administração decida pela distribuição de cartão alimentação ou vale-alimentação ou, ainda, de recurso financeiro por meio de cartão de Programas Sociais, deverá observar, no mínimo, os seguintes procedimentos:

I - realizar o adequado levantamento dos alunos que precisam ser beneficiados;

II - dimensionar o recurso que será distribuído para cada aluno, de forma a garantir o grau de nutrição adequado para cada faixa etária;

III - ponderar acerca da eficácia e da finalidade da ação, considerando o objetivo pretendido;

IV - elaborar procedimento de controle que comprove, de maneira efetiva, a distribuição dos recursos, evidenciando, pelo menos, os montantes total e *per capita* dos recursos distribuídos e a identificação pormenorizada dos beneficiários, incluindo, no mínimo, nome e matrícula do aluno, número do cartão, nome e CPF do responsável pela administração do cartão.

Parágrafo único. Se o objetivo pretendido for assistir concomitantemente o aluno e sua família, a questão orçamentária também deverá ser levada em consideração e, nesse caso, a ação deverá passar da Secretaria de Educação para a de Assistência Social."

De todo o exposto, ao menos em sede de juízo de cognição sumária, próprio das tutelas de urgência, evidencia-se acertada a conclusão técnica a que chegou o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, após estudo comparativo das alternativas existentes, à luz dos inúmeros relevantes aspectos já mencionados, no sentido de que a alternativa do cartão alimentação é apta a alcançar os fins sociais da política pública de manutenção da segurança alimentar dos estudantes da educação básica da rede pública estadual durante o excepcional período de suspensão das aulas presenciais, com maior eficiência administrativa na utilização dos escassos recursos públicos financeiros, humanos e materiais, em tempos de pandemia da COVID-19 e diante das inequívocas dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos nesse período, e menor potencial de fomento de grave e rotineiro aumento de circulação e aglomeração de pessoas, mais protetiva da saúde pública, portanto, quando comparada com a alternativa exigida pelo FNDE (aquisição e distribuição de gêneros alimentícios *in*

natura).

De fato, é intuitivo que a forma de garantia da alimentação dos estudantes com custeio por recursos do PNAE exigida pelo FNDE, no excepcional período, a partir de interpretação meramente literal da legislação aplicável, diante das peculiaridades concretas do Estado de Pernambuco, tendo em vista a necessidade de rotineira aquisição e distribuição de gêneros alimentícios *in natura* para cerca de 580.000 (quinhentos e oitenta mil) famílias, possui enorme potencial de gerar um contínuo aumento da circulação e aglomeração de pessoas em todas as cidades do estado, intensificando tais fatores de disseminação da COVID-19, ameaçando a saúde e a vida da população.

Isso justamente no crítico momento da pandemia em que, segundo o Boletim da Secretaria de Saúde de 13/05/2020, os casos já confirmados da doença, no estado, ultrapassaram 14.900 (quatorze mil e novecentos) e os óbitos chegaram a 1.224 (mil, duzentos e vinte e quatro), e em que, nos termos do Decreto estadual 49.017, de 11 de maio de 2020, estão sendo adotadas, de modo progressivo, medidas extremamente restritivas no que tange à circulação e à aglomeração de pessoas em diversas cidades de Pernambuco (<https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/boletim-secretaria-de-saude-n-de-casos-3/>; consulta em 14 de maio de 2020).

Igualmente claras, ao meu ver, a maior complexidade logística e a ineficiente utilização dos recursos humanos, físicos e materiais - já tão escassos durante a crise provocada pela pandemia - que decorreriam, diante das peculiaridades do estado, da sistemática exigida pelo FNDE, quando comparada com a alternativa defendida pelo Estado de Pernambuco, a utilização de cartões de alimentação.

Ademais, como já ressaltado - mas merecedora de reiteração, pela relevância da ressalva -, não obstante ser medida que, no plano ideal, seria desejável no que tange à comodidade das famílias, é ainda mais notória a extrema complexidade logística e o intensivo emprego de recursos humanos, financeiros e materiais que seriam exigidos pela hipotética alternativa da entrega, pelo estado, continuamente, dos gêneros alimentícios *in natura* nas residências de cada um dos 580.000 (quinhentos e oitenta mil) estudantes da educação básica do ensino público estadual, em Pernambuco, muitos dos quais, inclusive, moradores de locais de difícil acesso, o que torna a referida alternativa de viabilidade prática bastante duvidosa, dela decorrendo elevadíssimo risco de significativos atrasos nas entregas dos alimentos, o que comprometeria a própria finalidade social do art. 21-A da Lei 11.947/09, além de medida de difícil compatibilização com o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Por outro lado, a sistemática da utilização do cartão alimentação para a aquisição, pelos próprios responsáveis legais dos estudantes, dos alimentos destinados a esses, na medida em que exigiriam uma única entrega do cartão às famílias - em substituição às rotineiras distribuições de gêneros alimentícios *in natura* concentradas nas escolas ou em outros pontos de coleta física, ainda mais quando noticiado que cerca de 240.000 (duzentos e quarenta mil) do total de 580.000 (quinhentos e oitenta mil) cartões já foram entregues, sem significativa aglomeração de pessoas -, certamente, acarretaria menor circulação e aglomeração de pessoas ao longo do tempo, sendo evidentemente mais protetiva da saúde de toda a população, em comparação com o meio exigido pelo FNDE.

Igualmente, tal qual identificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, é manifesta a maior praticidade e a agilidade na garantia da segurança alimentar dos estudantes, bem como a reduzida utilização de recursos humanos, financeiros e

materiais na garantia da alimentação dos estudantes por meio da aquisição, descentralizada, por seus próprios responsáveis, dos alimentos de que necessitam, com a utilização do cartão-alimentação fornecido pelo ente público, o que não apenas atende ao princípio constitucional da eficiência administrativa, mas também, justamente pela facilidade logística, apresenta riscos muito inferiores de atrasos na obtenção dos alimentos necessários pelos estudantes, e, até mesmo, de deterioração e consequente falta de alimentos perecíveis em sua dieta.

Além disso, o Estado de Pernambuco atestou ao juízo que o cartão alimentação objeto da demanda não se confundiria com os cartões de débito ou de crédito em geral, que, tecnicamente, possibilitam a aquisição indiscriminada de bens e serviços de variada natureza, além de saques de dinheiro, o que revelaria risco de subversão da sua finalidade, em certos casos, pelas próprias famílias, ameaçando a consecução da finalidade de segurança alimentar dos estudantes.

Sob esse ângulo, atestou o ente público demandante, perante o Poder Judiciário, que, diferentemente dos citados cartões de crédito e débito em geral, o cartão alimentação em questão apenas possibilitaria a aquisição, pelo titular, de gêneros alimentícios, e não de outros bens e serviços, exclusivamente em supermercados, mercados, empórios e assemelhados devidamente credenciados pelo estado, existentes em cada cidade e nas proximidades dos locais de moradia dos estudantes.

E, como já destacado, o próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão técnico e constitucionalmente independente, reconheceu a aptidão da sistemática do cartão alimentação para alcançar a finalidade social da política pública de segurança alimentar dos estudantes da educação básica da rede estadual de ensino, na medida em que garante inequívoco meio de eficiente aquisição dos gêneros alimentícios pelos próprios pais e demais responsáveis legais dos respectivos estudantes.

Assim, constato, ao menos em sede de cognição sumária, sob poliédricos ângulos, que:

a) a sistemática do cartão alimentação atende à finalidade social (art. 5º da LINDB) do art. 21-A da Lei 11.947/09 e, conseqüentemente, da política pública de segurança alimentar dos estudantes da educação básica das escolas públicas de Pernambuco, durante o excepcional período de suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia da COVID-19, pelo que concretiza o direito fundamental à alimentação e, mais especificamente, à suplementação alimentar daqueles (arts. 6º, 208, VII, e 227 da Constituição - CF);

b) tal alternativa é mais compatível com os direitos fundamentais à saúde (arts. 6º e 196, CF) e à vida (art. 5º, CF) de toda a população, na medida em que reduz, significativamente, a circulação e a aglomeração de pessoas que seriam provocadas pela distribuição rotineira de gêneros alimentícios *in natura* nas escolas e em outros pontos de coleta física concentrada dos alimentos pelos pais e responsáveis de cerca de 580.000 (quinhentos e oitenta mil) estudantes;

c) a referida forma de garantir a alimentação dos estudantes leva em consideração as dificuldades enfrentadas pelo gestor público, nos termos do art. 22 da LINDB, e concretiza o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição da República), revelando-se mais eficiente e com menor risco de atrasos na obtenção de alimentos pelos estudantes, em comparação com a forma exigida pelo FNDE.

Logo, a sistemática de garantia da alimentação dos estudantes da rede pública de ensino básico, no período de suspensão das aulas presenciais em virtude da pandemia da COVID-19, por meio de cartão alimentação, atende à finalidade do art. 21-A da Lei

11.947/09, incluído pela Lei 13.987/2020, bem como a exigência constitucional - decorrente da já realizada interpretação conjunta dos direitos fundamentais à alimentação, e, mais especificamente, à suplementação alimentar, dos estudantes do ensino básico da rede estadual, à saúde e à vida, não apenas destes, mas de toda a população, bem como dos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade - de medida que seja, simultaneamente, eficaz na consecução da sua finalidade específica, isto é, cumpra o objetivo de suprir os estudantes com alimentos, mas igualmente eficiente, fazendo isso, portanto, com o mínimo emprego de recursos possível, e, por último, mas não menos importante, reduzindo os fatores de disseminação da COVID-19 inequivocamente reconhecidos pela comunidade científica, como a circulação e a aglomeração de pessoas, em vez de ampliá-los.

Já a medida exigida pelo FNDE, a partir de sua regulamentação baseada na interpretação meramente literal do art. 21-A da Lei 11.947/2009, apresenta, como demonstrado, ao menos diante das peculiaridades concretas de Pernambuco, potencial extremamente lesivo para a saúde pública, na medida em que dela, com enorme probabilidade, decorreria aumento prolongado dos níveis de circulação e de aglomeração de pessoas em todos os municípios do estado, em contrariedade às medidas estabelecidas pelas autoridades sanitárias, facilitando a disseminação da COVID-19, justamente em dramático momento da pandemia.

Ademais, a sistemática imposta pelo FNDE apresenta drástica redução do grau de eficiência administrativa na obtenção do mesmo resultado, a alimentação dos estudantes no período de suspensão das aulas presenciais, impondo ao estado dificuldades logísticas que, até mesmo, acarretam maior risco à contínua obtenção de alimentos, sem atrasos, pelos próprios estudantes, em seu grave prejuízo.

Verifico, portanto, que a interpretação meramente literal do art. 21-A da Lei 11.947/2009 - adotada pelo FNDE na Resolução 02, de 09 de abril de 2020, editada pelo seu Conselho Deliberativo (id. 4058300.14424346) - resultaria inconstitucional diante das específicas circunstâncias concretas atualmente existentes no Estado de Pernambuco, por incompatibilidade com as exigências constitucionais decorrentes da hermenêutica conjunta dos direitos fundamentais à vida e à saúde da população, à alimentação dos estudantes do ensino básico da rede pública, bem como dos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por tal razão, de modo a assegurar a sua validade diante do caso concreto, a interpretação adequada do referido dispositivo legal deve ser aquela que decorre da sua interpretação teleológica - que faz preponderar, na conclusão acerca do seu sentido e do seu alcance, a sua finalidade social de garantir, com verbas federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, a alimentação dos estudantes da educação básica da rede pública, durante o período de suspensão das aulas presenciais, em razão da situação de emergência ou calamidade pública - e sistemática, conforme a Constituição - que exige do gestor público que essa alimentação seja garantida de modo eficaz, eficiente e da maneira que mais favoreça a saúde pública no enfrentamento da pandemia, observando, portanto, concomitantemente, os direitos fundamentais à vida e à saúde da população, à alimentação dos estudantes do ensino básico da rede pública, e, ainda, os princípios constitucionais da eficiência administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Concluo, assim, que, à luz da adequada interpretação teleológica e sistemática do art. 21-A da Lei 11.947/2009, em conformidade com a Constituição, mais precisamente com os direitos fundamentais à vida e à saúde da população, à alimentação dos estudantes do ensino básico da rede pública e com os princípios constitucionais da

eficiência administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, é autorizada pelo ordenamento jurídico globalmente considerado a utilização, pelo Estado de Pernambuco, de verbas federais transferidas no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, para a garantia de alimentação aos estudantes de sua rede pública de educação básica, por meio da utilização de cartão alimentação.

Ressalto que, obviamente, deverá o Estado de Pernambuco, imprescindivelmente, documentar todos os fatos juridicamente relevantes no que tange ao emprego dos respectivos recursos públicos e comprovar, perante os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle, quando submetido à devida fiscalização, a destinação de todo e qualquer valor do PNAE creditado em cartões de alimentação aos seus verdadeiros destinatários, os estudantes da educação básica do ensino público estadual, documentação essa que deverá ser idônea a demonstrar, de modo inequívoco, os valores transferidos e utilizados em cada cartão, a identidade do titular do cartão e a sua condição de responsável legal por estudante beneficiário, também devidamente identificado, além do recebimento do cartão pelo próprio titular.

Preenchido, portanto, o requisito da probabilidade do direito.

Igualmente presente o requisito do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, tendo em vista que, diante da notória escassez de recursos públicos do Estado de Pernambuco, no contexto da pandemia da COVID-19, diante da diminuição das receitas tributárias pela redução da atividade econômica tributável decorrente das medidas de isolamento social e do necessário investimento de vultosos recursos nas medidas de enfrentamento da pandemia, a não utilização das verbas oriundas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE -, pelo Estado de Pernambuco, ameaçaria, gravemente, a continuidade da política pública de garantia de alimentação aos estudantes da educação básica da rede pública estadual, durante o período de suspensão das aulas presenciais, colocando em risco, assim, a sua saúde e as suas vidas.

Isso posto, nos termos do art. 300 do CPC/15, **defiro o pedido de tutela de urgência** para autorizar o Estado de Pernambuco a utilizar os recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - que estejam à sua disposição para disponibilização, por meio de cartão de alimentação escolar, de recursos aos pais e demais responsáveis legais dos estudantes da educação básica da rede estadual de ensino, exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios para os referidos estudantes, em supermercados, mercados, empórios e assemelhados credenciados pelo ente demandante, e tão somente durante o excepcional período de suspensão das aulas presenciais em razão da pandemia da COVID-19. Deverá o Estado de Pernambuco, imprescindivelmente, documentar todos os fatos juridicamente relevantes no que tange ao emprego dos recursos públicos e comprovar, perante os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle, quando submetido à devida fiscalização, a destinação de todo e qualquer valor do PNAE creditado em cartões de alimentação aos seus verdadeiros destinatários, os estudantes da educação básica do ensino público estadual, documentação essa que deverá ser idônea a demonstrar, de modo inequívoco, os valores transferidos e utilizados em cada cartão, a identidade do titular do cartão e a sua condição de responsável legal por estudante beneficiário, este também devidamente identificado, além do recebimento do cartão pelo próprio titular.

Intimem-se e cumpra-se, com urgência.

Considerando se tratar de matéria em que não se admite a autocomposição, deixo de determinar a realização de audiência de conciliação (artigo 334, parágrafo quarto, inciso II, do Código de Processo Civil).

Citem-se os entes demandados, na pessoa do seu representante legal, ou de quem suas vezes fizer, de todo o teor da ação, para, querendo, apresentarem contestação, no prazo de 15 dias úteis, nos termos do artigo 335 c/c artigo 231, ambos do Código de Processo Civil, contado em dobro em favor do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública (arts. 180, 183 e 186, CPC).

Nessa oportunidade, os réus deverão dizer, motivadamente, quais provas pretendem produzir ou, do contrário, requerer o julgamento antecipado da lide. O requerimento genérico de prova, sem a devida fundamentação, não será admitido. Determino que os réus, quando da apresentação da peça contestatória, apresentem, se houver, nos termos do art. 370 do CPC/15, cópia do processo administrativo pertinente ao objeto da demanda.

Apresentada contestação, caso haja alegação de preliminar, oposição de fato constitutivo, extintivo ou modificativo do direito do autor, ou juntada de documentos (exceto a procuração e cópia de acórdãos, decisões e sentenças), intime-se a parte autora para se manifestar sobre a contestação, oportunidade em que deverá dizer, motivadamente, quais provas pretende produzir, ou requerer o julgamento antecipado da lide. O requerimento genérico de prova, sem a devida fundamentação não será admitido.

Apresentada a réplica ou transcorrido o prazo, venham os autos conclusos para sentença.

O impulso necessário ao cumprimento do presente despacho deverá ser dado pelos próprios servidores.

Recife/PE, data de validação.

AUGUSTO CESAR DE CARVALHO LEAL

Juiz Federal Substituto,

no exercício da titularidade da 12ª Vara Federal/PE.



Processo: **0808931-11.2020.4.05.8300**

Assinado eletronicamente por:

**AUGUSTO CESAR DE CARVALHO LEAL -
Magistrado**

Data e hora da assinatura: 14/05/2020 16:58:57

Identificador: 4058300.14444439



20051416340192500000014479068

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfpe.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>