

**EXMO. DR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, através do Grupo de Atuação Especializada em Educação que a esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro no art. 994, inciso II, c/c art. 1.015, inciso I, do Código de Processo Civil, interpor recurso de

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**  
**c/c pedido de antecipação de tutela de recursal**

visando impugnar a r. decisão interlocutória de índice eletrônico de fls. 457/468, proferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública da Capital, nos autos do processo nº 0112964-30.2020.8.19.0001, requerendo, desde já, o recebimento das razões anexas para ulterior julgamento.

Registra-se que, atento ao disposto no art. 1.107, §5º do CPC, deixa o Ministério Público de juntar as peças previstas no art. 1.017, I e II, do Código de Processo Civil, que já constam nos autos.

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2020.

**RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE**  
Promotora de Justiça - GAEDUC

**MICHELLE BRUNO RIBEIRO**  
Promotora de Justiça – GAEDUC

**RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA**  
Promotor de Justiça - GAEDUC

**ROGÉRIO PACHECO ALVES**  
Promotor de Justiça – 3ª PJTC de  
Proteção à Educação da Capital/RJ

## **RAZÕES DO AGRAVANTE**

Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Agravado: Município do Rio de Janeiro

Juízo de Origem: 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital

Processo originário: 0112964-30.2020.8.19.0001

Colenda Câmara,  
Excelentíssimo Desembargador Relator,  
Douta Procuradoria de Justiça,

### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

O Ministério Público do Rio de Janeiro, por intermédio deste Grupo de Atuação Especializada, peticionou nos autos no dia 24 de julho de 2020 informando a desnecessidade da intimação formal no que tange a decisão de fls. 457/468.

No mesmo dia foi interposto recurso de Embargos de Declaração em face da decisão de indeferimento da tutela de urgência requerida.

No dia 12 de agosto de 2020, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através da participação em audiência, tomou conhecimento da decisão que conheceu do recurso e a ele negou provimento. O prazo para interposição do presente recurso começa a fluir no dia 13 de agosto de 2020.

Dessa forma, nos termos do disposto nos art. 1.003, §5º, c/c art. 219, caput, c/c 180 do CPC, é o presente recurso tempestivo.

## II. DA DEMANDA E DA DECISÃO AGRAVADA

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs ação civil pública em face do Município do Rio de Janeiro visando o estrito e regular cumprimento das normas constitucionais e legais acerca do financiamento das ações estatais relacionadas à educação pública durante a situação emergencial determinada pela pandemia causada pelo COVID-19.

A demanda se destina, *primus*, a garantir que o custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009) atenda aos balizamentos legais fixados para o seu financiamento, de modo que as fontes de recursos utilizadas para a realização das despesas de alimentação escolar realizadas no âmbito da sua execução sejam aquelas autorizadas pelo ordenamento jurídico e em estrito atendimento aos requisitos previstos pelo programa suplementar (PNAE).

*Secundus*, a demanda se destina à preservação dos recursos da fonte Salário-Educação no contexto da pandemia, haja vista ser esta a segunda principal fonte de financiamento do programa suplementar de alimentação escolar (PNAE) utilizada pelo município Réu, sem que restem comprovados, entretanto, o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para sua aplicação em despesas de alimentação escolar, dentre eles e principalmente a realização de *efetivo trabalho escolar*, nos termos já definidos pelo Conselho Nacional de Educação (Pareceres CNE/CP nº 05/97, 03/2002, 10/2005, 05/2015, 19/2009).

Ainda, a demanda pretende a necessária preservação da receita de impostos vinculadas à aplicação em despesas educacionais, em patamar mínimo estabelecido no art. 212 da CRFB/88 e todas as demais fontes de recursos vinculadas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino que não são autorizadas para o custeio das despesas alimentares a qualquer tempo.

Por fim, foram formulados pedidos de publicidade e transparência dos atos, contratos e despesas relativas ao programa suplementar de alimentação escolar pelo poder público no contexto da pandemia para fins controle pelas instituições próprias, incluído o controle social realizado pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE).

O objetivo principal do pleito consiste, em síntese, em obrigar o Município do Rio de Janeiro a se abster de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à política educacional e vedadas para a aquisição de alimentação escolar, bem como garantir que as cestas básicas, kits de gêneros alimentícios ou o financiamento de cartões-alimentação durante o período de suspensão das atividades escolares ocorram em obediência aos limites estabelecidos pela legislação específica, cumpridos os respectivos requisitos legais.

A urgência dos fatos narrados na Ação Civil Pública em comento, relacionados diretamente aos direitos previstos na CRFB/88, na LDB (Lei nº 9.394/1996) e na Lei nº 11.947/2009 ensejou o requerimento pelo Ministério Público da concessão de tutela jurisdicional de urgência visando determinar que o Município de Rio de Janeiro:

*“Ante o exposto requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que seja o Município do Rio de Janeiro CONDENADO A:*

- a) Financiar a política pública de alimentação no município durante o período de suspensão das aulas em razão de calamidade pública e medidas de isolamento social determinadas pela COVID-19, mediante a utilização das fontes de recursos financeiros próprios que entender adequadas, nos limite da discricionariedade que cabe ao administrador público, respeitada a sistemática constitucional e legal de vinculação de recursos que impede a utilização de recursos vinculados à educação, nos termos do art.212 da CF c/c art.8º, parágrafo único da LRF, à exceção dos recursos do art 5º da Lei 11.947/2009, estritamente nas hipóteses legais autorizadas e garantido o cumprimento da norma do art.14 do mesmo diploma legal, pela qual no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do PNAE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas;*
- b) Abster-se IMEDIATAMENTE de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para a aquisição de cestas básicas ou kits de gêneros alimentícios durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista*

*que as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art.71, IV da LDB, à exceção dos recursos provenientes de transferências voluntárias da União destinados à execução do PNAE (art.5º da Lei 11.947/2009);*

*c) Abster-se IMEDIATAMENTE de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para o financiamento de cartões-alimentação a serem entregues para os alunos da rede municipal de ensino e seus responsáveis como modalidade de oferta alimentar (cestas básicas, cartão alimentação ou similar) durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista que as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art.71, IV da LDB;*

*d) Abster-se IMEDIATAMENTE de realizar gastos com a fonte de recursos salário- educação para a oferta de alimentação em qualquer modalidade (kits de gêneros alimentícios, cartão-alimentação ou aplicativos de pagamento) durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais sem que haja correspondente atividade pedagógica reconhecida como substitutiva pelo Conselho Municipal de Educação após comprovadamente atendidos os requisitos normativos para a oferta do ensino à distância em situação de emergência, haja vista que a despesa, nessa hipótese, não se realiza no âmbito do programa suplementar de alimentação escolar, conforme previsto no art.212, §4o da CF;*

*e) Atender, nas contratações realizadas pelo município com base na dispensabilidade prevista no artigo 24, IV da Lei de Licitações nº 8.666/93 e na Lei nº 13.979/2020, às restrições legais assim previstas:*

*i) que se restrinjam tão somente à situação de urgência de atendimento de situação relacionada à política de alimentação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;*

*ii) Que o objeto contratado esteja intrinsecamente relacionado às necessidades advindas da situação anormal de fornecimento de alimentação aos alunos da rede pública municipal, sendo somente cabível a dispensa emergencial se o objeto da contratação consistir em meio adequado, eficiente e efetivo a afastar o risco iminente detectado;*

*iii) Que a contratação dure apenas o tempo necessário para que se realize a licitação ordinária relativa àquele objeto, respeitado ainda assim o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no artigo 24, IV, in fine, da Lei nº 8.666/93, sendo também terminantemente proibida a prorrogação contratual após findo tal prazo, ou, conforme o caso, instaurar justificadamente um novo processo de dispensa emergencial;*

*iv) Crie campo específico, no Portal da Transparência ou no sítio eletrônico da Prefeitura, nos termos da Lei 12.527/2011 e na esteira do que determina o artigo 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, com informações claras, objetivas e detalhadas nos termos desta lei sobre todos os dados atualizados dos gastos com contratações excepcionais, revisões de contratos em curso, dispensas licitatórias, aquisições de insumos, dentre outras, feitas nesse período de pandemia, com base nos regramentos temporários, com o objetivo de facilitar o acesso à informação por parte da população, da imprensa e dos órgãos de controle.*

*f) Abster-se IMEDIATAMENTE de custear com recursos financeiros vinculados à educação as despesas relacionadas à contratação de bens e serviços relacionados ao preparo e distribuição dos gêneros alimentícios durante o período de suspensão das aulas presenciais, tais como serviços correlatos de transporte e distribuição, ainda que decorrentes das transferências do PNAE, em razão da vedação legal ao financiamento dessa modalidade de contrato;*

*g) Encaminhar ao CAE, para fins de controle social e contábil do orçamento destinado ao financiamento da política pública e em períodos sucessivos de 10 dias, Relatórios de Gestão do Programa de Alimentação Escolar no contexto da pandemia causada pela COVID-19, nos termos da Lei 11.947/2009, contendo de forma discriminada:*

*i) despesas realizadas para aquisição e distribuição de gêneros alimentícios, com indicação das fontes de recursos utilizadas e relação de empenhos e processos de pagamento;*

*ii) contratos eventualmente firmados pela gestão municipal para aquisição de gêneros alimentícios e serviços eventualmente relacionados ao preparo e distribuição de alimentos, firmados no*

*contexto da COVID-19 ou não, desde que relacionados à oferta em período de suspensão das aulas presenciais na rede municipal;*

*h) Realizar, IMEDIATAMENTE, a recomposição do déficit financeiro apurado nas contas relativas às fontes de recursos vinculados à educação (conta art. 69, §5º da LDB, salário-educação, royalties, FUNDEB e demais programas suplementares) em razão da realização de despesas de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios, cartão-alimentação ou qualquer outra modalidade de oferta de alimentos aos alunos da rede municipal de ensino no contexto da suspensão das aulas presenciais sem a correspondente oferta de ensino remoto substitutivo, em razão da pandemia causada pela COVID-19, hoje identificado na proporção de R\$ 18.602.525,00 (dezoito milhões e seiscentos e dois mil e quinhentos e vinte e cinco reais), bem como aquele que vier ser apurado ao longo da demanda em decorrência de contratos até então não informados;*

*i) Apresentar todos os contratos celebrados pela Secretária Municipal de Educação e respectivas CREs para aquisição de cestas básicas, cartão-alimentação ou objeto similar, relativo à oferta de alimentos destinados para os alunos da rede municipal de ensino no contexto da COVID-19 ou aqueles aditados e prorrogados com essa finalidade, inclusive aqueles destinados à aquisição de gêneros da agricultura familiar. A informação deverá ser fornecida por meio de planilha de Excel filtrável contendo os seguintes itens: fonte de recursos utilizada, número do Programa de Trabalho; valores empenhados, liquidados e pagos; número de nota de empenho; objeto contratual sintético; número do contrato e do processo administrativo.”*

Contudo, quando da análise dos requerimentos feitos em sede de tutela de urgência, o d. Juízo indeferiu o pedido liminar, nos seguintes termos:

“Quanto à primeira das causas de pedir acima retratada, parece haver consenso entre as partes, visto que o próprio Município do Rio de Janeiro alegou não utilizar qualquer recurso destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino para a aquisição de cestas básicas ou kits de alimentação, nem para a contratação de bens e serviços relacionados ao preparo e distribuição dos gêneros alimentícios.

(...)

A concordância entre as partes está em consonância com a legislação de regência, que proíbe a utilização, para fins de alimentação, das verbas referentes ao mínimo constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

O novel art. 21-A da Lei nº 11.947/2009, incluído pela Lei nº 13.987/2020, passou a autorizar a utilização dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE para a distribuição dos gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica (...).

Por todas essas razões, muito embora seja certa a impossibilidade da utilização dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CRFB) para a aquisição de gêneros alimentícios, cestas básicas ou o financiamento de cartões-alimentação, não há qualquer comprovação nos autos de que essa proibição tenha sido descumprida, motivo pelo qual considero não haver, por ora, *fumus boni iuris* a amparar a concessão de tutela provisória neste particular.

Outra controvérsia, em relação à qual ainda não há consenso entre as partes, diz respeito à utilização de fontes de recursos do salário-educação. Alega o *parquet* que os recursos do salário-educação, contribuição social destinada ao financiamento do ensino fundamental (art. 212, §5º, da CRFB), podem ser utilizadas para o financiamento de despesas alimentares. Contudo, entende o autor coletivo ser essa possibilidade condicionada à existência de ano letivo em curso, o que não se verificaria atualmente.

O Município, por sua vez, alega que a manutenção da atividade pedagógica pela rede municipal de educação observou o deliberado pelo Conselho Municipal de Educação (Deliberação E/CME nº 39), de modo que não procederá a afirmação ministerial de que não haveria atividade educacional (fls. 149).

(....)

Com efeito, a Deliberação E/CME nº 39/2020 é assertiva ao definir, em seu art. 2º, que: “As unidades escolares realizada em regime especial domiciliar, mencionadas no artigo anterior, serão admitidas, exclusivamente, no ano letivo de 2020” (fls. 443). Sendo assim, em um exame não exauriente, entendo que a atividade pedagógica em regime especial domiciliar foi reconhecida como

substitutiva pelo Conselho Municipal de Educação, autorizando a utilização dos recursos do salário-educação.

Finalmente, quanto à transparência das contratações destinadas à política de alimentação escolar realizadas pelo Município com dispensa de licitação, à luz do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 13.979/2020, informou o Município estar cumprindo o disposto no art. 4º, §2º, deste último diploma (...).

Assim, entendo, por ora, não estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

*Ex postis*, indefiro a tutela provisória requerida”.

### III. DAS RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO

A decisão prolatada pelo Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública merece ser reformada *in totum*, haja vista que a sua manutenção gera prejuízos à ordem jurídica, pois se apresenta em desacordo com a legislação vigente, bem como acarreta prejuízos significativos para a financiamento da educação em razão de permite a utilização dos recursos vinculados em contrariedade com os balizamentos legais e com nítido prejuízo para qualidade do ensino.

A demanda fora ajuizada visando obstar que o Município do Rio de Janeiro utilizasse de forma ilegal os recursos vinculados à Educação para fins de custeio de alimentação escolar, em especial as transferências voluntárias da União no âmbito do programa PNAE e os recursos do salário-educação.

Destaque-se que o fato de não haver ano letivo em curso, em razão da suspensão das atividades escolares por conta da COVI-19 no Município do Rio de Janeiro, não afasta a obrigação legal decorrente da Lei nº 11.346/2006 de garantir a Segurança Alimentar dos seus munícipes, independentemente de serem ou não alunos da rede municipal de

ensino. Todavia, para fins de financiamento de políticas públicas com recursos vinculados da Educação, o gestor público deverá observar o regramento específico da Educação.

As razões do presente recurso (e da demanda original) tem por causa de pedir as previsões do texto constitucional e legal no sentido de que as despesas com alimentação escolar, **a despeito de inseridas em programa educacional suplementar ao ensino, se revestem de natureza assistencial, conforme previsão do art. 208, inciso VII da CFRB/88 c/c art. 71, IV da LDB.**

Por consequência, é **vedada a aplicação de recursos vinculados à educação para o custeio de despesas relativas à alimentação escolar, à exceção dos recursos federais repassados pela União no escopo do programa suplementar de alimentação (PNAE) e dos recursos do salário-educação, em razão de expressa autorização constitucional, que permite a sua aplicação em programas suplementares (art. 212, 4ºc/c 5º da CRFB/88).**

A seguir serão apontados indicadas as razões do recurso, divididas em eixos que constituem os pontos relativos à necessária reforma da decisão prolatada:

**i. DA NECESSÁRIA REFORMA DA DECISÃO QUANTO À FONTE DE RECURSOS RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO NO ÂMBITO DO PNAE.**

Em síntese, a Lei nº 11.947/2009 estruturou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em cumprimento à determinação constitucional de que cabe ao Estado garantir o atendimento ao educando por meio de programa suplementar de alimentação (art. 208, VII, CRFB/88) e, ao fazê-lo, previu requisitos específicos para a oferta de alimentos no âmbito da política educacional.

Dentre os requisitos, a Lei nº 11.947/2009 exigiu que o Programa, que recebe aporte financeiros da União, ao ser executado por Estados e Municípios, se destine à finalidade específica de ofertar *gêneros alimentícios* aos alunos, *durante o período letivo*<sup>1</sup>, e em respeito às necessidades nutricionais, garantida a destinação de 30% dos recursos federais à aquisição de gêneros da agricultura familiar.

O contexto do fechamento das unidades escolares em razão da pandemia causada pela COVID-19 determinou o advento de alteração legislativa trazida pela Lei nº 13.987/20, que fez incluir o art. 21-A na Lei nº 11.947/2009<sup>2</sup> para flexibilizar os requisitos de **local** e **tempo** de oferta dos gêneros alimentícios, autorizando agora a aplicação dos **recursos federais provenientes de transferências da União** para a entrega **dos mesmos gêneros alimentícios** aos responsáveis pelos alunos, **independente de vinculação com o período letivo**.

Como se percebe, a expressa flexibilização legal trazida pelo art. 21-A para fins de uso dos recursos federais não autorizou o repasse dos recursos federais aos responsáveis pelos alunos, tampouco se refere a qualquer outra fonte de recurso de arrecadação dos entes que possa ser aplicada no âmbito de execução do programa de alimentação escolar por Estados e Municípios.

---

<sup>1</sup> Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

(...)

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

(...)

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

<sup>2</sup> Ver também Resolução FNDE nº 2/2020.

Uma vez que os repasses dos recursos federais relativos ao PNAE permaneceram regulares no Município do Rio de Janeiro, os requisitos legais de sua aplicação permanecem hígidos e devem ser obedecidos pelo ente municipal<sup>3</sup>.

Neste ponto, entende o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que decisão do Juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública, ao tratar da autorização do art. 21-A da Lei 11.947/2009, foi omissa e contraditória<sup>4</sup> ao mencionar a expressa autorização legal do uso dos recursos federais no período da pandemia, reconhecer a impossibilidade de utilização dos recursos voltados para MDE (art. 212, caput da CRFB/88) para aquisição de gêneros alimentícios, cestas básicas e cartões alimentações com recursos vinculados à educação e, ao final, concluir pela inexistência de comprovação do descumprimento das vedações legais:

*“O novel art. 21-A da Lei nº 11.947/2009, incluído pela Lei nº 13.987/20020, passou a autorizar a utilização dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE para a distribuição dos gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica, in verbis:*

*(...)*

*Por todas essas razões, muito embora seja certa a impossibilidade da utilização dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CRFB/88) para a aquisição de gêneros alimentícios, cestas básicas ou o financiamento de cartões-alimentação, não há qualquer comprovação nos autos de que essa proibição tenha sido descumprida, motivo pelo qual considero não haver, por ora, fumus boni iuris a amparar a concessão de tutela provisória neste particular.*

<sup>3</sup> Conforme demonstra o Relatório Técnico acostado às fls.449 - 455 dos autos do processo de origem

<sup>4</sup> A decisão foi objeto de interposição de Embargos de Declaração, que restou desprovido (Fls. 487/488 dos autos do processo de origem)

O indeferimento do pleito liminar teve como argumento a inexistência de prova sobre o descumprimento da proibição em utilizar recursos vinculados na aquisição de cestas básicas, kits alimentação ou cartão-alimentação. No entanto, o pedido formulado pelo agravante fora no sentido de impor uma **obrigação de não fazer** ao Município do Rio de Janeiro, **com o objetivo de impedir que os recursos do PNAE sejam utilizados em violação dos termos da lei, como sinalizou o gestor público**. O pedido de tutela de urgência tem por objeto justamente obstaculizar a utilizar os recursos do PNAE de forma irregular, fato que poderia (e ainda pode) ocorrer em razão das diversas manifestações exaradas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal nos meios de imprensa e mídias sociais<sup>5</sup>.

A pretensão tem por objetivo o resguardo dos recursos vinculados, a fim de evitar que sejam aplicados de forma ilegal, inviabilizando a política pública educacional, o que por si só já seria suficiente para o deferimento da tutela de urgência neste ponto.

---

<sup>5</sup> No dia 08 de junho de 2020, o Prefeito do Rio de Janeiro, Marcello Crivella anunciou a ampliação da oferta do cartão alimentação, através da distribuição de 250 mil novos cartões, cujo valor unitário será de R\$ 50. De acordo com a Prefeitura do Rio de Janeiro, já haviam sido distribuídos 200 mil cartões para as famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, inscritas em programas sociais (Bolsa Família e Cartão Carioca), podendo ser gastos cem reais, porém o valor foi reduzido de modo a viabilizar a ampliação. O destaque fica por conta da declaração do Prefeito quanto ao financiamento dos cartões-alimentação. Segundo o Prefeito, a ampliação da oferta de cartões “foi possível porque a Justiça indeferiu pedido do Ministério Público, que não recomendava entrega de cartões com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar”. Nota-se que a declaração do Prefeito Marcello Crivella de que os recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar podem ser utilizados para o financiamento dos cartões-alimentações não corresponde ao disposto na legislação vigente. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/educacao/cartao-alimentacao-sera-ampliado-e-beneficiara-todos-os-alunos-da-rede-publica-municipal/>>. Acesso em: 08.jun.2020.

Ainda, acordo com a informação prestada pelo Município do Rio de Janeiro<sup>6</sup>, os recursos do PNAE foram efetivamente direcionados para aquisição de cestas básicas cuja distribuição fora direcionada para famílias cadastradas como vulneráveis.

Neste ponto, encontramos o primeiro obstáculo para utilização legal dos recursos do PNAE, pois os requisitos da universalidade e acesso igualitário não foram observados, pois o gestor público definiu ilegalmente que apenas as famílias cadastradas e em situação de vulnerabilidade seriam elegíveis para o recebimento das cestas básicas. O “critério” adotado viola os atos normativos que regem o tema e afronta as diretrizes previstas no art. 2º, incisos III e VI da Lei nº 11.947/09.

Destaca-se, ainda, a impossibilidade legal de utilização dos recursos do PNAE para aquisição de cartão alimentação ou mesmo destinação de recursos financeiro, via aplicativo, para fins de fornecimento de alimentação escolar. A lei nº 11.947/2009<sup>7</sup> é clara no sentido de que os recursos devem ser utilizados para aquisição de gêneros alimentícios, o que foi mantido pela alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.987/20 no contexto da pandemia.

Também deve ser mencionado os motivos que embasaram o veto ao artigo 8º da Lei nº 14.040/2020.<sup>8</sup>

#### **“Razões do veto**

“A propositura legislativa, ao estabelecer a distribuição imediata, aos pais ou aos responsáveis pelos estudantes matriculados nas escolas públicas, dos gêneros

<sup>6</sup> Fls. 198 -207 e 511 - 512 dos autos do processo de origem.

<sup>7</sup> Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, que fora regulada pelo FNDE por intermédio da Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020; Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020; Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013,

<sup>8</sup> Lei oriunda da conversão da MP nº 934/2020

alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos para este fim, replica assunto disposto pela Lei nº 13.987/2020 que disciplina essa distribuição durante o estado de calamidade pública, o que ofende o inciso IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe que mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.

Além disso, a operacionalização dos recursos repassados é complexa, não se podendo assegurar que estes serão aplicados de fato na compra dos alimentos necessários aos estudantes, o que não favorece, ainda, a aquisição de gêneros da agricultura familiar.

Outrossim, ao elevar o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para 40% (quarenta por cento) dos recursos utilizados para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, acarretará em ônus aos municípios que já apresentam dificuldades no cenário atual para cumprimento da atual meta estabelecida.

Ressalta-se, porém, que não haverá prejuízo aos recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE, repassados aos entes subnacionais, uma vez que a questão continua abordada pela Lei nº 11.947/2009.”

A despeito de os pedidos se referirem à obrigação de não fazer do Município réu em razão da violação dos balizamentos legais (o que dispensaria a comprovação de efetivo dano causado pelo uso dos recursos públicos), foi afirmado pelo d. Magistrado prolator da decisão recorrida não haver comprovação de aplicação indevida das fontes de recursos vinculados que se visa proteger, o que não procede com base nas próprias informações apresentadas pelo município do site da transparência, **gastos estes que serão discriminados no item iii do presente recurso.**

Por fim, cabe destacar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Suspensão Liminar nº 1.342/RJ, quanto ao fornecimento de cestas básicas por ente municipal no contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19).

O Ministro Dias Tóffoli, destacando a manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro naquela ação, pontua que ainda que os entes municipais venham a complementar com recursos próprios os recursos recebidos à conta do PNAE, para que seja promovido o fornecimento de alimentação escolar aos alunos da rede pública

municipal durante o período de suspensão das aulas, em nada “desobriga o poder público de cumprir com as diretrizes constitucionalmente estabelecidas, tampouco imuniza os gestores de recursos repassados a título do PNAE de se responsabilizarem pela implementação da política preconizada”.<sup>9</sup>

“Esse entendimento, destaco, não desobriga o poder público de cumprir com as diretrizes constitucionalmente estabelecidas, tampouco imuniza os gestores de recursos repassados a título do PNAE de se responsabilizarem pela implementação da política preconizada. O que se afirma é que apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas. No ponto, destaco que a manifestação do Ministério Público fluminense foi contrário à pretensão da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro nos autos do Processo nº 0001459-66.2020.8.19.0055, *verbis*:

“[O art. 212 da] Carta Magna assegura a utilização mínima de 25% das receitas de impostos nos Municípios para a ‘manutenção de desenvolvimento do ensino’, sendo fundamental que não se inclua neste cômputo eventual receita municipal empregada para fornecer alimentação aos alunos no período de suspensão das aulas, uma vez que tal verba certamente possui característica de verdadeiro benefício assistencial aos alunos e não se enquadra nas hipóteses previstas expressamente no arts. 71 da LDB. Da mesma forma, o salário educação, previsto no §5º do art.218 da Constituição Federal de 1988 também não pode ser utilizado para a finalidade pretendida na presente Ação Civil Pública, ou seja, garantir alimentação dos alunos da rede pública municipal durante a suspensão das aulas. Há, ainda, outros recursos da educação vinculados, tais como PDDE (programa dinheiro direto na escola), PTE (Programa de Transporte Escolar) e FUNDEB que, por também possuírem

<sup>9</sup> STF, Medida Cautelar na Suspensão Liminar nº 1.342, Min. Dias Tóffoli, Julgamento 24/06/2020.

vinculação própria e que em nada se correlaciona com o pedido na presente demanda, por óbvio também não poderão ser utilizados para o fim ora proposto. A única verba vinculada à educação que foi autorizada legalmente para compra de kits de alimentação para os alunos da rede pública durante a suspensão das aulas foi a verba do PNAE que, conforme já mencionado, por ser verba federal, está sujeita a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, sendo, ainda, de competência da Justiça Federal a apreciação quanto a sua eventual utilização indevida.

[...]

Assim, a implementação dessa política pública no Município de São Pedro da Aldeia deve ser realizada com o incremento financeiro de outras políticas assistenciais sem que sejam utilizados recursos vinculados à educação (e caso o Município opte por utilizar o recurso do PNAE, devendo observar todas as condições e restrições legais, inclusive a resolução nº 02/2020 do FNDE).

[...]

Mas eventual política pública municipal assistencial que, em situações como o presente, são fundamentais para proporcionar à população aldeense socialmente vulnerável condições mínimas de sobrevivência, não pode ser determinada sem um mínimo de planejamento e de previsão orçamentária, sob pena de impossibilidade de seu cumprimento, da falta de controle/fiscalização dos recursos utilizados, da conseqüente utilização indevida de verbas públicas, da responsabilização civil e criminal do gestor público e posterior prejuízos à rede municipal de educação quando as aulas retornarem.”

Observa-se que a compreensão do Pretório Excelso não destoa da pontuada até aqui por este Grupo. **Os entes devem custear com recursos próprios a diferença entre as necessidades de custeio do programa, atendido o padrão de qualidade nutricional, além da aplicação dos recursos financeiros transferidos pela União, limitado à oferta de gêneros alimentícios (Resolução FNDE nº 26/2013 e Resolução FNDE nº 02/2020), assegurando, assim, a alimentação que consiste em direito dos alunos da educação básica pública sem descuidar da necessária proteção dos recursos vinculados à política**

educacional, opção do constituinte e do legislador nacional para garantia da efetividade dessa política.

ii. **DA NECESSÁRIA REFORMA DA DECISÃO QUANTO À FONTE DE RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO**

No que toca ao salário-educação, a sua aplicação em programa suplementar de alimentação escolar, nos termos do art. 208, VII da CRFB/1988 c/c art. 1º e 4º da Lei nº 11.947/2009, se destina ao financiamento dos alimentos ofertados *durante o ano letivo*.

O ano letivo é o período de execução da política educacional em que se desenvolve o *efetivo trabalho escolar* pela rede de ensino, no total de 800 horas letivas (arts. 24, I e 31, II da Lei nº 9.394/96<sup>10</sup>), em regra de forma presencial (art.32, 4º, LDB<sup>11</sup>) e distribuída em 200 dias letivos<sup>12</sup>.

O art. 32, § 4º da LDB traz a previsão legal para o ensino à distância em situações de emergência, que consistiria no *efetivo trabalho escolar* desenvolvido *de modo exclusivo* e em *substituição* ao ensino presencial, justificado em razão do contexto

---

<sup>10</sup> Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;  
(...)

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (...) II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

<sup>11</sup> Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (...) § 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

<sup>12</sup> O que foi flexibilizado pela Medida Provisória nº 934/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.040/2020 (art. 2º).

emergencial que impede a realização do último, tais como estado de guerra, epidemias e calamidades.

De forma objetiva, são requisitos legais do *efetivo trabalho escolar* aqueles previstos nos arts. 26 e 27 (conteúdo curricular, em atenção à base nacional comum e em respeito às diretrizes que o regem); art. 24, inciso V (efetivo trabalho escolar com método de avaliação do desempenho dos alunos); art. 24, inciso VI (método de controle de frequência); arts. 61, inciso I e 67, inciso II (atividades desenvolvidas, orientadas e ministradas por profissionais habilitados. Por fim, destaca-se a necessidade de prévia autorização Conselho Municipal de Educação após deliberação pela adoção excepcional de tal modalidade de ensino durante a situação de emergência legalmente prevista, com aprovação do plano de ações pedagógicas que contemple os requisitos mínimos acima mencionado, podendo serem outros acrescidos com base na autonomia do órgão normativo do sistema de ensino.

A definição de *efetivo trabalho escolar* e seus requisitos foi afirmada pelo Conselho Nacional de Educação, que tratou do tema nos **Pareceres CNE/CP 05/97, 002/2003, 10/2005, 15/2010 e 19/2009** e historicamente reiterou os requisitos para que as atividades pedagógicas ofertadas pelas redes de ensino possam ser assim consideradas e, então, computadas para fins de cumprimento dos dias letivos e das 800 horas estabelecidas na lei:

“Fica muito claro que, caso alguma atividade não esteja incluída na proposta pedagógica da instituição, a mesma não poderá ser computada no cálculo das horas de efetivo trabalho escolar. Do mesmo modo, a efetiva orientação por professores habilitados é condição indispensável para a caracterização de “ horas de efetivo trabalho escolar”

Esse entendimento é consentâneo com o disposto na Lei 9394/95 nos seus artigos 24 e 34, como exposto a seguir.

O Artigo 24 da LDBEN estabelece no inciso I:

“Art. 24 – A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I – a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;”

Há dois aspectos a serem observados nessas disposições da LDB:

a) A Educação Infantil está isenta do cumprimento do mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar e das 800 horas anuais. Essa exigência é apenas para as duas etapas seguintes da Educação Básica. Implicitamente, o tempo e a carga horária para a Educação Infantil é uma decisão da Escola, coerentemente com sua Proposta Pedagógica.

b) A única exclusão desses mínimos para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio é o Exame Final.

1. O Artigo 34 da LDBN diz:

Art.34 – A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na Escola. §1º.-  
.....

§ 2.- O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.”<sup>13</sup>

“O efetivo trabalho escolar pode e deve ser desenvolvido em sala de aula, mas as atividades escolares podem ser realizadas em outros locais adequados a trabalhos teóricos e práticos, a leituras, pesquisas ou atividades em grupo, treinamento e demonstrações, contato com o meio ambiente e com as demais atividades humanas de natureza cultural e artística, visando à plenitude da formação de cada aluno. A atividade escolar, portanto, também se caracterizará por toda e qualquer

<sup>13</sup> Parecer CNE/CN nº 02/2003.

programação incluída no projeto político pedagógico da escola, sempre com frequência exigível e efetiva orientação, presença e participação de professores habilitados<sup>14</sup>.

Os requisitos do *efetivo trabalho escolar* foram repetidos pelo Conselho Nacional de Educação no **Parecer CNE/CP 05/2020**, emitido pelo colegiado em função do advento da pandemia causada pela COVID-19.

A título exemplificativo o Parecer CNE nº 05/2020, ao deliberar sobre a realização de atividades pedagógicas não presenciais (páginas 22 e 23), estabeleceu os elementos que devem ser observados pelos sistemas de ensino, para fins de cumprimento da carga horária mínima exigida por lei e redução da necessidade de realização de reposição presencial, tendo previsto o seguinte, a saber:

1. “o cômputo desta carga horária apenas mediante publicação pela instituição ou rede de ensino do planejamento das atividades pedagógicas não presenciais indicando:
  - os objetivos de aprendizagem da BNCC relacionados ao respectivo currículo e/ou proposta pedagógica que se pretende atingir;
  - as formas de interação (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) com o estudante para atingir tais objetivos;

---

<sup>14</sup> Parecer CNE/CN nº 19/2009

- a estimativa de carga horária equivalente para o atingimento deste objetivo de aprendizagem considerando as formas de interação previstas;
- a forma de registro de participação dos estudantes, inferida a partir da realização das atividades entregues (por meio digital durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas aos planejamentos de estudo encaminhados pela escola e às habilidades e objetivos de aprendizagem curriculares; e
- as formas de avaliação não presenciais durante situação de emergência ou presencial após o fim da suspensão das aulas”;

No Parecer CNE/CP 05/2020, o Conselho Nacional de Educação destacou ainda a necessidade de **prévia autorização do órgão normativo dos sistemas de ensino (Conselhos Estaduais e Municipais de Educação)** para que as atividades não presenciais ofertadas durante o fechamento das escolas possam ser computadas no período letivo (800 horas):

### “2.3 Da competência para gestão do calendário escolar

*Em Nota de Esclarecimento, de 18 de março corrente, o CNE indicou que os sistemas de ensino (previstos nos artigos 16, 17 e 18 da LDB) devem considerar a aplicação dos dispositivos legais em articulação com as normas estabelecidas para a organização das atividades escolares e execução de seus calendários e programas. A gestão do calendário e a forma de organização, realização ou reposição de atividades acadêmicas e escolares é de responsabilidade dos sistemas e redes ou instituições de ensino.*

Assim sendo, por meio da sua Nota, considerando os dispositivos legais e normativos vigentes, o *CNE reiterou que a competência para tratar dos calendários escolares é da instituição ou rede de ensino, no âmbito de sua autonomia, respeitadas a legislação e normas nacionais e do sistema de ensino ao qual se encontra vinculado, notadamente o inciso III do artigo 12 da LDB.*

Dessa forma, resta claro que mesmo em contexto de excepcionalidade como o atualmente vivido, o cômputo das atividades pedagógicas ofertadas pela rede municipal de ensino para fins de cumprimento do período letivo de 800 horas somente poderá ocorrer se comprovado que as atividades ofertadas se revestem dos requisitos do *efetivo trabalho escolar e tenham sido previamente autorizadas (e posteriormente reconhecidas e validadas) pelo Conselho de Educação.*

Dito isto, a aplicação dos recursos do salário-educação na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa de Alimentação Escolar durante o fechamento das escolas exige que: i) **a rede municipal de ensino tenha sido previamente autorizada pelo Conselho de Educação para a oferta do ensino não presencial** e ii) **que as atividades pedagógicas ofertadas preencham os requisitos mínimos do efetivo trabalho escolar (art. 24, I e 31, II c/c art. 32, 4º, LDB) e sejam reconhecidas como tal pelos Conselhos de Educação.**

A Lei nº 14.040/2020 alterou diversos artigos da LDB em função do contexto atual para dispor sobre a oferta do ensino não presencial excepcional previsto para as situações de emergência (art. 2º, §4º).

Sobre as atividades pedagógicas ofertadas pelo Município do Rio de Janeiro, cabem as seguintes considerações:

O Município do Rio de Janeiro editou diversos Decretos Municipais<sup>15</sup> que resultaram na suspensão das atividades escolares no período de pandemia da COVID-19 e, ao mesmo tempo, passou a utilizar especialmente meios eletrônicos como forma de substituir a interação presencial entre alunos e professores.

Neste contexto, a simples disponibilização de ferramenta digital (Google *Classroom*, atividades via *site* da SME) ou a própria distribuição de material impresso para aos alunos da rede municipal não vem atender aos ditames mínimos previstos na legislação para que as atividades possam, ser reconhecidas como *efetivo trabalho escolar* e passíveis de serem consideradas como **período letivo**. Senão vejamos.

Não basta disponibilizar meios eletrônicos ou materiais impressos para os alunos da rede pública municipal, uma vez que tais atividades não podem ser compreendidas como *efetivo trabalho escolar*, nos termos dos art. 31, II c/c 32, 4º da LDB e dos Pareceres do CNE.

Neste contexto, o CME do Rio de Janeiro editou a Deliberação CME/RJ nº 39/2020 com o escopo de autorizar a oferta do ensino não presencial, intitulado “regime especial domiciliar” durante o período de pandemia.

A Deliberação CME/RJ nº 39/2020 não dispõe sobre requisitos específicos próprios do sistema municipal de ensino para a adoção do ensino domiciliar em situação

---

<sup>15</sup> O Decreto Municipal nº 47.246, de 21 de março e de 2020, determinou o fechamento das escolas. Em 30 de abril de 2020, o Município do Rio de Janeiro publicou o Decreto Municipal nº 47.395, por meio do qual prorrogou o fechamento das escolas até o dia 15 de maio de 2020.

emergencial. A falta de especificidade, no entanto, não afasta os requisitos legalmente exigidos, conforme tratado no capítulo anterior.

Ainda, **não houve expedição de parecer pelo Conselho Municipal de Educação do Rio de Janeiro no sentido de reconhecer**, de forma justificada, as atividades pedagógicas não presenciais ofertadas pela rede municipal de ensino como substitutivas da presencial, autorizando o cômputo das horas letivas ofertadas como período letivo.

A despeito da narrativa apresentada e da indicação de algumas medidas adotadas, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação **não editou atos normativos necessários a disciplinar a oferta de atividades não presenciais**. Ainda, até a presente data, **não foi apresentado pela Secretaria Municipal de Educação o seu plano pedagógico**, com indicação de metodologias e outros elementos necessários à realização das atividades pedagógicas não presenciais no período de suspensão das aulas nas escolas a serem reconhecidas como efetivo trabalho escolar pelo órgão normativo do sistema municipal.

Importante destacar que o plano pedagógico é o documento orientador das atividades pedagógicas a serem realizadas no período de exceção, como o vivenciado no contexto da pandemia, que indicará não apenas a opção do gestor pela implementação do ensino não presencial em situação de emergência nos termos autorizados pelo art. 32, 4º, in fine, mas a forma em que se dará a oferta, com orientação e mediação de professores, de modo alinhado ao projeto político-pedagógico das escolas que orienta as atividades realizadas em contexto de normalidade (art.14, I da LDB), com definição de formas de avaliação, sempre em atenção às especificidades do seu território.

Dessa forma, deverá o plano de ações pedagógicas elaborado para a situação de emergência apontar todas os elementos da prática pedagógica necessários para que esta,

primeiramente, garanta aprendizagem dos alunos e, se for o caso, possa ser computada como carga horária letiva, a depender do atendimento dos requisitos mínimos que a lei preconiza. Tais elementos, se compatíveis com os requisitos legais e normativos do sistema de ensino, autorizarão a validação da carga letiva ofertada.

Por consequência, tem-se que o ensino ofertado pela municipalidade, durante a suspensão das atividades presenciais determinadas pela COVID-19, não havendo até a presente data plano de ação estruturado e validado Conselho Municipal de Educação, as atividades pedagógicas atualmente ofertadas não poderão ser compreendidas como *efetivo trabalho escolar*, tratando-se de atividade meramente complementar à aprendizagem (art.32, 4º, LDB).

Neste ponto a decisão exarada pelo magistrado da 7ª Vara de Fazenda Pública apresenta grave equívoco uma vez que confunde a mera autorização prévia constante da Deliberação CME nº 39/2020 com o reconhecimento e validação da atividade pedagógica ofertada pela rede municipal de ensino como *efetivo trabalho escolar* que autoriza o seu cômputo como *período letivo*, com base nos requisitos legais já destacados.

***“Com efeito, a Deliberação E/CME nº 39/2020 é assertiva ao definir em seu art. 2º, que: ‘As atividades escolares realizadas em regime especial domiciliar, mencionadas no artigo anterior, serão admitidas, exclusivamente, no ano letivo de 2020’ (fls. 443). Sendo assim, em um exame não exauriente entendo que a atividade pedagógica em regime especial domiciliar foi reconhecida como substitutiva pelo Conselho Municipal de Educação, autorizando a utilização dos recursos do salário-educação.”***

Como se verifica, a Deliberação nº 39/2020 não trata da validação da atividade pedagógica ofertada e constante de plano pedagógico apresentado ao sistema de ensino, com base nos requisitos legais do *efetivo trabalho escolar* da LDB (arts. 24, incisos V e VI,

26, 27, 61, inciso I e 67, inciso II da LDB), com expressa manifestação e análise da existência de controle de frequência, formas de avaliação da aprendizagem no período, conteúdo e formas de mediação e orientação das atividades por professores habilitados.

Desta forma, a despeito de possibilitada pelo ordenamento jurídico a oferta de ensino não presencial em situação de emergência pelas redes de ensino como forma de garantir o cumprimento do período letivo (800 horas letivas), este não prescinde dos requisitos legais mínimos para o seu reconhecimento como *efetivo trabalho escolar*, **quando somente então estaria autorizada a utilização dos recursos do salário-educação para o custeio de despesas com alimentação escolar.**

Ademais, não havendo oferta e reconhecimento das atividades pedagógicas ofertadas como efetivo trabalho escolar, não é possível o seu cômputo para fins de cumprimento de carga letiva, de modo de a aplicação dos recursos do salário-educação, em período não reconhecido como letivo, em despesas relativas à alimentação escolar, é inconstitucional e absolutamente vedada, uma vez que não preenchidos os requisitos do programa suplementar próprio que o autoriza.

Isso porque os recursos da contribuição social do Salário-Educação, fonte adicional, a despeito da autorização constitucional que permite o financiamento das despesas alimentares, **vincula a sua utilização à mesma premissa fática – ano letivo em curso** - ao dispor que tais recursos, que são por lei destinados financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, poderão ser destinados ao **programa suplementar de alimentação escolar** (exclusivamente em razão da expressa autorização constitucional do art. 212, § 4º, CRFB/88), que como visto anteriormente, vincula-se ao período letivo em curso.

*In casu*, os recursos da fonte em questão foram direcionados para a aquisição de cestas básicas e contratação de cartão alimentação, como se demonstrará no item iii do presente recurso.

**iii. DOS GASTOS REALIZADOS PELO MUNICÍPIO RÉU EM VIOLAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS**

No que toca às fontes de recursos utilizadas para o custeio das despesas acima identificadas, informou a Secretaria Municipal de Educação que:

g) Com relação às informações orçamentárias:

Despesa	Programa de Trabalho	Item de Despesa	Fonte de Recursos	Atendimento
Cesta Básica	16.11.12.306.0315.2136	3.3.90.30.24	107	47.282 de 21/03/2020
Cartão-Alimentação	16.01.12.361.0381.2341	3.3.90.39.11	107	47.357 de 08/04/2020
Cesta Básica	16.01.12.361.0315.2213	3.3.90.30.24	115	Demais famílias

As informações prestadas indicam que foram utilizadas as seguintes fontes de recursos apontadas:

- A) Salário - Educação – Fonte de Recursos 107, destinada às despesas com cestas básicas.
- B) Salário - Educação – Fonte de Recursos 107, destinada às despesas com cartão-alimentação.
- C) PNAE – Fonte de Recursos 115, destinada às despesas com cestas básicas.

Sobre os contratos firmados pelo município para a oferta de alimentos, foi possível verificar que a principal fonte de custeio para efetivação da política distributiva de cestas

básicas e cartão-alimentação efetuada pelo Município do Rio de Janeiro foi a do Salário Educação (fonte 107), conforme mencionado acima.

Em análise do Programa de Trabalho informado pelo ente federativo na publicação do Decreto Municipal nº 47.282/20 foi possível constatar a utilização ilegal pela Secretaria Municipal de Educação dos recursos do Salário Educação no montante de R\$ 236.025,00 sendo que deste valor foram destinados para aquisição de cestas básicas. Todos estes valores já foram pagos.

Ano Consultado:		Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
2020			
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>		R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08

  

Código do Programa	Descrição do Programa	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
0315	MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO	R\$107.609.000,60	R\$242.837.050,08

Ano Consultado:		Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
2020			
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>		R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b>	MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08

  

Código	Ação	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
2213	AQUISICAO DE MATERIAL DIDATICO	R\$29.200.727,05	R\$29.432.957,72
2181	DESCENTRALIZACAO DA GESTAO PARTICIPATIVA	R\$1.106.722,35	R\$9.131.956,24
2081	MANUTENCAO E REVITALIZACAO DAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE DE ENSINO	R\$61.910.250,60	R\$156.725.297,26
2136	MERENDA ESCOLAR	R\$15.391.300,60	R\$34.708.225,90
1113	OBRAS EM UNIDADES DE EDUCACAO INFANTIL	R\$0,00	R\$747.979,86
1112	OBRAS PARA A REDE DE ENSINO FUNDAMENTAL	R\$0,00	R\$12.090.633,10

**Ano Consultado:**  
2020

	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b> MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b> MERENDA ESCOLAR	R\$ 15.391.300,60	R\$ 34.708.225,90

Página 1 de 1

Código do item	Descrição do Desdobramento	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
33903007	GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS - MERENDA	R\$14.958.637,04	R\$33.856.812,04
33903011	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES	R\$168.048,51	R\$563.180,69
33903024	GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$236.025,00	R\$236.025,00
33903033	GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS - MERENDA EM ATENDIMENTO A LEI FEDERAL N 11947/09	R\$28.590,05	R\$32.207,97

**Ano Consultado:**  
2020

	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b> MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b> MERENDA ESCOLAR	R\$ 15.391.300,60	R\$ 34.708.225,90
<b>D. do elemento da Despesa:</b> GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$ 236.025,00	R\$ 236.025,00

Página 1 de 1

Código do Órgão	Descrição do Órgão	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
1600	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	R\$236.025,00	R\$236.025,00

Ano Consultado:		Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
2020			
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>		R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b>	MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b>	MERENDA ESCOLAR	R\$ 15.391.300,60	R\$ 34.708.225,90
<b>D. do elemento da Despesa:</b>	GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$ 236.025,00	R\$ 236.025,00
<b>Órgão:</b>	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	R\$ 236.025,00	R\$ 236.025,00

Página 1 de 1

Código	Favorecido	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
1920177000179	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA.	R\$236.025,00	R\$236.025,00

Ao estratificar mais a consulta sobre a utilização dos recursos do Salário Educação chegamos à conclusão de que a sociedade empresária Comercial Milano Brasil Ltda. recebeu a quantia de R\$ 236.025,00 pela execução do Programa de Trabalho informado.

Em análise do segundo Programa de Trabalho indicado pelo ente a utilizar recursos do Salário Educação, agora pela unidade orçamentária Secretaria Municipal de Educação- SME, verifica-se a contratação da sociedade empresária Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (comercialmente conhecida como Alelo) para fins de confecção do cartão-alimentação para os alunos da rede municipal, sendo esta empresa a gestora do mecanismo utilizado para a oferta dos alimentos nesta modalidade.

No momento da contratação da supramencionada sociedade já estava em vigor o Decreto Municipal nº 47.357/2020, e fora utilizado o montante de R\$ 18.366.500,00 do Salário Educação.

Ano Consultado:	2020			
Órgão:	1900 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO			
Un. Orçamentária:	1901 - GABINETE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO			
PT:	DESPESAS OBRIGATORIAS E OUTROS CUSTEIOS DA ADM. DIRETA - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CAR			
Fonte:	157 - SALARIO EDUCACAO			
Grupo de Despesa:	3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES			
Elemento da Despesa:	36-OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA			
Descrição do Desdobramento:	15-FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO			
Empenhado(R\$):	Liquidado(R\$):	Pago(R\$):	Pago mais Restos a Pagar Pagos(R\$):	
20.151.600,00	18.306.500,00	18.306.500,00	18.306.500,00	
* O Orçamento Atualizado é composto do orçamento inicial e dos créditos adicionais ao orçamento inicial (realizados durante o exercício), deduzidos dos créditos contingenciados. Créditos Contingenciados correspondem às parcelas do orçamento inicial e dos créditos adicionais ao orçamento inicial que não estão disponíveis para empenhamento em razão de sua utilização estar condicionada ao efetivo ingresso de receita.				
Página 1 de 1				
Código	Fornecedor	Valor Pago	Retenções	Valor Pago mais RP Pagos
474027000120	COMPANHIA BRASILEIRA DE SOLUCOES E SERVICOS	R\$ 18.306.500,00	R\$ 0,00	R\$ 18.306.500,00

Verifica-se que os elementos de despesas relacionados ao Programa de Trabalho coincidem com aqueles informados pela municipalidade:

Ano Consultado:	2020		
Ação:	DESPESAS OBRIGATORIAS E OUTROS CUSTEIOS DA ADM. DIRETA - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CAR	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
Órgão:	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	R\$ 48.829.083,67	R\$ 54.429.323,94
Un. Orçamentária:	GABINETE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	R\$ 48.863.817,36	R\$ 54.228.716,08
Elemento de Despesa:	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	R\$ 48.863.817,36	R\$ 54.228.716,08
Página 1 de 1			
Código	Desdobramento do elemento de Despesa	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
33903011	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 18.306.500,00	R\$ 18.306.500,00
33903021	DESPESAS DE CORRENTES DE DESPESA DO MUNICIPIO	R\$ 0,00	R\$ 5.056.544,62
33903022	VALE-TRANSPORTE	R\$ 987,30	R\$ 15.341,40
33903023	VALE REFICACAO VALE ALIMENTACAO E FORNECIMENTO DE CAFE DA MANHA	R\$ 20.287.330,06	R\$ 20.287.330,06
Página 1 de 1			

Observe-se que a contratação da sociedade empresária para confecção e distribuição de cartão alimentação utilizou o Programa de Trabalho denominado “Despesas obrigatórias e outros custeios da Administração Direta – Capital Humano na formação do Carioca”. Pela descrição genérica do Programa de Trabalho é possível concluir que o mesmo é voltado para atividades administrativa do órgão administrativo Secretaria Municipal de Educação) e não para atividades direcionadas ao atendimento

dos alunos com despesas como alimentação. Tal constatação decorre da leitura do PPA 2019/2021, *in verbis*:

Área de Resultado:	0001 - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CARIOCA
Programa:	0381 - GESTAO ADMINISTRATIVA - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CARIOCA
Objetivo Geral:	Prover os recursos humanos e os meios administrativos e estruturais necessarios a realizacao das atribuicoes do Governo na area de resultado Capital Humano na Formacao do Carioca.
Público Alvo:	Servidores publicos municipais e populacao da cidade
Tipo Programa:	COMPLEMENTAR

Ação:	2341 - DESPESAS OBRIGATORIAS E OUTROS CUSTEIOS DA ADM. DIRETA - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CARIOCA
Tipo:	Atividade
Objetivo Específico:	Despesas obrigatorias e outros custeios da area de resultado Capital Humano na Formacao do Carioca.

Simple leitura da descrição do Programa de Trabalho e seu público alvo permite concluir que o mesmo é voltado para atividades internas, e seus servidores, da Secretaria Municipal de Educação. A inserção da população da cidade, no caso específico, é até desnecessária, pois em regra todos os serviços prestados pela municipalidade direta ou indiretamente visam atender a população da cidade.

Conforme longamente exposto no presente recurso, a utilização por parte do Município do Rio de Janeiro no custeio de cestas básicas e cartão - alimentação sem que tenha sido reconhecido pelo CME o *efetivo trabalho escolar* para fins de cômputo de período letivo, nos termos do art. 31, II c/c art.32, 4º da LDB é ILEGAL a aplicação de recursos do Salário-Educação para o custeio de despesas de alimentação.

Quanto ao Programa de Trabalho 30 indicado pelo ente federativo para aquisição de cestas básicas, a fonte de recurso agora utilizada foi dos recursos federais decorrentes de transferências da União no âmbito da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

De acordo com a informação extraída do sítio Rio Transparência, o **Programa de Trabalho** mencionado pagou o montante de **R\$ 4.875.000,00** para a sociedade empresária **JSR Distribuidora EIRELI (CNPJ nº 11.683.531/0001-42)** pelas cestas básicas, de acordo com as informações orçamentárias prestadas pela Subsecretária de Planejamento e Execução orçamentária.

As telas abaixo colacionadas registram para quem foi vertido os recursos federais do PNAE:

Ano Consultado:			
2020			
	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos	
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08	
Página 1 de 1			
Código do Programa	Descrição do Programa	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
0315	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	R\$107.609.000,60	R\$242.837.050,08

Ano Consultado:			
2020			
	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos	
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08	
<b>Programa:</b>	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	R\$ 107.609.000,60	R\$ 242.837.050,08
Página 1 de 1			
Código	Ação	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
2213	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	R\$29.206.727,05	R\$29.432.967,72
2181	DECENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA	R\$ 1.106.722,35	R\$9.131.956,24
2081	MANUTENÇÃO E REVITALIZAÇÃO DAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE DE ENSINO	R\$81.910.250,60	R\$159.729.267,26
2136	MERENDA ESCOLAR	R\$15.301.300,00	R\$34.709.225,80
1113	OBRAS EM UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	R\$0,00	R\$747.979,88
1112	OBRAS PARA A REDE DE ENSINO FUNDAMENTAL	R\$0,00	R\$12.590.633,10

Ano Consultado:  
2020

	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b> MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b> AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	R\$ 29.200.727,05	R\$ 29.432.957,72

Página 1 de 1

Código do Item	Descrição do Desdobramento	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
33903001	MATERIAS E UTENSILIOS EM GERAL PARA COZINHA,SALA,MESA,DORMITÓRIO,BANHO OUTRAS INSTAL	R\$174.720,00	R\$15.084,00
33903002	MATERIAS PARA LIMPEZA, E HIGIENE	R\$6.563.548,87	R\$6.155.415,54
33903004	MATERIAS DE VESTUARIO,UNIFORMES,FARDAMENTOS, TECIDOS E ARMAZENOS	R\$1.476.316,26	R\$1.476.316,26
33903006	MATERIAS PARA USO ESCOLAR, DIDATICO, CULTURAL, CINCO E TECNICO	R\$14.225.902,26	R\$14.225.902,26
33903022	MATERIAS E PRODUTOS BIOLÓGICOS E LABORATORIAIS	R\$66.079,66	R\$66.079,66
33903024	GENÉRIOS ALIMENTÍCIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$4.875.000,00	R\$4.875.000,00
4400215	MOBÍVEIS ESCOLARES E DIDÁTICOS	R\$119.180,00	R\$119.180,00

Ano Consultado:  
2020

	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b> MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b> AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	R\$ 29.200.727,05	R\$ 29.432.957,72
<b>D. do elemento da Despesa:</b> GENÉRIOS ALIMENTÍCIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$ 4.875.000,00	R\$ 4.875.000,00

Página 1 de 1

Código do Órgão	Descrição do Órgão	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
1000	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	R\$4.875.000,00	R\$4.875.000,00

Ano Consultado:  
2020

	Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Programa:</b> MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	R\$ 107.609.000,00	R\$ 242.837.050,08
<b>Ação:</b> AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	R\$ 29.200.727,05	R\$ 29.432.957,72
<b>D. do elemento da Despesa:</b> GENÉRIOS ALIMENTÍCIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	R\$ 4.875.000,00	R\$ 4.875.000,00
<b>Órgão:</b> SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	R\$ 4.875.000,00	R\$ 4.875.000,00

Página 1 de 1

Código	Favorecido	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
11963531000142	ZBR DISTRIBUIDORA EIRELI	R\$4.875.000,00	R\$4.875.000,00

As telas abaixo permitem claramente identificar os elementos de despesas informados pela municipalidade, *in verbis*:

Despesa	Programa de Trabalho	Item de Despesa	Fonte de Recursos	Atendimento
Cesta Básica	16.01.12.361.0315.2213	3.3.90.30.24	115	Demais famílias

Ano Consultado:		Valor Pago	Valor Pago Mais RP Pagos
2020			
<b>Total Pago mais Restos a Pagar Pagos em 2020:</b>		R\$ 107.806.000,00	R\$ 242.837.000,00
<b>Programa:</b>	<b>MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO</b>	R\$ 107.806.000,00	R\$ 242.837.000,00
<b>Ação:</b>	<b>AQUISICAO DE MATERIAL DIDATICO</b>	R\$ 29.200.727,00	R\$ 29.432.957,72

  

Código do Item	Descrição do Desdobramento	Valor Pago	Valor Pago mais RP Pagos
33003001	MATERIAS E UTENSILIOS EM GERAL PARA COZINHA, COZINHA, SALA, MESA, DORMITÓRIO, BANHO OUTRAS INSTAL.	R\$174.720,00	R\$315.084,00
33003002	MATERIAS PARA LIMPEZA, E HIGIENE	R\$6.063.548,87	R\$6.155.415,54
33003004	MATERIAS DE VESTUARIO, UNIFORMES, FARDAMENTOS, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$3.479.318,26	R\$3.479.318,26
33003006	MATERIAS PARA USO ESCOLAR, DIDATICO, CULTURAL, CINCO E TECNICO	R\$14.225.902,28	R\$14.225.902,28
33003022	MATERIAS E PRODUTOS BIOLOGICOS E LABORATORIAIS	R\$96.079,66	R\$96.079,66
33003024	<b>GENEROS ALIMENTICIOS, INCLUSIVE BEBIDAS</b>	<b>R\$4.875.000,00</b>	<b>R\$4.875.000,00</b>
44002115	MOVENS ESCOLARES E DIDATICOS	R\$319.160,00	R\$319.160,00

Deve ficar consignada a existência de incompatibilidade entre a despesa acima mencionada e a previsão orçamentária do PPA. De acordo com as informações colacionadas acima, a aquisição das cestas básica com recursos do PNAE foram para atender ao Programa de Trabalho denominado “Modernização da Gestão e Melhoria da Infraestrutura na Educação”.

Área de Resultado:	0001 - CAPITAL HUMANO NA FORMACAO DO CARIOCA
Programa:	0315 - MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO
Objetivo Geral:	Ampliar a capacidade de atendimento a populacao na idade escolar, mantendo atualizada a infraestrutura fisica, organizacional e tecnologica adequada a um ensino de qualidade.
Público Alvo:	Comunidade escolar
Tipo Programa:	COMPLEMENTAR

Da mesma maneira que explicitado no caso anterior, a despesa não guarda pertinência com o objetivo do programa, haja vista que este é voltado para manutenção e melhoria da estrutura física das unidades escolares.

Ao analisar então a ação orçamentária vinculada a despesa fica patente a ilegalidade, pois a ação em questão é voltada para **aquisição de material escolar**, *in verbis*:

Ação: 2213 - AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO						
Tipo:		Atividade				
Objetivo Específico:		Fornecer o material de apoio pedagógico aos alunos do Ensino Fundamental.				
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2019	2020	2021	TOTAL
4782 - ALUNO DO ENSINO FUNDAMENTAL ATENDIDO	UNIDADE	AP 1	22.462	22.462	22.462	67.386
		AP 2	38.820	38.820	38.820	116.460
		AP 3	189.547	189.547	189.547	568.641
		AP 4	70.715	70.715	70.715	212.145
		AP 5	204.214	189.752	189.752	583.718
		Total	525.758	511.296	511.296	1.548.350

Por fim, deve ser mencionado que a sociedade empresária contratada sob o manto do Programa de Trabalho informado pela municipalidade não possui dentre os objetos sociais qualquer atividade ligada a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios ou cestas básicas, conforme se verifica pelo site da Receita Federal do Brasil.

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA**

NUMERO DE INSCRIÇÃO 11.683.531/0001-42 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 10/03/2010
NOME EMPRESARIAL JSR-DISTRIBUIDORA EIRELI		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) JSR-DISTRIBUIDORA		PORTE ME
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 49.30-2-02 - Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 18.13-0-01 - Impressão de material para uso publicitário 18.22-9-01 - Serviços de encadernação e plastificação 18.22-9-99 - Serviços de acabamentos gráficos, exceto encadernação e plastificação 32.99-0-03 - Fabricação de letras, letreiros e placas de qualquer material, exceto luminosos 33.14-7-10 - Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos para uso geral não especificados anteriormente 42.11-1-02 - Pintura para sinalização em pistas rodoviárias e aeroportos 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 42.99-5-01 - Construção de instalações esportivas e recreativas 43.13-4-00 - Obras de terraplenagem 43.21-5-00 - Instalação e manutenção elétrica 43.22-3-01 - Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás 43.22-3-02 - Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração 43.29-1-01 - Instalação de painéis publicitários 43.29-1-04 - Montagem e instalação de sistemas e equipamentos de iluminação e sinalização em vias públicas, portos e aeroportos 43.29-1-05 - Tratamentos térmicos, acústicos ou de vibração 43.29-1-99 - Outras obras de instalações em construções não especificadas anteriormente 43.30-4-02 - Instalação de portas, janelas, tetos, divisórias e armários embutidos de qualquer material 43.30-4-03 - Obras de acabamento em gesso e estuque 43.30-4-04 - Serviços de pintura de edifícios em geral 43.30-4-99 - Outras obras de acabamento da construção		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 230-5 - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Empresári		
LOGRADOURO R DR SARDINHA	NUMERO 156	COMPLEMENTO *****
CEP 24.240-660	BAIRRO/DISTRITO SANTA ROSA	MUNICÍPIO NITEROI
		UF RJ

**Assim, não reconhecido o efetivo trabalho escolar realizado através do ensino não presencial em situação emergencial (única modalidade passível de substituir o ensino presencial) com os apontamentos relacionados a efetiva execução de valores , com indicação de uso dos recursos federais sem atendimento aos requisitos legais, temos um arcabouço seguro de que os recursos vinculados em análise estão sendo utilizados de forma irregular, o que justifica o deferimento da liminar pretendida.**

#### **iv. SOBRE A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL**

Com a nova regulamentação trazida pelo CPC/15 é possível identificar o pleito liminar como sendo uma tutela de urgência consistente na determinação de obrigação de não para que o Município do Rio de Janeiro não realize (abstenha-se):

- a) gastos com os recursos do PNAE e Salário-Educação com a aquisição de cestas básicas, kits alimentação e cartão alimentação enquanto não configurado (preenchidos) os requisitos legais para a execução do ensino à distância em situação emergencial;
- b) aquisição de cartão alimentação com os recursos do PNAE em decorrência de completa previsão legal;
- c) utilização integral dos recursos do PNAE para aquisição de kit de gêneros alimentícios sem que haja devida observância do percentual destinado para agricultura familiar.

No que tange ao pedido da tutela de urgência recursal, tem-se que o CPC/15 trouxe regras gerais no artigo 300.

Para fins de configuração bastaria o preenchimento dos requisitos do *fumus boni iuris* (probabilidade do direito) e do *periculum in mora* (perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo) o que por sua vez mitiga o juízo de probabilidade.

Assim, a despeito do teor do parágrafo 3º do artigo 300 do Estatuto Processual Civil, é de bom alvitre consignar tal ponderação para concluir que a irreversibilidade na tutela de urgência deve ser interpretada *cum grano salis*. Outra não é a lição sempre abalizada de Elpídio Donizetti, que assim pontifica:

O contrassenso fez que doutrina e jurisprudência mitigassem o requisito da reversibilidade. Há situações em que, não obstante a irreversibilidade do provimento a ser concedido, a urgência é tão premente que a espera pela cognição exauriente é capaz de inviabilizar a própria utilidade da medida. É um caso de potencial irreversibilidade para ambas as partes, diante da qual permite-se ao julgador proceder a um juízo de ponderação e assim propender à proteção daquele que, não possuindo o bem da vida naquele momento, sofrerá maior impacto. Exemplo: consumidor que precisa fazer uma cirurgia de emergência, mas o fornecedor (plano de saúde) alega não haver previsão de cobertura. Nesses casos, a jurisprudência entende plausível a mitigação deste requisito negativo, sob a égide do princípio da proporcionalidade. Espera-se que a jurisprudência cada vez mais mitigue o requisito da reversibilidade, uma vez que a interpretação literal do citado dispositivo impede que crises do direito material, eivadas de extrema urgência, sejam de pronto estancadas com a concessão da tutela adequada, violando o próprio fim a que o instituto se destina. Na tutela da evidência, em razão da situação (de evidência) do direito em que se sustenta, não se exige o tal requisito da irreversibilidade. (Donizetti, Elpídio. Curso Didático de Direito Processual Civil, 19ª ed. São Paulo, Atlas, 2016, pág. 472)

Ademais, por ser norma específica de regramento, o artigo 12 da Lei 7.347/85<sup>34</sup> (LACP - Lei da Ação Civil Pública) tem incidência inafastável.

Acerca do tema da liminar em Ação Civil Pública, leciona Rodolfo de Camargo Mancuso:

“Em dois dispositivos trata a Lei nº 7.347/85 sobre a tutela cautelar dos interesses difusos. Dá-lhes ação cautelar, propriamente dita, no art. 4.º e prevê a possibilidade de concessão de mandado liminar, “com ou sem justificação prévia”, no artigo 12 (...). Cabe ressaltar, desde logo, que o art. 4.º contém uma particularidade: a cautela não apenas preventiva, como seria curial, mas pode conter um comando, uma determinação para um *non facere*, ou mesmo para um *facere*, tudo em ordem a “evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor...” etc... Conjugando-se os arts. 4.º e 12.º da Lei nº 7.347/85, tem-se que essa tutela de urgência há de ser obtida através de liminar que, tanto pode ser pleiteada na ação cautelar (factível antes ou no curso da ação civil pública) ou no bojo da própria ação civil pública, normalmente em tópico destacado da petição inicial. Muitas vezes, mais prática será a segunda alternativa, já que se obtém a segurança exigida pela situação de emergência, sem a necessidade de ação cautelar propriamente dita” (in Ação Civil Pública, 6.ª edição, Editora Revista dos Tribunais, 1999).

Da análise dos dispositivos acima elencados, conclui-se que a tutela de urgência é permitida em sede de Ação Civil Pública, sempre que a cognição sumária evidenciar a plausibilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No âmbito do Tribunal do Justiça temos o art. 1.019, I do CPC/15 que dispõe sobre o processamento do recurso de Agravo de Instrumento:

Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

I - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão (...).

Na presente *quaestio*, a plausibilidade do direito se depreende: primeiro, dos documentos anexados, que comprovam que o Município do Rio de Janeiro já atua de forma efetiva na aquisição e distribuição das cestas básicas e cartões-alimentação para os alunos da rede municipal de ensino utilizando-se para tanto de fontes de recursos vinculados à Educação, violando as regras constitucionais e legais de financiamento das políticas públicas; segundo, o próprio ente federativo reconhece tal situação o que torna o fato incontroverso.

Já o perigo de dano substancia-se na possibilidade de novos atos serem praticados, haja vista que o período de suspensão das atividades escolares se posterga no tempo, ainda sem prazo para chegar a seu termo. Não obstar que novos dispêndios sejam realizados com os recursos da educação para fins de custeio de cestas básicas, cartão alimentação ou outra modalidade do gênero, permitindo que a prática ilegal se perpetue, é permitir a violação às regras de financiamento da política pública educacional e alimentar que conduzirá à escassez de recursos para a garantia do direito à educação, finalidade a que se destinam. Ademais, deve ser considerado o fato de que as atividades escolares, em futuro relativamente breve, irão retornar e tais recursos serão necessários para o custeio das demandas relacionadas à prestação do ensino.

Assim, a utilização pelo Município do Rio de Janeiro dos recursos vinculados à educação, dentre eles o salário-educação, no exercício de atividades pedagógicas complementares, não apenas viola a ordem jurídica, nos termos do **art. 212, caput e 4º da CRFB; art. 60 do ADCT c/c Lei 11.494/2007; art.2º da Lei 12.858/2013, e todos os demais recursos de outros programas suplementares da União (art. 208, VI, CRFB), como acarretará o subfinanciamento da política pública quando do retorno ao calendário letivo, com a abertura das escolas e oferta de atividades presenciais pela rede pública.**

Assim, a concessão do provimento liminar pleiteado é medida imprescindível para evitar condutas lesivas ao financiamento da Educação (ações, serviços e programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), inclusive porque aguardar a sentença de mérito ensejaria prejuízo irreparável para os usuários do sistema público de ensino e ao mesmo sinalizaria para gestor público inconsequente que os custos da conta ilegal não recairiam sobre a sua gestão ante ao largo lapso temporal que permeia as ações judiciais.

Ainda nesse sentido, não é despiciendo repisar que os artigos 12, caput, e 21 da Lei 7.347/85, bem assim o 300 do CPC/15, consagram a possibilidade de o julgador, diante da relevância do fundamento da demanda e do justificado receio de ineficácia do provimento final, conceder liminarmente a tutela pretendida pelo Autor da ação.

Especificamente no que tange à questão do reverso da medida de antecipação, o artigo 300, § 1º, do Código de Processo Civil, preconiza que a concessão da tutela de urgência exigirá a prestação de uma caução de contracautela, que pode ser real ou fidejussória, com a finalidade de se proteger a parte contrária contra o risco de que venha a sofrer danos indevidos.

Ao analisar a medida, Alexandre de Freitas Câmara (*in O Novo Processo Civil Brasileiro*) informa que o objetivo é acautelar o assim chamado *periculum in mora* inverso, isto é, o perigo de que o demandado sofra, em razão da demora do processo, um dano de difícil ou impossível reparação (que só será identificado quando se verificar que, não obstante provável, o direito do demandante na verdade não existia). No entanto, cabe a ressalva segundo a qual deve ser a caução dispensada nos casos em que o demandante, por ser economicamente hipossuficiente, não puder oferecê-la, nos termos do mesmo artigo 300, § 1º, parte final. Segundo o referido autor, “Afiml, não se pode criar obstáculo econômico ao acesso à justiça, que não é garantido só aos fortes economicamente, mas é assegurado universalmente.”

#### **IV. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer o Ministério Público:

##### **IV.A) LIMINARMENTE**

Que seja desde logo deferida, pelo douto Relator, a antecipação da pretensão recursal, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, comunicando o juízo *a quo* acerca da decisão agrava, para determinar que, nos moldes requeridos na exordial, o Município do Rio de Janeiro:

- a) Financiar a política pública de alimentação no município durante o período de suspensão das aulas em razão de calamidade pública e medidas de isolamento social determinadas pela COVID-19, utilizando-se para tanto das fontes de recursos financeiros próprios que entender adequadas, nos limites da discricionariedade que cabe ao administrador público, respeitada a

sistemática constitucional e legal de vinculação de recursos que impede a utilização de recursos **vinculados à educação**, nos termos do art.212 da CF c/c art.8º, parágrafo único da LRF, à exceção dos recursos do art. 5º da Lei 11.947/2009, estritamente nas hipóteses legais autorizadas e garantindo o cumprimento da norma do art. 14 do mesmo diploma legal, pela qual o mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do PNAE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas;

- b) Abster-se **IMEDIATAMENTE** de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para a aquisição de cestas básicas ou kits de gêneros alimentícios durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista que as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art.71, IV da LDB, à exceção dos recursos provenientes de transferências voluntárias da União destinados à execução do PNAE (art.5º da Lei 11.947/2009);
  
- c) Abster-se **IMEDIATAMENTE** de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para o financiamento de cartões-alimentação a serem entregues para os alunos da rede municipal de ensino e seus responsáveis como modalidade de oferta alimentar (cestas básicas, cartão alimentação ou similar) durante o período de suspensão das atividades escolares, haja vista que as despesas com alimentação escolar não são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art.71, IV da LDB;

- d) Abster-se **IMEDIATAMENTE** de realizar gastos com a fonte de recursos salário-educação para a oferta de alimentação em qualquer modalidade (kits de gêneros alimentícios, cartão-alimentação ou aplicativos de pagamento) durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais sem que haja correspondente atividade pedagógica reconhecida como substitutiva pelo Conselho Municipal de Educação após comprovadamente atendidos os requisitos normativos para a oferta do ensino à distância em situação de emergência, haja vista que a despesa, nessa hipótese, não se realiza no âmbito do programa suplementar de alimentação escolar, conforme previsto no art. 212, §4º da CF;
- e) Abster-se **IMEDIATAMENTE** de custear com recursos financeiros vinculados à educação as despesas relacionadas à contratação de bens e serviços relacionados ao *preparo e distribuição* dos gêneros alimentícios durante o período de suspensão das aulas presenciais, tais como serviços correlatos de transporte e distribuição, ainda que decorrentes das transferências do PNAE, em razão da vedação legal ao financiamento dessa modalidade de contrato;
- f) Apresentar todos os contratos celebrados pela Secretária Municipal de Educação e respectivas CREs para aquisição de cestas básicas, cartão-alimentação ou objeto similar, relativo à oferta de alimentos destinados para os alunos da rede municipal de ensino no contexto da COVIC-19 ou aqueles aditados e prorrogados com essa finalidade. A informação deverá ser fornecida por meio de planilha de Excel filtrável contendo os seguintes itens: fonte de recursos utilizadas, número do Programa de Trabalho; valores empenhados, liquidados e pagos; número de nota de empenho; objeto contratual sintético; número do contrato e do processo administrativo.

**IV.B) DEFINITIVAMENTE:**

Ao final, que seja recebido e conhecido o presente recurso confirmado em definitivo os pleitos liminares da tutela recursal requeridos no item IV.A, reformando a decisão agravada .

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2020

**RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE**  
Promotora de Justiça - GAEDUC

**MICHELLE BRUNO RIBEIRO**  
Promotora de Justiça – GAEDUC

**RENATO LUIZ DA SILVA MOREIRA**  
Promotor de Justiça - GAEDUC

**ROGÉRIO PACHECO ALVES**  
Promotor de Justiça – 3ª PJTC de  
Proteção à Educação da Capital/RJ