



Número: **0806445-39.2020.8.14.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA**

Última distribuição : **01/07/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **0800075-86.2020.8.14.0083**

Assuntos: **Multa Cominatória / Astreintes, Liminar, Orçamento**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|---|--|
| MUNICIPIO DE CURRALINHO (AGRAVANTE) | JOAO LUIS BRASIL BATISTA ROLIM DE CASTRO (ADVOGADO) |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AGRAVADO) | |
| PARA MINISTERIO PUBLICO (AUTORIDADE) | MARIA DA CONCEICAO GOMES DE SOUZA (PROCURADOR) |

| Documentos | | | |
|------------|---------------------|------------------------------------|-----------|
| Id. | Data | Documento | Tipo |
| 4951228 | 21/04/2021 10:21 | Acórdão | Acórdão |
| 4894785 | 21/04/2021 10:21 | Relatório | Relatório |
| 4894787 | 21/04/2021 10:21 | Voto do Magistrado | Voto |
| 4894788 | 21/04/2021 10:21 | Ementa | Ementa |



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) - 0806445-39.2020.8.14.0000

AGRAVANTE: MUNICIPIO DE CURRALINHO

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

RELATOR(A): Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

EMENTA

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR DEFERIDA PARA A GARANTIA DE FORNECIMENTO DE ALIMENTOS AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DURANTE O PERÍODO DE SUSPENSÃO DAS AULAS EM RAZÃO DA PANDEMIA DA COVID-19. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR DE CUNHO SATISFATIVO. REJEITADA. MÉRITO. DIREITO À ALIMENTAÇÃO. DIREITO GARANTIDO CONSTITUCIONALMENTE. GARANTIA DE SAÚDE E VIDA DIGNA A CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* NECESSÁRIO À CONCESSÃO DO PEDIDO LIMINAR PELO JUÍZO DE 1º GRAU. PRAZO PARA CUMPRIMENTO E MULTA DIÁRIA FIXADOS DE MANEIRA ADEQUADA. NECESSIDADE DO ARBITRAMENTO DE TETO MÁXIMO DE INCIDÊNCIA DA MULTA EM R\$100.000,00. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. DECISÃO UNÂNIME.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da Primeira Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, conhecer o Agravo de Instrumento e dar-lhe parcial provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário Virtual da Primeira Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de doze a dezenove dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e



um.

Turma Julgadora: Desembargadores Ezilda Pastana Mutran (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Maria Elvina Gemaque Taveira (membro).

Belém/PA, 19 de abril de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator

RELATÓRIO

RELATÓRIO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**

Trata-se de recurso de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo **MUNICÍPIO DE CURRALINHO** visando à reforma da decisão proferida pela Juízo da Vara Única da Comarca de mesmo nome que, nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA, proc. nº 0800075-86.2020.8.14.0083, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, deferiu o pedido liminar nos seguintes termos (id nº 3268400):

“Ante o exposto e atendendo, ainda, aos princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança e adolescente, previstos na legislação especial infante juvenil, DEFIRO o PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA, *inaudita altera pars*, com o fim de obrigar ao Município de Curralinho cumprir, liminarmente, a obrigação de fazer deduzida na inicial e, para tanto, DETERMINO que o requerido providencie:

I - no prazo de 05 (cinco) dias, a continuidade do fornecimento de alimentação escolar a todos os alunos(crianças e adolescentes) matriculados nas Escolas Municipais, que dela necessitem durante o período de suspensão das aulas, em especial àqueles pertencentes às famílias vulneráveis socialmente, e/ou havendo suspensão do transporte coletivo e/ou na impossibilidade dos pais ou responsáveis legais retirarem os itens, deverá ser viabilizada a distribuição na residência do estudante, ou núcleos próximos à residência, ou, subsidiariamente, mediante fornecimento



de cartão-alimentação ou congêneres, sem prejuízo da substituição por outras estratégias legais a serem implementadas pelo Poder Executivo;

II - que a distribuição, referida no item "I", seja realizada de forma a evitar aglomerações e adotando, em qualquer caso, todas as medidas profiláticas recomendadas pelas autoridades sanitárias para preservação da saúde dos servidores envolvidos e eventuais voluntários, vedando-se a venda ou a destinação para finalidade diversa dos bens ofertados;

III - que seja dada ampla publicidade ao fornecimento da alimentação, por meio de internet e site oficial do requerido, bem como veiculação nos meios de comunicação local disponíveis (carro de som, rádios locais etc), de forma a garantir que aqueles que dela necessitam tenham conhecimento de tal benefício e que a distribuição de alimentos em referência não seja utilizada para promoção pessoal de agente público, sob pena de reconhecimento de prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992;

IV - que a Secretaria Municipal de Educação realize o controle efetivo da alimentação escolar devidamente entregue, devendo constar o dia, local, e aluno contemplado, a fim de assegurar a regularidade do fornecimento usando como parâmetro a portaria nº 698/20 da SEDUC/PA;

V - no prazo de 48h (quarenta e oito horas), a Secretaria Municipal de Educação apresente neste Juízo relatório discriminando a forma de entrega da merenda escolar ou, subsidiariamente, vale alimentação, com o intuito de evitar aglomerações e exposição de alunos, responsáveis e servidores usando como parâmetro a portaria nº 698/20 da SEDUC/PA;"

Incabível a designação de audiência de conciliação, ante a indisponibilidade do direito discutido nos autos.

INTIME(M)-SE o(s) requerido(s) Município de Curralinho para cumprimento da tutela antecipada concedida, no prazo de 5 (cinco) dias os itens de I a V e 48h (quarenta e oito horas) para o item VI, sob pena de multa diária no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais).".

Em suas razões recursais (id. nº 3268300), relata o agravante que o Ministério Público alegou na ação intentada que não estaria havendo o devido fornecimento de merenda escolar aos alunos dos estabelecimentos municipais, motivo pelo qual pleiteou o provimento jurisdicional para que o recorrente garantisse a continuidade do fornecimento da alimentação escolar a todas as crianças e adolescentes matriculados em suas respectivas redes de ensino durante o isolamento social.

Ressalta que o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é jurisdicionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC), sendo responsável pela distribuição e repasse do recurso para custear a alimentação escolar.

Esclarece que o repasse financeiro do PNAE é feito diretamente aos Estados e



Municípios com base nos resultados do censo escolar no ano anterior, o qual fornece todas as informações substanciais para o planejamento, execução e o monitoramento das políticas públicas, ou seja, esse levantamento garante a transparência dos recursos financeiros e mostra a realidade das escolas públicas de educação básica do Brasil.

Explica que se encontra localizado na microrregião de furos do Marajó, e, assim como outros Municípios, também encontra muitas dificuldades para o atendimento eficaz da merenda escolar, haja vista que o recurso recebido do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é insuficiente à demanda de alunos que são vinculados a sua rede de ensino e que, atualmente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino.

Informa que hoje atende aproximadamente 11.950 (onze mil e novecentos e cinquenta) alunos regularmente matriculados nas redes municipal e estadual, sendo esta última com a merenda municipalizada.

Afirma que, em média, possui 100 (cem) alunos de creche, 1.500 (mil e quinhentos) na pré-escola, 9.450 (nove mil e quatrocentos e cinquenta) do ensino fundamental e 900 (novecentos) no ensino médio.

Expõe que o atendimento dos 11.950 (onze mil e novecentos e cinquenta) alunos da rede municipal, com um kit para cada aluno, custando em média R\$60,00 (sessenta reais), custaria mensalmente R\$717.000,00 (setecentos e dezessete mil reais).

Menciona que de fevereiro até maio deste ano apenas foi recebido do FNDE a quantia de R\$481.647,00 (quatrocentos e oitenta e um mil e seiscentos e quarenta e sete mil reais), pelo que resta evidente a falta de orçamento para satisfazer a ordem do juízo.

Explica que, no presente momento, mesmo com todas as dificuldades financeiras, estaria se empenhando na aquisição e distribuição dos kits de alimentação, inicialmente às famílias em vulnerabilidade social, beneficiárias do bolsa família, já que os recursos repassados pelo financiamento da merenda escolar tornam a entrega de cestas básicas inviáveis, pois lhe é repassado o valor de apenas R\$1,07 (um real e sete centavos) para creches, R\$0,53 (cinquenta e três centavos) para a educação infantil, R\$0,36 (trinta e seis centavos) por aluno do ensino fundamental e médio.

Diz que desta forma o recurso é insuficiente para atender a todas as necessidades que precisam ser realizadas para a entrega desses materiais, mesmo contando com sua contrapartida, já que complementa tal recurso.

Aduz que através de sua Secretaria Municipal de Educação acaba tendo como saída entregar os kits alimentação, pois os demais custos do processo cabem todos ao Município, visto que, além de receber pouco por aluno, ainda tem todo o custo com a logística de entrega, tornando o trabalho ainda mais oneroso, porquanto possui uma enorme extensão territorial, com comunidades distantes de sua sede.



Consigna que todos esses custos a mais são advindos do recurso próprio da Prefeitura, que neste momento passa por queda de arrecadação.

Assevera que a entrega dos kits de merenda escolar está sendo feita seguindo as orientações federais, estaduais e municipais, dentro de sua capacidade orçamentária financeira.

Assim, entende que a implementação de políticas públicas deve obedecer a reserva do possível e aos limites orçamentários, já que a Constituição Federal, ao falar do orçamento público, impõe algumas vedações, entre as quais: 1) o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; 2) a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários.

Nesse sentido, defende que não pode o Poder Judiciário determinar a efetivação da liminar conforme o deferido, considerando que não possui orçamento suficiente para tanto, dado que a ordem implica na direta afronta às normas de proteção ao orçamento público, mesmo que se esteja falando em garantia de direitos fundamentais.

Expõe que, apesar da necessidade da implementação das medidas deferidas, não se pode olvidar que esses direitos precisam de recursos e que estes são finitos, ao contrário das necessidades humanas, motivo pelo qual não se pode fixar despesa sem correspondente fonte de custeio, sob pena de causar graves danos às contas públicas, principalmente em Municípios pequenos.

Fala sobre a impossibilidade de deferimento de liminar que esgote o objeto da ação, em inteligência ao artigo 1º, § 3º, Lei nº 8437/92.

Caso assim não se entenda, requer a dilação do prazo para o cumprimento da decisão liminar e a redução da multa fixada, com a imposição de uma limitação máxima de sua incidência.

Defende restarem preenchidos os requisitos necessários para a concessão do efeito suspensivo.

Ao final, requer a concessão do efeito suspensivo para suspender os efeitos da decisão agravada, ou caso assim não se entenda, que seja dilatado o prazo de seu cumprimento e que seja afastada a aplicação de multa em face da Fazenda Pública ou, ainda, seja reduzido o seu valor, fixando, ainda, um patamar máximo de incidência.

Juntou documentos.

Os autos vieram distribuídos à minha relatoria.

Ao receber o recurso, indeferi o pedido de efeito suspensivo (id nº 3509936).

Apesar de intimado, o agravado não apresentou contrarrazões dentro do prazo legal (v. certidão - id nº 3822893).



Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e improvimento do recurso (id nº 4274818).

E o relato do necessário.

VOTO

VOTO

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
(RELATOR):**

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, uma vez que tempestivo e dispensado de preparo e estando a matéria tratada inserida no rol das hipóteses previstas no art. 1.015 do NCPC/2015, conheço o presente recurso de agravo de instrumento e passo a apreciar o pedido meritório.

Havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

Preliminar de impossibilidade de deferimento de liminar em caráter satisfativo.

O Município agravante sustenta que a decisão agravada é claramente satisfativa, visto que esvazia o próprio mérito da ação.

No que diz respeito à vedação de concessão de tutelas de urgência contra o poder público prevista no artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, defendida pelo ente recorrente, tem-se que a norma em comento não apresenta incidência absoluta, visto que admite mitigação quando se tratar de direito ou interesse de maior relevância, especialmente quando se analisa matéria afeta ao fornecimento de merenda escolar.

Assim, entendo que não merece prosperar tal alegação, posto que a regra da impossibilidade de concessão de liminar de caráter satisfativo contra a Fazenda Pública possui exceções, uma das quais recai exatamente sobre as hipóteses de providências urgentes, como no caso em exame.

Isso porque o direito à alimentação de menores deve prevalecer sobre o interesse financeiro do Poder Público, significando que, no confronto entre ambos, prestigia-se o primeiro em detrimento do segundo face a sua garantia constitucional. Assim, sendo demonstrada a necessidade urgente e indispensável de fornecimento de alimentação aos estudantes da rede



Municipal de ensino, deve-se concluir que prevalece o direito fundamental a uma vida digna em detrimento da regra proibitiva da concessão de liminar contra o poder público, ainda que esgote no todo ou em parte a ação.

Esse inclusive é o entendimento dos nossos tribunais pátrios. Vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO DO ART. 16 DA LEI 12.016/09. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. DECISÃO MANTIDA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE LICENÇA PARA APRIMORAMENTO PROFISSIONAL APÓS CUPRIDO O PRAZO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO. PEDIDO QUE ENCONTRA AMPARO NO ART. 45 DA LEI ESTADUAL Nº 5.351/86. PORTARIA DA SEDUC QUE DETERMINA QUE O PEDIDO SEJA REALIZADO COM ANTECEDENCIA MINIMA DE 15 DIAS ANTES DO INÍCIO DO CURSO. EXCESSO DE PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER SATISFATIVO DA LIMINAR. PRESENÇA DE FUMUS BONIS JURIS E PERICULUM IN MORA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. LIMINAR CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1. Constitui claro excesso de poder regulamentar da Administração Pública, a limitação do gozo de um direito outorgado ao servidor por lei, vez que os decretos regulamentares destinam-se a explicitar, pormenorizar e até a interpretar a lei. Por isso não pode haver extrapolação do conteúdo do texto regulamentando, sob pena de afronta aos princípios da hierarquia das normas e da legalidade. 2. Tendo o impetrante, após a conclusão do estágio probatório, requerido à autorização para gozo da licença para aprimoramento profissional, e sendo a mesma indeferida pela administração, tem-se a lesão ao direito subjetivo do ora agravado, já que a Lei Estadual nº 5.351/86, prevê em seu art. 45 a licença almejada, exigindo-se apenas para a sua concessão que a atividade inerente ao curso verse sobre assunto ou tema referente à educação, o que foi exaustivamente exposto na decisão ora atacada. 3. **No que tange ao caráter satisfativo da liminar, cabe ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, em reiterada jurisprudência, já firmou posicionamento acerca da possibilidade da concessão de tais medidas, estando presentes os requisitos de fumus bonis juris e periculum in mora, visando à preservação do bem maior, como se observa no caso em estudo. 4. Recurso conhecido e improvido. Decisão unânime.** (TJ-PA - MS: 201330262217 PA, Relator: MARIA DO CEO MACIEL COUTINHO, Data de Julgamento: 05/11/2014, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, Data de Publicação: 07/11/2014) (grifei).

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. I. Sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) composto pela União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, impõe-se o reconhecimento da responsabilidade solidária dos aludidos entes federativos, de modo que qualquer um deles tem legitimidade para figurar no pólo passivo das demandas que objetivam assegurar o acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros (AgRg no Ag 886.974/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 29/10/2007 p. 208). II. As



próprias cópias juntadas pelo recorrente, de onde contam não só o laudo de médico competente atestando a enfermidade da agravada, bem como documentação do SUS (Laudo Médico de Tratamento Fora do Domicílio), garantem toda informação necessária concernente à concessão do auxílio.

III. **Quanto à impossibilidade de concessão de liminar de caráter satisfativo contra a Fazenda Pública, tenho que a exceção recai exatamente sobre as hipóteses de providências médicas urgentes, como no caso em exame.** IV. Recurso desprovido.” (TJ-MA - AG: 217172008 MA, Relator: ANTONIO GUERREIRO JÚNIOR, Data de Julgamento: 11/12/2008, SAO LUIS). (grifei)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CAUTELAR INOMINADA - **CONCESSÃO DE LIMINAR DE CARÁTER SATISFATIVO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - POSSIBILIDADE** - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS - INDUBITÁVEL - CONCESSÃO DA MEDIDA - IMPERIOSIDADE - DETERMINAÇÃO LEGAL DE QUE SEJA EFETIVA A DESTRUIÇÃO TOTAL DAS SOQUEIRAS PARA QUE O PRODUTOR POSSA SER AGRACIADO COM BENEFÍCIOS FISCAIS - DESTRUIÇÃO NÃO EFETIVADA DENTRO DO PRAZO LEGAL, EM VIRTUDE DE PROBLEMAS CLIMÁTICOS - UTILIZAÇÃO DE TODOS OS MEIOS DISPONÍVEIS PARA QUE TAL DESTRUIÇÃO VIESSE A SER CONCRETIZADA - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - INSERÇÃO DO PRODUTOR NO PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL - MEDIDA QUE SE IMPÕE - DECISÃO MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO. (TJ-MS - AGV: 26190 MS 2008.026190-1, Relator: Des. Rêmolto Letteriello, Data de Julgamento: 06/11/2008, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: 19/11/2008) (grifei)

Dessa forma, tendo em mira a urgência no fornecimento da merenda escolar, aliado ao fato de que é possível a flexibilização da vedação de medida liminar contra a Fazenda Pública quando evidenciado que a postergação jurisdicional pode frustrar a sua efetividade, ou seja, a demora implica na negativa do direito à alimentação, entendo que deve ser mantida a decisão agravada, visto que o ideal é priorizar a ponderação, porém sem perder de vista a necessidade de ser implementada, estruturada e adequadas medidas que assegurem a alimentação da população escolar.

Por essa razão, rejeito a presente preliminar.

MÉRITO.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, tratando-se de recurso de agravo de instrumento, a abordagem deve ser restrita ao acerto ou não da decisão impugnada, levando-se em conta a presença dos requisitos aptos a ensejarem o deferimento *ab initio* do pleito excepcional, considerando as provas carreadas aos autos, e não do mérito da ação, pelo que se deve ter cuidado para não enfrentar matéria ainda pendente de análise acurada pela instância de origem.



Assim, no presente caso, em que pese os argumentos apresentados pelo agravante, após analisar os fatos, argumentos e documentos trazidos aos autos, verifico que foram preenchidos todos os requisitos para o deferimento da tutela de urgência, pelo que deve ser mantida a decisão do juízo de 1º grau.

Com efeito, nos termos do que dispõe o art. 300 do novo Código de Processo Civil, dois são os requisitos cumulativos para a concessão da tutela de urgência: quando houver elementos nos autos que evidenciem a probabilidade do direito reclamado (*fumus boni iuris*) e houver perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

O dispositivo referido encontra-se lavrado nestes termos:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.” (grifei)

Como se vê, o legislador alterou os requisitos exigidos no Código de Processo Civil de 1973, que condicionava a concessão de antecipação de tutela à existência de prova inequívoca capaz de convencer o juiz a respeito da verossimilhança das alegações.

No que tange à probabilidade do direito, **Luiz Guilherme Marinoni** assevera que a probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória.” [\[1\]](#).

Quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, leciona **Araken de Assis** que o perigo hábil à concessão da liminar reside na circunstância de que a manutenção do status quo poderá tornar inútil a garantia (segurança para a execução) ou a posterior realização do direito (execução para segurança)” [\[2\]](#).

Importante lembrar aqui da lição de **Fredie Didier Jr.**, que ao discorrer sobre a tutela de urgência entende que “... a sua concessão pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade do direito (tradicionalmente conhecida como “*fumus bonis juris*”) e, junto a isso, a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (tradicionalmente conhecido como “*periculum in mora*”)” [\[3\]](#).



Conforme relatado, tem por finalidade o presente recurso a reforma da decisão interlocutória proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Curralinho que, nos autos de Ação de Civil Pública, determinou que o Município de Curralinho procedesse à entrega de insumos destinados à alimentação escolar a todos os alunos (crianças e adolescentes) do Município durante todo o período de suspensão das aulas com recursos federais, estaduais ou municipais, nos moldes anunciados acima.

Na hipótese sob exame, entendo que o requisito da relevante fundamentação restou demonstrado em favor do agravado, na medida em que, conforme informado pelo próprio agravante, já está sob a sua posse os recursos federais advindos do PNAE para fazer face às despesas com alimentação escolar, pelo que não há motivo que justifique a retenção desses valores em conta bancária enquanto milhares de alunos do Município precisam se alimentar para sobreviver.

Sobre o assunto, esclareço que o direito humano à alimentação adequada está contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o art. 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU.

No Brasil, resultante de amplo processo de mobilização social, em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação no art. 6º da Constituição Federal que assim dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada o Estado brasileiro tem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. Por sua vez, a população tem o direito de exigir que eles sejam cumpridos, por meio de mecanismos de exigibilidade consagrados nas leis internacionais e nacionais referentes ao direito humano à alimentação adequada no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estaduais e municipais.

Nesse sentido, a CF/88 estabeleceu em seu art. 227 o direito à alimentação de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, ao prescrever que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Sendo assim, o direito à alimentação de crianças e adolescentes também foi previsto com absoluta prioridade no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, cuja redação passo a transcrever:

“Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos



referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.”.

Haja vista à realidade fática, sabe-se que o estado de pobreza e vulnerabilidade social já assolavam o Município de Currulinho, muito antes da superveniência da pandemia da Covid-19, sendo que a merenda escolar, para um número importante de famílias, representa a principal refeição do dia das crianças e adolescentes, imprescindível, portanto, à sua saúde, desenvolvimento e bem-estar.

Com o avanço da pandemia, o estado de calamidade pública e as medidas de isolamento social agravaram ainda mais a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias, em especial pelas crianças e adolescentes em idade escolar, que antes recebiam alimentação esporádica na escola e agora passaram a não receber mais nada, diante da suspensão das aulas na rede pública e privada de ensino.

Dessa forma, o intuito de garantir o fornecimento da merenda escolar aos alunos, durante o período de suspensão das aulas, significa conceder concretude à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa Brasileira.

Impende destacar, ainda, que a Lei 13.987/20 acresceu à Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o art. 21-A, com a seguinte redação:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.”.

Situações excepcionais como a descrita na lei, em que se evidencie premente situação de risco social, requer a adoção de medidas excepcionais do poder público, por meio de seus agentes, na condução das políticas públicas, e sua inércia ou insuficiência de atuação, como é o caso destes autos, reclama atuação enérgica do Poder Judiciário visando à defesa e garantia dos direitos fundamentais, pelo que devem ser afastados os argumentos contrários fundados nos princípios da reserva do possível e do respeito ao limite orçamentário.



Restando preenchido o requisito do *fumus boni iuris*, entendo que o requisito do *periculum in mora* também resta demonstrado em favor da parte autora, ora agravada, dado que, considerando que as crianças e adolescentes devem gozar da proteção integral e de todas as oportunidades e facilidades que assegurem seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (art. 3º, Estatuto da Criança e do Adolescente), a ausência ou insuficiência de alimentação saudável prejudicaria gravemente o desenvolvimento de uma criança, não podendo se esperar, portanto, uma chancela judicial tardia.

Assim, não obstante o agravante mencionar que já forneceu cestas básicas aos pais dos alunos em condição de vulnerabilidade da rede pública de ensino, tal fato não retira a sua responsabilidade de continuar fornecendo a alimentação a todos os demais alunos durante todo o período em que permanecerem suspensas as aulas da rede pública de ensino.

Ademais, é curial assinalar que o fato de o agravante indicar que já realizou o fornecimento de cestas básicas para os pais dos alunos não implica no fiel cumprimento da decisão, devendo ser comprovado no decorrer da ação principal que efetivamente vem fornecendo os insumos aos alunos na forma determinada e observando o percentual mínimo ordenado pelo Juízo de 1º grau. Em relação ao pedido de dilação do prazo para o cumprimento da ordem judicial, entendo que tal pleito não merece prosperar, tendo em vista que não estamos falando da implementação de uma nova política pública a ser realizada pelo Município. Trata-se na verdade da distribuição de merenda escolar que rotineiramente já era adquirida pelo Município antes da pandemia, devendo ser feito apenas os ajustes necessários para a sua distribuição. Dessa forma, considerando a essencialidade do direito a ser garantido aos estudantes do Município, deve ser mantido o prazo definido pelo juízo de 1º grau.

Por fim, em relação à fixação da multa em caso de descumprimento, cumpre esclarecer que é plenamente cabível a fixação das astreintes ao caso concreto, pois elas tendem a imprimir maior rigor no cumprimento da decisão judicial, em sendo proferida em sede de liminar, subsistindo sua aplicação efetiva somente em caso de descumprimento.

De igual modo, acredito que o valor fixado a título de multa diária (R\$2.000,00) está de acordo com a natureza da causa e com a complexidade da ordem judicial e os valores envolvidos na obrigação imposta. Contudo, a fim de evitar o enriquecimento ilícito, fixo o seu limite de incidência em R\$100.000,00 (cem mil reais).

Pelo exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso de agravo de instrumento apenas para fixar o teto máximo de incidência da multa em R\$100.000,00 (cem mil reais), mantendo os demais termos da decisão proferida pelo juízo de 1º grau.

É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém – PA, 19 de abril de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator



[1] MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* Novo Código de Processo Civil Comentado. 1ª edição. Editora Revista dos Tribunais. p. 312

[2] ASSIS, Araken de. Processo civil brasileiro, volume II: parte geral: institutos fundamentais: tomo 2. 1ª edição. Editora Revista dos Tribunais. p. 417

[3] (Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela / Fredie Didier Jr., Paulo Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira – 10 ed. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v2).

Belém, 21/04/2021



RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

(RELATOR):

Trata-se de recurso de AGRAVO DE INSTRUMENTO, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo **MUNICÍPIO DE CURRALINHO** visando à reforma da decisão proferida pela Juízo da Vara Única da Comarca de mesmo nome que, nos autos da AÇÃO CIVIL PÚBLICA, proc. nº 0800075-86.2020.8.14.0083, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, deferiu o pedido liminar nos seguintes termos (id nº 3268400):

“Ante o exposto e atendendo, ainda, aos princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança e adolescente, previstos na legislação especial infante juvenil, DEFIRO o PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA, *inaudita altera pars*, com o fim de obrigar ao Município de Curralinho cumprir, liminarmente, a obrigação de fazer deduzida na inicial e, para tanto, DETERMINO que o requerido providencie:

I - no prazo de 05 (cinco) dias, a continuidade do fornecimento de alimentação escolar a todos os alunos(crianças e adolescentes) matriculados nas Escolas Municipais, que dela necessitem durante o período de suspensão das aulas, em especial àqueles pertencentes às famílias vulneráveis socialmente, e/ou havendo suspensão do transporte coletivo e/ou na impossibilidade dos pais ou responsáveis legais retirarem os itens, deverá ser viabilizada a distribuição na residência do estudante, ou núcleos próximos à residência, ou, subsidiariamente, mediante fornecimento de cartão-alimentação ou congênere, sem prejuízo da substituição por outras estratégias legais a serem implementadas pelo Poder Executivo;

II - que a distribuição, referida no item “I”, seja realizada de forma a evitar aglomerações e adotando, em qualquer caso, todas as medidas profiláticas recomendadas pelas autoridades sanitárias para preservação da saúde dos servidores envolvidos e eventuais voluntários, vedando-se a venda ou a destinação para finalidade diversa dos bens ofertados;

III - que seja dada ampla publicidade ao fornecimento da alimentação, por meio de internet e site oficial do requerido, bem como veiculação nos meios de comunicação local disponíveis (carro de som, rádios locais etc), de forma a garantir que aqueles que dela necessitam tenham conhecimento de tal benefício e que a distribuição de alimentos em referência não seja utilizada para promoção pessoal de agente público, sob pena de reconhecimento de prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992;

IV - que a Secretaria Municipal de Educação realize o controle efetivo da alimentação escolar devidamente entregue, devendo constar o dia, local, e aluno contemplado, a fim de assegurar a regularidade do fornecimento usando como parâmetro a portaria nº 698/20 da SEDUC/PA;



V - no prazo de 48h (quarenta e oito horas), a Secretaria Municipal de Educação apresente neste Juízo relatório discriminando a forma de entrega da merenda escolar ou, subsidiariamente, vale alimentação, com o intuito de evitar aglomerações e exposição de alunos, responsáveis e servidores usando como parâmetro a portaria nº698/20 da SEDUC/PA;”

Incabível a designação de audiência de conciliação, ante a indisponibilidade do direito discutido nos autos.

INTIME(M)-SE o(s) requerido(s) Município de Curralinho para cumprimento da tutela antecipada concedida, no prazo de 5 (cinco) dias os itens de I a V e 48h (quarenta e oito horas) para o item VI, sob pena de multa diária no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais).”.

Em suas razões recursais (id. nº 3268300), relata o agravante que o Ministério Público alegou na ação intentada que não estaria havendo o devido fornecimento de merenda escolar aos alunos dos estabelecimentos municipais, motivo pelo qual pleiteou o provimento jurisdicional para que o recorrente garantisse a continuidade do fornecimento da alimentação escolar a todas as crianças e adolescentes matriculados em suas respectivas redes de ensino durante o isolamento social.

Ressalta que o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é jurisdicionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC), sendo responsável pela distribuição e repasse do recurso para custear a alimentação escolar.

Esclarece que o repasse financeiro do PNAE é feito diretamente aos Estados e Municípios com base nos resultados do censo escolar no ano anterior, o qual fornece todas as informações substanciais para o planejamento, execução e o monitoramento das políticas públicas, ou seja, esse levantamento garante a transparência dos recursos financeiros e mostra a realidade das escolas públicas de educação básica do Brasil.

Explica que se encontra localizado na microrregião de furos do Marajó, e, assim como outros Municípios, também encontra muitas dificuldades para o atendimento eficaz da merenda escolar, haja vista que o recurso recebido do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é insuficiente à demanda de alunos que são vinculados a sua rede de ensino e que, atualmente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino.

Informa que hoje atende aproximadamente 11.950 (onze mil e novecentos e cinquenta) alunos regularmente matriculados nas redes municipal e estadual, sendo esta última com a merenda municipalizada.

Afirma que, em média, possui 100 (cem) alunos de creche, 1.500 (mil e quinhentos) na pré-escola, 9.450 (nove mil e quatrocentos e cinquenta) do ensino fundamental e 900 (novecentos) no ensino médio.



Expõe que o atendimento dos 11.950 (onze mil e novecentos e cinquenta) alunos da rede municipal, com um kit para cada aluno, custando em média R\$60,00 (sessenta reais), custaria mensalmente R\$717.000,00 (setecentos e dezessete mil reais).

Menciona que de fevereiro até maio deste ano apenas foi recebido do FNDE a quantia de R\$481.647,00 (quatrocentos e oitenta e um mil e seiscentos e quarenta e sete mil reais), pelo que resta evidente a falta de orçamento para satisfazer a ordem do juízo.

Explica que, no presente momento, mesmo com todas as dificuldades financeiras, estaria se empenhando na aquisição e distribuição dos kits de alimentação, inicialmente às famílias em vulnerabilidade social, beneficiárias do bolsa família, já que os recursos repassados pelo financiamento da merenda escolar tornam a entrega de cestas básicas inviáveis, pois lhe é repassado o valor de apenas R\$1,07 (um real e sete centavos) para creches, R\$0,53 (cinquenta e três centavos) para a educação infantil, R\$0,36 (trinta e seis centavos) por aluno do ensino fundamental e médio.

Diz que desta forma o recurso é insuficiente para atender a todas as necessidades que precisam ser realizadas para a entrega desses materiais, mesmo contando com sua contrapartida, já que complementa tal recurso.

Aduz que através de sua Secretaria Municipal de Educação acaba tendo como saída entregar os kits alimentação, pois os demais custos do processo cabem todos ao Município, visto que, além de receber pouco por aluno, ainda tem todo o custo com a logística de entrega, tornando o trabalho ainda mais oneroso, porquanto possui uma enorme extensão territorial, com comunidades distantes de sua sede.

Consigna que todos esses custos a mais são advindos do recurso próprio da Prefeitura, que neste momento passa por queda de arrecadação.

Assevera que a entrega dos kits de merenda escolar está sendo feita seguindo as orientações federais, estaduais e municipais, dentro de sua capacidade orçamentária financeira.

Assim, entende que a implementação de políticas públicas deve obedecer a reserva do possível e aos limites orçamentários, já que a Constituição Federal, ao falar do orçamento público, impõe algumas vedações, entre as quais: 1) o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; 2) a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários.

Nesse sentido, defende que não pode o Poder Judiciário determinar a efetivação da liminar conforme o deferido, considerando que não possui orçamento suficiente para tanto, dado que a ordem implica na direta afronta às normas de proteção ao orçamento público, mesmo que se esteja falando em garantia de direitos fundamentais.

Expõe que, apesar da necessidade da implementação das medidas deferidas, não se pode olvidar que esses direitos precisam de recursos e que estes são finitos, ao contrário das



necessidades humanas, motivo pelo qual não se pode fixar despesa sem correspondente fonte de custeio, sob pena de causar graves danos às contas públicas, principalmente em Municípios pequenos.

Fala sobre a impossibilidade de deferimento de liminar que esgote o objeto da ação, em inteligência ao artigo 1º, § 3º, Lei nº 8437/92.

Caso assim não se entenda, requer a dilação do prazo para o cumprimento da decisão liminar e a redução da multa fixada, com a imposição de uma limitação máxima de sua incidência.

Defende restarem preenchidos os requisitos necessários para a concessão do efeito suspensivo.

Ao final, requer a concessão do efeito suspensivo para suspender os efeitos da decisão agravada, ou caso assim não se entenda, que seja dilatado o prazo de seu cumprimento e que seja afastada a aplicação de multa em face da Fazenda Pública ou, ainda, seja reduzido o seu valor, fixando, ainda, um patamar máximo de incidência.

Juntou documentos.

Os autos vieram distribuídos à minha relatoria.

Ao receber o recurso, indeferi o pedido de efeito suspensivo (id nº 3509936).

Apesar de intimado, o agravado não apresentou contrarrazões dentro do prazo legal (v. certidão - id nº 3822893).

Instada a se manifestar, a Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e improvimento do recurso (id nº 4274818).

E o relato do necessário.



VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

(RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, uma vez que tempestivo e dispensado de preparo e estando a matéria tratada inserida no rol das hipóteses previstas no art. 1.015 do NCPC/2015, conheço o presente recurso de agravo de instrumento e passo a apreciar o pedido meritório.

Havendo preliminar suscitada, passo a sua análise.

Preliminar de impossibilidade de deferimento de liminar em caráter satisfativo.

O Município agravante sustenta que a decisão agravada é claramente satisfativa, visto que esvazia o próprio mérito da ação.

No que diz respeito à vedação de concessão de tutelas de urgência contra o poder público prevista no artigo 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, defendida pelo ente recorrente, tem-se que a norma em comento não apresenta incidência absoluta, visto que admite mitigação quando se tratar de direito ou interesse de maior relevância, especialmente quando se analisa matéria afeta ao fornecimento de merenda escolar.

Assim, entendo que não merece prosperar tal alegação, posto que a regra da impossibilidade de concessão de liminar de caráter satisfativo contra a Fazenda Pública possui exceções, uma das quais recai exatamente sobre as hipóteses de providências urgentes, como no caso em exame.

Isso porque o direito à alimentação de menores deve prevalecer sobre o interesse financeiro do Poder Público, significando que, no confronto entre ambos, prestigia-se o primeiro em detrimento do segundo face a sua garantia constitucional. Assim, sendo demonstrada a necessidade urgente e indispensável de fornecimento de alimentação aos estudantes da rede Municipal de ensino, deve-se concluir que prevalece o direito fundamental a uma vida digna em detrimento da regra proibitiva da concessão de liminar contra o poder público, ainda que esgote no todo ou em parte a ação.

Esse inclusive é o entendimento dos nossos tribunais pátrios. Vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO DO ART. 16 DA LEI 12.016/09. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. DECISÃO MANTIDA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE LICENÇA PARA APRIMORAMENTO PROFISSIONAL APÓS CUPRIDO O PRAZO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO. PEDIDO QUE ENCONTRA AMPARO NO ART. 45 DA LEI ESTADUAL Nº 5.351/86. PORTARIA DA SEDUC QUE DETERMINA QUE O PEDIDO SEJA REALIZADO COM ANTECEDENCIA MINIMA DE 15 DIAS ANTES DO



INÍCIO DO CURSO. EXCESSO DE PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER SATISFATIVO DA LIMINAR. PRESENÇA DE FUMUS BONIS JURIS E PERICULUM IN MORA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. LIMINAR CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1. Constitui claro excesso de poder regulamentar da Administração Pública, a limitação do gozo de um direito outorgado ao servidor por lei, vez que os decretos regulamentares destinam-se a explicitar, pormenorizar e até a interpretar a lei. Por isso não pode haver extrapolação do conteúdo do texto regulamentando, sob pena de afronta aos princípios da hierarquia das normas e da legalidade. 2. Tendo o impetrante, após a conclusão do estágio probatório, requerido à autorização para gozo da licença para aprimoramento profissional, e sendo a mesma indeferida pela administração, tem-se a lesão ao direito subjetivo do ora agravado, já que a Lei Estadual nº 5.351/86, prevê em seu art. 45 a licença almejada, exigindo-se apenas para a sua concessão que a atividade inerente ao curso verse sobre assunto ou tema referente à educação, o que foi exaustivamente exposto na decisão ora atacada. 3. **No que tange ao caráter satisfativo da liminar, cabe ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, em reiterada jurisprudência, já firmou posicionamento acerca da possibilidade da concessão de tais medidas, estando presentes os requisitos de fumus bonis juris e periculum in mora, visando à preservação do bem maior, como se observa no caso em estudo. 4. Recurso conhecido e improvido. Decisão unânime.** (TJ-PA - MS: 201330262217 PA, Relator: MARIA DO CEO MACIEL COUTINHO, Data de Julgamento: 05/11/2014, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, Data de Publicação: 07/11/2014) (grifei).

“ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS. I. Sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) composto pela União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, impõe-se o reconhecimento da responsabilidade solidária dos aludidos entes federativos, de modo que qualquer um deles tem legitimidade para figurar no pólo passivo das demandas que objetivam assegurar o acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros (AgRg no Ag 886.974/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 29/10/2007 p. 208). II. As próprias cópias juntadas pelo recorrente, de onde contam não só o laudo de médico competente atestando a enfermidade da agravada, bem como documentação do SUS (Laudo Médico de Tratamento Fora do Domicílio), garantem toda informação necessária concernente à concessão do auxílio. III. **Quanto à impossibilidade de concessão de liminar de caráter satisfativo contra a Fazenda Pública, tenho que a exceção recai exatamente sobre as hipóteses de providências médicas urgentes, como no caso em exame.** IV. Recurso desprovido.” (TJ-MA - AG: 217172008 MA, Relator: ANTONIO GUERREIRO JÚNIOR, Data de Julgamento: 11/12/2008, SAO LUIS). (grifei)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CAUTELAR INOMINADA -



CONCESSÃO DE LIMINAR DE CARÁTER SATISFATIVO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA - POSSIBILIDADE - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS - INDUBITÁVEL - CONCESSÃO DA MEDIDA - IMPERIOSIDADE - DETERMINAÇÃO LEGAL DE QUE SEJA EFETIVA A DESTRUIÇÃO TOTAL DAS SOQUEIRAS PARA QUE O PRODUTOR POSSA SER AGRACIADO COM BENEFÍCIOS FISCAIS - DESTRUIÇÃO NÃO EFETIVADA DENTRO DO PRAZO LEGAL, EM VIRTUDE DE PROBLEMAS CLIMÁTICOS - UTILIZAÇÃO DE TODOS OS MEIOS DISPONÍVEIS PARA QUE TAL DESTRUIÇÃO VIESSE A SER CONCRETIZADA - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - INSERÇÃO DO PRODUTOR NO PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL - MEDIDA QUE SE IMPÕE - DECISÃO MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO. (TJ-MS - AGV: 26190 MS 2008.026190-1, Relator: Des. Rêmoló Letteriello, Data de Julgamento: 06/11/2008, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: 19/11/2008) (grifei)

Dessa forma, tendo em mira a urgência no fornecimento da merenda escolar, aliado ao fato de que é possível a flexibilização da vedação de medida liminar contra a Fazenda Pública quando evidenciado que a postergação jurisdicional pode frustrar a sua efetividade, ou seja, a demora implica na negativa do direito à alimentação, entendo que deve ser mantida a decisão agravada, visto que o ideal é priorizar a ponderação, porém sem perder de vista a necessidade de ser implementada, estruturada e adequada medidas que assegurem a alimentação da população escolar.

Por essa razão, rejeito a presente preliminar.

MÉRITO.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, tratando-se de recurso de agravo de instrumento, a abordagem deve ser restrita ao acerto ou não da decisão impugnada, levando-se em conta a presença dos requisitos aptos a ensejarem o deferimento *ab initio* do pleito excepcional, considerando as provas carreadas aos autos, e não do mérito da ação, pelo que se deve ter cuidado para não enfrentar matéria ainda pendente de análise acurada pela instância de origem.

Assim, no presente caso, em que pese os argumentos apresentados pelo agravante, após analisar os fatos, argumentos e documentos trazidos aos autos, verifico que foram preenchidos todos os requisitos para o deferimento da tutela de urgência, pelo que deve ser mantida a decisão do juízo de 1º grau.

Com efeito, nos termos do que dispõe o art. 300 do novo Código de Processo Civil, dois são os requisitos cumulativos para a concessão da tutela de urgência: quando houver elementos nos autos que evidenciem a probabilidade do direito reclamado (*fumus boni iuris*) e houver perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

O dispositivo referido encontra-se lavrado nestes termos:



“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1^o Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2^o **A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente** ou após justificação prévia.

§ 3^o A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.” (grifei)

Como se vê, o legislador alterou os requisitos exigidos no Código de Processo Civil de 1973, que condicionava a concessão de antecipação de tutela à existência de prova inequívoca capaz de convencer o juiz a respeito da verossimilhança das alegações.

No que tange à probabilidade do direito, **Luiz Guilherme Marinoni** assevera que a probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória.” [\[1\]](#).

Quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, leciona **Araken de Assis** que o perigo hábil à concessão da liminar reside na circunstância de que a manutenção do status quo poderá tornar inútil a garantia (segurança para a execução) ou a posterior realização do direito (execução para segurança)” [\[2\]](#).

Importante lembrar aqui da lição de **Fredie Didier Jr.**, que ao discorrer sobre a tutela de urgência entende que “... a sua concessão pressupõe, genericamente, a demonstração da probabilidade do direito (tradicionalmente conhecida como “fumus bonis juris”) e, junto a isso, a demonstração do perigo de dano ou de ilícito, ou ainda do comprometimento da utilidade do resultado final que a demora do processo representa (tradicionalmente conhecido como “periculum in mora”) [\[3\]](#).

Conforme relatado, tem por finalidade o presente recurso a reforma da decisão interlocutória proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Currálinho que, nos autos de Ação de Civil Pública, determinou que o Município de Currálinho procedesse à entrega de insumos destinados à alimentação escolar a todos os alunos (crianças e adolescentes) do Município durante todo o período de suspensão das aulas com recursos federais, estaduais ou municipais, nos moldes anunciados acima.

Na hipótese sob exame, entendo que o requisito da relevante fundamentação restou demonstrado em favor do agravado, na medida em que, conforme informado pelo próprio agravante, já está sob a sua posse os recursos federais advindos do PNAE para fazer face às despesas com alimentação escolar, pelo que não há motivo que justifique a retenção desses



valores em conta bancária enquanto milhares de alunos do Município precisam se alimentar para sobreviver.

Sobre o assunto, esclareço que o direito humano à alimentação adequada está contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como o art. 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU.

No Brasil, resultante de amplo processo de mobilização social, em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação no art. 6º da Constituição Federal que assim dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada o Estado brasileiro tem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. Por sua vez, a população tem o direito de exigir que eles sejam cumpridos, por meio de mecanismos de exigibilidade consagrados nas leis internacionais e nacionais referentes ao direito humano à alimentação adequada no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estaduais e municipais.

Nesse sentido, a CF/88 estabeleceu em seu art. 227 o direito à alimentação de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, ao prescrever que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Sendo assim, o direito à alimentação de crianças e adolescentes também foi previsto com absoluta prioridade no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, cuja redação passo a transcrever:

“Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.”

Haja vista à realidade fática, sabe-se que o estado de pobreza e vulnerabilidade



social já assolavam o Município de Currallinho, muito antes da superveniência da pandemia da Covid-19, sendo que a merenda escolar, para um número importante de famílias, representa a principal refeição do dia das crianças e adolescentes, imprescindível, portanto, à sua saúde, desenvolvimento e bem-estar.

Com o avanço da pandemia, o estado de calamidade pública e as medidas de isolamento social agravaram ainda mais a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelas famílias, em especial pelas crianças e adolescentes em idade escolar, que antes recebiam alimentação esporádica na escola e agora passaram a não receber mais nada, diante da suspensão das aulas na rede pública e privada de ensino.

Dessa forma, o intuito de garantir o fornecimento da merenda escolar aos alunos, durante o período de suspensão das aulas, significa conceder concretude à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa Brasileira.

Impende destacar, ainda, que a Lei 13.987/20 acresceu à Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o art. 21-A, com a seguinte redação:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.”.

Situações excepcionais como a descrita na lei, em que se evidencie premente situação de risco social, requer a adoção de medidas excepcionais do poder público, por meio de seus agentes, na condução das políticas públicas, e sua inércia ou insuficiência de atuação, como é o caso destes autos, reclama atuação enérgica do Poder Judiciário visando à defesa e garantia dos direitos fundamentais, pelo que devem ser afastados os argumentos contrários fundados nos princípios da reserva do possível e do respeito ao limite orçamentário.

Restando preenchido o requisito do *fumus boni iuris*, entendo que o requisito do *periculum in mora* também resta demonstrado em favor da parte autora, ora agravada, dado que, considerando que as crianças e adolescentes devem gozar da proteção integral e de todas as oportunidades e facilidades que assegurem seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (art. 3º, Estatuto da Criança e do Adolescente), a ausência ou insuficiência de alimentação saudável prejudicaria gravemente o desenvolvimento de uma criança, não podendo se esperar, portanto, uma chancela judicial tardia.

Assim, não obstante o agravante mencionar que já forneceu cestas básicas aos pais dos alunos em condição de vulnerabilidade da rede pública de ensino, tal fato não retira a sua responsabilidade de continuar fornecendo a alimentação a todos os demais alunos durante todo o



período em que permanecerem suspensas as aulas da rede pública de ensino. Ademais, é curial assinalar que o fato de o agravante indicar que já realizou o fornecimento de cestas básicas para os pais dos alunos não implica no fiel cumprimento da decisão, devendo ser comprovado no decorrer da ação principal que efetivamente vem fornecendo os insumos aos alunos na forma determinada e observando o percentual mínimo ordenado pelo Juízo de 1º grau. Em relação ao pedido de dilação do prazo para o cumprimento da ordem judicial, entendo que tal pleito não merece prosperar, tendo em vista que não estamos falando da implementação de uma nova política pública a ser realizada pelo Município. Trata-se na verdade da distribuição de merenda escolar que rotineiramente já era adquirida pelo Município antes da pandemia, devendo ser feito apenas os ajustes necessários para a sua distribuição. Dessa forma, considerando a essencialidade do direito a ser garantido aos estudantes do Município, deve ser mantido o prazo definido pelo juízo de 1º grau.

Por fim, em relação à fixação da multa em caso de descumprimento, cumpre esclarecer que é plenamente cabível a fixação das astreintes ao caso concreto, pois elas tendem a imprimir maior rigor no cumprimento da decisão judicial, em sendo proferida em sede de liminar, subsistindo sua aplicação efetiva somente em caso de descumprimento.

De igual modo, acredito que o valor fixado a título de multa diária (R\$2.000,00) está de acordo com a natureza da causa e com a complexidade da ordem judicial e os valores envolvidos na obrigação imposta. Contudo, a fim de evitar o enriquecimento ilícito, fixo o seu limite de incidência em R\$100.000,00 (cem mil reais).

Pelo exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso de agravo de instrumento apenas para fixar o teto máximo de incidência da multa em R\$100.000,00 (cem mil reais), mantendo os demais termos da decisão proferida pelo juízo de 1º grau.

É o voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém – PA, 19 de abril de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Relator

[1] MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* Novo Código de Processo Civil Comentado. 1ª edição. Editora Revista dos Tribunais. p. 312

[2] ASSIS, Araken de. Processo civil brasileiro, volume II: parte geral: institutos fundamentais: tomo 2. 1ª edição. Editora Revista dos Tribunais. p. 417

[3] (Didier Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela / Fredie Didier Jr., Paulo Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira – 10 ed. – Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v2).





Assinado eletronicamente por: ROBERTO GONCALVES DE MOURA - 21/04/2021 10:21:48

<https://pje-consultas.tjpa.jus.br/pje-2g-consultas/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21042110214832200000004748575>

Número do documento: 21042110214832200000004748575

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR DEFERIDA PARA A GARANTIA DE FORNECIMENTO DE ALIMENTOS AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DURANTE O PERÍODO DE SUSPENSÃO DAS AULAS EM RAZÃO DA PANDEMIA DA COVID-19. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR DE CUNHO SATISFATIVO. REJEITADA. MÉRITO. DIREITO À ALIMENTAÇÃO. DIREITO GARANTIDO CONSTITUCIONALMENTE. GARANTIA DE SAÚDE E VIDA DIGNA A CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* NECESSÁRIO À CONCESSÃO DO PEDIDO LIMINAR PELO JUÍZO DE 1º GRAU. PRAZO PARA CUMPRIMENTO E MULTA DIÁRIA FIXADOS DE MANEIRA ADEQUADA. NECESSIDADE DO ARBITRAMENTO DE TETO MÁXIMO DE INCIDÊNCIA DA MULTA EM R\$100.000,00. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. DECISÃO UNÂNIME.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da Primeira Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, conhecer o Agravo de Instrumento e dar-lhe parcial provimento, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário Virtual da Primeira Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de doze a dezenove dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e um.

Turma Julgadora: Desembargadores Ezilda Pastana Mutran (Presidente), Roberto Gonçalves de Moura (Relator) e Maria Elvina Gemaque Taveira (membro).

Belém/PA, 19 de abril de 2021.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA
Relator

