



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

Rua Carmela Dutra, 181, (esquina com Rua Paru) - Bairro: Agriões - CEP: 25963-140 - Fone: (21) 2152-3800 -
www.jfrj.jus.br - Email: 01vf-te@jfrj.jus.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5000465-09.2020.4.02.5115/RJ

AUTOR: MUNICIPIO DE TERESOPOLIS

RÉU: FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. EFETIVIDADE E CUMPRIMENTO EM HARMONIA COM OS ATOS DE GESTÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITO À EDUCAÇÃO E À ALIMENTAÇÃO. GARANTIA À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DURANTE AS MEDIDAS DE ISOLAMENTO. PRESENÇA DE *PERICULUM IN MORA* E *FUMUS BONI IURIS*. DEFERIMENTO DO PROVIMENTO DE URGÊNCIA.

MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS propõe Ação de procedimento comum em face do **FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO** e da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, em sede de provimento de urgência, **EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19)**, a manutenção dos repasses federais para a educação, principalmente o PNAE, bem como permiti-lo utilizar as verbas federais vinculadas à educação e à merenda escolar para o pagamento do prestador de serviços de merenda em garantia à segurança alimentar, bem como para a aquisição de cestas básicas para os estudantes da rede pública municipal de Teresópolis.

Narra que possui em sua rede escolar pública cerca de 23.000 crianças e adolescentes na educação de base, ou seja, nas creches, pré-escola e ensino fundamental. Informa que, em sua grande maioria, recebem a merenda escolar como único alimento para a sua subsistência, em virtude de consubstanciarem crianças e adolescentes de baixa renda.

Acrescenta que, diante do quadro de pandemia mundial declarada em razão da enfermidade denominada **COVID-19**, o que forçou a adoção de medidas restritivas decretadas pela **UNIÃO**

5000465-09.2020.4.02.5115

510002614714.V92



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

FEDERAL, ESTADO DO RIO DE JANEIRO e pelo Autor, inclusive quanto à locomoção, muitas crianças e adolescentes estão em quarentena e sem a devida alimentação; muitos residem em área de risco.

Explica que foi criado o **PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar, que oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes em todas as etapas do ensino básico público. Além disso, parte da verba (30%) é utilizada para aquisição de produtos da agricultura familiar local.

Informa que, por força das medidas adotadas pela **UNIÃO FEDERAL** tendentes a conter o surto da pandemia, há embaraço para o uso da verba, bem como adquiridos os produtos da agricultura familiar.

É o relatório. Decido.

O Autor requer, em sede de tutela de urgência, que seja determinado às demandadas a manutenção dos repasses federais para a educação, principalmente o **PNAE**, bem como permiti-lo utilizar as verbas federais vinculadas à educação e à merenda escolar para o pagamento do prestador de serviços de merenda escolar ou, alternativa e temporariamente, para a aquisição de cestas básicas para os estudantes da rede pública municipal de Teresópolis.

A tutela de urgência é medida excepcional, uma vez que é realizada mediante cognição sumária, devendo o juiz aplicar tal medida com parcimônia, restringindo-a aos casos em que se constate a probabilidade do direito, cumulado com o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No presente caso, o exame do provimento de urgência qualifica-se pelos atos, em vigor nesse momento, que declararam calamidade pública. Vejamos.

Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188, declara emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência do novo coronavírus (**2019-nCoV**). A Organização Mundial de Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, declarou a pandemia do **COVID-19**, e a Portaria do Ministério da Saúde nº 454, de 20 de março de 2020, declarou estado de transmissão comunitária do coronavírus (**COVID-19**). Em sequência, é editada a Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública em virtude do coronavírus, regulamentada pelo Decreto Federal 10.282, de 21 de março de 2020.

O Estado do Rio de Janeiro, consciente em adotar políticas públicas para o enfrentamento do coronavírus (**COVID-19**), emitiu diversos decretos, como o Decreto Estadual 46.970, de 13 de março de 2020, que estabeleceu os procedimentos de controle e prevenção à propagação do COVID-19, o Decreto Estadual 46.973, de 17 de março de 2020, que reconheceu a emergência na saúde pública e o Decreto Estadual 46.980, de 19 de março, que reconheceu calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

O Município de Teresópolis, por força do princípio da simetria, adequou-se às medidas tomadas pelos demais Entes da Federação e editou uma série de atos decretando, de forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade, a suspensão de diversas atividades e a recomendação de fechamento, diminuição de fluxo e desmobilização de aglomerações.

O Decreto Municipal nº 5.264/20 firmou o estado de calamidade pública, nos mesmos termos propostos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Da mesma forma, o Município inicia procedimento para a decretação de calamidade pública, conforme o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

O preceito do artigo 196 da Constituição da República assegura o desempenho das atividades necessárias pelo Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), para implementação da política de manutenção ou restabelecimento da saúde.

Art. 196. 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.

Ao conferir status constitucional ao direito à saúde, a Constituição da República buscou, igualmente, resguardar o direito à vida, cuja preponderância dentre os direitos constitucionalmente tutelados é pacífica, tanto em sede doutrinária como jurisprudencial.

Pronunciando-se a respeito do direito da abrangência do direito à saúde, o Egrégio Supremo Tribunal Federal ressaltou que:

"...o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico-hospitalar. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (STF, RE 267.612-RS, informativo STF nº 202).

COVID-19 é o nome, atribuído pela Organização Mundial da Saúde, à doença provocada pelo novo coronavírus **SARS-COV-2**, que pode causar infecção respiratória grave como a pneumonia. Este vírus foi identificado pela primeira vez em humanos, no final de



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

2019, na cidade chinesa de Wuhan, província de Hubei, tendo sido confirmados casos em outros países.

Declarada pela **ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS** que referida patologia se propaga em nível de pandemia (epidemia que se alastra ao mesmo tempo em vários Países), diversos Países adotaram medidas, normalmente tendentes ao isolamento social, tendentes a conter ou arrefecer o alarmante índice de contágio da enfermidade.

Nesta esteira, o Brasil implementa uma reação ao fenômeno do contágio desenfreado, ao editar atos normativos que versam sobre os mais variados temas, desde questões orçamentárias até limitação provisória de atividade ou de liberdade de ir e vir, inclusive nos diversos níveis de entes federados. Até o momento, o Brasil contabiliza 1981 casos confirmados de coronavírus, com 34 mortes. O Estado do Rio de Janeiro conta com 246 casos e 4 óbitos, sendo que há casos em Municípios vizinhos, a exemplo de Guapimirim e Petrópolis.

O direito constitucional à saúde, contudo, não deve se limitar a disposição despojada de eficácia jurídica, mas adequadamente contextualizado em políticas públicas que, integradas, formam as prestações de serviços do Sistema Único de Saúde. A segurança alimentar deve ser pensada e estruturada em harmonia ao direito à saúde, mesmo que executada em política pública educacional, nos termos do artigo 208, inciso VII, da Constituição da República. Não há colisão entre os direitos à saúde e à educação em sua plenitude, que inclui a segurança alimentar (mediante a política da "merenda escolar"). Pelo contrário; complementam-se quando efetivados.

O direito à alimentação adequada está previsto, em âmbito internacional, no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU. A Emenda Constitucional nº 64 incluiu a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal. Nesse contexto, exigências procedimentais previstas em atos infraconstitucionais não devem ser compreendidos ou interpretados como obstáculos à efetividade desse direito, pois são despojados de um fim em si mesmos, mormente quando se tratar da política pública de merenda escolar.

Entende-se por merenda escolar a refeição fornecida às crianças e adolescentes que cursam o ensino público básico (creche, pré-escola e fundamental), pelo poder público local, com o qual contribuem financeiramente a **UNIÃO e FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**. A **UNIÃO** auxilia os demais entes financeiramente através do **PNAE - Programação Nacional de Alimentação Escolar**, regido pela Lei nº 11.947/09 e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 26//13, em caráter suplementar.

O atendimento à alimentação escolar, como política pública, é regido, dentre outros, pelos princípios da universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação e à igualdade (artigo 2º, incisos III e IV, da Lei nº 11.947/09), além da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição). A verba federal é



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

repassada tendo como referência o Censo Escolar do ano anterior; continua a ser repassada ao Município em decorrência de contrato de prestação de serviços com empresa que fornece, de forma *per capita*, os pratos da merenda escolar.

Pretende o Município Autor que seja determinada a manutenção dos repasses federais para a educação, principalmente o **PNAE**, bem como permiti-lo utilizar as verbas federais vinculadas à educação e à merenda escolar. De fato, estamos em um cenário não vivido pela Humanidade desde a 2ª Grande Guerra, desafiador também para a economia municipal. Esse cenário qualificado em regime de calamidade pública (em trânsito para o estado de sítio) deverá se adequar para a garantir a saúde e a alimentação das crianças e adolescentes do Municípios. As políticas voltadas à gestão do quadro de calamidade deverão, portanto, em atendimento aos referidos direitos, cumprir o disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei 11.947/09, que contempla ser *"dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade"*.

Da sequência de Decretos Municipais editados (eventos 1.2 a 1.7), percebe-se que, gradativamente, busca-se paralisar a circulação de pessoas e desincentivar reuniões ou ajuntamentos, de forma que o cidadão permaneça em sua residência o mais isolado possível.

Esta é a tendência que se observa com a suspensão das atividades educacionais ou aulas determinada no Decreto nº 5.255, em seu art. 5º, II (evento 1.2, página 1); Decreto nº 5.258, em seu art. 4º, IV (evento 1.3, página 2); Decreto 5.261, em seu art. 4º, IV (evento 1.5, página 2); Decreto 5.262, em seu art. 5º, IV (evento 1.6, página 2) e Decreto 5.264, em seu art. 5º, IV (evento 1.7, página 2).

Acrescento a proibição determinada pelo Município-Autor de utilização do denominado passo livre de estudantes preceituada no Decreto nº 5.258, em seu art. 8º (evento 1.3, página 2); Decreto 5.262, em seu art. 9º (evento 1.6, página 2); Decreto 5.264, em seu art. 9º (evento 1.7, página 2).

A "merenda escolar" (consagrado signo da segurança alimentar em ambiente educacional) representa um direito instrumentalizado por ações estatais positivas. É dever, portanto, do Município executar a política de alimentação, otimizando os recursos decorrentes do **PNAE**, fazendo com que eles cheguem até as crianças e adolescentes mais necessitadas nesse momento de isolamento forçado pelas políticas de saúde de combate ao **COVID-19**.

É razoável que os demandados mantenham os repasses de verba do **PNAE** ao Município. É a interpretação do ordenamento de proteção à saúde e à alimentação de crianças e adolescentes para a garantia do mínimo existencial, considerando-se os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do artigo 22 da **LINDB**.

É necessário e igualmente razoável, no contexto de adequação às políticas de gestão do estado de necessidade por força do **COVID-19**, que a verba federal seja utilizada para, caso necessário, transmudar pratos de merenda escolar em cestas básicas mensais



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

destinadas às crianças e adolescentes da rede municipal. Para tanto, os meios necessários consistem a execução e adequação (alteração) dos contratos de direito público já em vigor. Reitero que estamos em situação de força maior prevista no artigo 65, inciso II, "d", da Lei 8.666/93, pois a dimensão da pandemia não era prevista há poucos dias e suas consequências ainda são incalculáveis.

Eventual não repasse de verbas federais do FNDE (ou a impossibilidade de utilização da verba) inviabilizará a prestação de políticas públicas essenciais ao interesse da coletividade, prejudicando, outrossim, a própria gestão administrativa do Município. Sem a adequada alimentação de crianças e adolescentes (cerca de 23 mil são estimadas na rede municipal) haverá maior potencial de propagação do coronavírus, além do risco de caos inerente à fome.

Em face do exposto, **DEFIRO EM PARTE O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, para:

I - determinar ao FNDE e à União Federal a continuidade de repasses de verbas federais para a educação, em especial o PNAE (salvo se por motivo diverso ao da presente demanda) ao Município de Teresópolis;

II - permitir que o Município de Teresópolis empregue verbas federais vinculadas à merenda escolar para o pagamento de prestador de serviços com o fim de adquirir, transportar e entregar cestas básicas e alimentos adequados para o consumo a estudantes da rede pública municipal de saúde, em substituição temporária à merenda preparada nas escolas;

II.I - a logística de entrega deverá atender aos critérios de segurança inerentes à gestão da pandemia; as escolas poderão ser empregadas como centros de distribuição e de segurança alimentar (atendidos os critérios de segurança relativas ao **COVID-19**);

III - admissão da verba empregada para a execução dessa decisão, de forma excepcional como substitutiva da merenda escolar, para fins do índice constitucional de 25% de gasto com a educação.

Intime-se o Autor para retificar o valor da causa, adequando-o ao benefício econômico pretendido (art. 292, II, do CPC). Cumprido, anote-se onde cabível.

Citem-se os Réus, os quais deverão oferecer resposta e fornecer ao Juízo a documentação que disponha para o esclarecimento da causa e manifestar-se sobre a possibilidade de conciliação.

Dê ciência ao Ministério Público Federal.

P.I. As intimações poderão ser adequadas aos protocolos de segurança de gestão do COVID-19.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Teresópolis

Documento eletrônico assinado por **CAIO MARCIO GUTTERRES TARANTO, Juiz Federal**, 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 **510002614714v92** e do código CRC **9acd4980**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CAIO MARCIO GUTTERRES TARANTO

Data e Hora: 24/3/2020, às 15:12:32

5000465-09.2020.4.02.5115

510002614714 .V92