



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

Embargante: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Embargado: MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Relator: DES. EDUARDO ANTÔNIO KLAUSNER

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DE FUNDAMENTAÇÃO VINCULADA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. VEICULAÇÃO DE MERA IRRESIGNAÇÃO. REDISSCUSSÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE POR VIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E REJEITADO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Desembargadores que compõem a Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **CONHECER e REJEITAR** o recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO contra o acórdão que deu provimento ao recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS para reformar sentença recorrida, julgando improcedente a pretensão autoral que visava compelir a Edilidade à criação e provimento de cerca de 25 (vinte e cinco) cargos públicos de nutricionista para atendimento da Lei Federal nº 11.947/2009 e da Resolução nº



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

465/2010 do Conselho Federal de Nutrição (CFN), relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O *decisum* embargado restou assim ementado (id. 31-38):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. QUANTITATIVO MÍNIMO DE NUTRICIONISTAS. PREVISÃO EM ATO SECUNDÁRIO. CONDENAÇÃO À CRIAÇÃO DE CARGO PÚBLICO SEM PREVISÃO EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. 1. Apelação interposta pelo Município de Petrópolis contra sentença em ação civil pública que o condenou à criação e provimento de cargos públicos de nutricionista para atendimento do quantitativo mínimo previsto na Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutrição (CFN), relativa ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2. Rejeição da preliminar de nulidade. Cuidando-se de ação civil pública que visa efetivar política pública inerente ao direito à educação de crianças e adolescentes (art. 208, inc. VII, da Constituição Federal), é competente a Justiça da Infância e da Juventude, a teor do art. 148, inc. IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos arts. 65, inc. V e 70, inc. I, da Lei Estadual nº 10.633/2024. 3. Ausência de fundamento legal para o pedido. A Lei Federal nº 11.947/2009 não outorgou ao CFN, por delegação legislativa, qualquer fração de competência para a estipulação de número mínimo de profissionais a serem recrutados para a efetivação do PNAE, de maneira que o previsto nas resoluções do conselho só pode ser interpretado como recomendações, e não como imposições coercitivas, haja vista o caráter meramente secundário da competência regulamentar. 4. A determinação de criação de cargo público sem respaldo em lei municipal viola a iniciativa privativa do Prefeito para leis que disponham sobre criação de cargos públicos, conforme previsto no art. 61, §1º, inc. II, alínea "a", da Constituição Federal (CF/88), e no art. 60, inc. I, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis. 5. Inobservância dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

698 da Repercussão Geral para a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, notadamente a falta de prova de deficiência grave do serviço e de fixação de finalidades a serem alcançadas, com a determinação única de criação e provimento de cargos públicos. 6. Direitos sociais são de implementação progressiva "na medida dos recursos disponíveis" (artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Parâmetros orçamentários e fiscais de matiz constitucional que devem ser observados para a criação de cargos públicos e a sua consequente despesa, como o fixado no artigo 169, §1º., incisos I e II da CF/88, que foram ignorados pelo ministério público e pelo juízo "a quo". Sentença cassada. Apelação conhecida e provida.

Em suas razões recursais, sustenta o MINISTÉRIO PÚBLICO que o acórdão teria sido omissivo por não apreciar as alegações ministeriais formuladas na inicial, nas contrarrazões à Apelação e no parecer recursal, relativamente à incidência de normas constitucionais e legais sobre os direitos da criança e do adolescente ao caso concreto, bem como quanto a demonstração da deficiência do serviço de alimentação prestado pela municipalidade e a presença dos requisitos estabelecidos no Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal (STF). Por tais razões, requer o provimento do recurso para que sejam acolhidos os embargos declaratórios, com efeitos infringentes, a fim de que sejam sanadas as omissões apontadas e julgada procedente a apelação interposta (id.50-57).

Em contrarrazões, o MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS defendeu a manutenção da decisão e a rejeição dos embargos de declaração, ressaltando que o acórdão embargado enfrentou suficientemente as questões necessárias ao deslinde da controvérsia, o que denotaria o descabimento do recurso no caso concreto (id.62-65).

A Procuradoria de Justiça apresentou parecer pelo provimento do recurso (id.67).



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

É o relatório.

VOTO

Os embargos de declaração devem ser conhecidos, porquanto tempestivos. Contudo, a despeito dos fundamentos suscitados pelo embargante em suas razões recursais, não se vislumbra qualquer contradição, obscuridade ou omissão no voto proferido por este relator, o qual foi seguido à unanimidade pelos eminentes demais pares desta Câmara de Direito Público.

Como é sabido, os embargos de declaração são recurso de fundamentação vinculada, sendo cabíveis tão somente para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material na decisão embargada, nos termos do artigo 1.022, incisos I a III do Código de Processo Civil (CPC), não se mostrando adequados à simples rediscussão da matéria.

Nesse contexto, o vício de omissão que autoriza o manejo de embargos de declaração ocorre nos casos em que o órgão julgador, inobservando o disposto no artigo 489, §1º, do Código de Processo Civil (CPC), deixa de enfrentar ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar de ofício ou a requerimento, à exemplo da aplicabilidade de precedente vinculante ao caso concreto, nos termos do artigo 1022, incisos I a III e parágrafo único do códex processual.

Por outro lado, não se pode olvidar que o magistrado não está obrigado a enfrentar todas as questões jurídicas suscitadas nos autos, de forma a exaurir as alegações das partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, desde que firme sua convicção em decisão devidamente fundamentada.

Na espécie, muito embora o MINISTÉRIO PÚBLICO afirme que os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a pretensão autoral teriam deixado de ser enfrentados por este magistrado, é certo que o *decisum* se manifestou expressamente acerca do Tema 698 da Repercussão Geral, tendo salientado que o

Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

Parquet não logrou êxito em demonstrar a presença dos requisitos elencados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para legitimar a intervenção do Poder Judiciário no âmbito da execução de políticas públicas, conforme destacado abaixo:

Em primeiro lugar, para que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas atue em conformidade com o princípio da separação de poderes, o precedente do STF exige a ausência ou deficiência grave do serviço. Na hipótese dos autos, não houve qualquer instrução da ação civil pública para a análise da qualidade do serviço prestado pelo ente público em concreto, restringindo-se a demanda à determinação de criação de cargos públicos a partir do número de profissionais indicado na resolução, em abstrato.

Também não houve a fixação de finalidades a serem perquiridas, nem mesmo a determinação de apresentação de plano e/ou os meios adequados para se alcançar o resultado, mas tão somente a condenação a criação de cargo público. O próprio precedente, todavia, indica que o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou por remanejamento de recursos humanos, e, ainda, pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), se a necessidade for comprovada.

Paralelamente, cumpre salientar que acórdão recorrido ainda demonstrou que apenas o chefe do poder executivo possui competência para propor leis que disponham sobre criação de cargos públicos, na forma do art. 61, §1º, inc. II, alínea “a”, da Constituição Federal (CRFB/88) e no art. 60, inc. I, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, de modo que eventuais resoluções expedidas por conselhos profissionais só podem ser interpretado como meras recomendações, mas jamais como imposições coercitivas, haja vista o caráter meramente secundário dessa competência.

Ainda foi ressaltado que a Lei nº 11.947/09 não outorgou ao Conselho Federal de Nutrição qualquer fração de competência para a estipulação de número



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

mínimo de profissionais a serem recrutados para a efetivação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Dessa forma, conforme consignado no *decisum* embargado, a função normativa estabelecida no art. 9º, inciso II da Lei nº 6.583/78 para o Conselho Federal de Nutrição (CFN) apenas permite a expedição de normas administrativas por essa autarquia, de caráter secundário e infralegal, as quais não possuem natureza cogente, característica própria das leis, motivo pelo qual a Resolução CFN nº 465/2010 não é suficiente para embasar o pleito ministerial.

Ademais, o acórdão recorrido salientou expressamente que o juízo de origem não observou o fato de que os direitos fundamentais sociais são de implementação progressiva “na medida dos recursos disponíveis” (artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos), e que existem parâmetros orçamentários e fiscais de matiz constitucional que devem ser observados para a criação de cargos públicos e a sua consequente despesa, não sendo suficiente a alegação genérica de violação dos artigos 6º, 205 e 208 da CF e do art. 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para sustentar os pedidos requeridos.

Destarte, vê-se que o recurso oposto pelo embargante se perfaz de mero inconformismo com o teor do julgado, em razão de ter sido adotada linha argumentativa diversa daquela pretendida pela embargante, de modo que a oposição destes aclaratórios equivale ao pedido de novo julgamento da apelação sob o pretexto de omissão, o que não é juridicamente viável, segundo a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NA
SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. OMISSÃO E
CONTRADIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MANIFESTAÇÃO
FUNDAMENTADA DO ACÓRDÃO RECORRIDO SOBRE
TODOS OS PONTOS SUSCITADOS NO RECURSO
ANALISADO. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

órgão julgador não é obrigado a se manifestar sobre todos os pontos alegados pelas partes, mas somente sobre aqueles que entender necessários para o julgamento do feito, de acordo com seu livre convencimento fundamentado, não caracterizando omissão ou ofensa à legislação infraconstitucional o resultado diferente do pretendido pela parte. (...) **3. Os embargos de declaração não podem rediscutir mérito do recurso impugnado. 4. Não há, portanto, falar em omissão ou contradição no julgado, estando ausentes os requisitos autorizadores dos embargos declaratórios, previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil. (...)** (EDcl no AgInt na SLS n. 2.828/MG, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 10/5/2022, DJe de 12/5/2022.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FALTA DE INDICAÇÃO DE VÍCIOS. AUSÊNCIA DE REQUISITO FORMAL. MERA IRRESIGNAÇÃO. NÃO CABIMENTO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. 1. Nos termos do que dispõe o art. 1.022 do CPC/2015, os embargos de declaração são cabíveis apenas quando amparados em suposta omissão, contradição, obscuridade ou erro material na decisão embargada, não se caracterizando via própria ao re julgamento da causa. **2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta que "não se pode conhecer dos embargos de declaração que se limitaram a externar irresignação com o que foi decidido, sem fazer referência a nenhum dos vícios enumerados no art. 1.022 do NCPC quanto ao teor do acórdão embargado, descumprindo os requisitos previstos no art. 1.023 do mesmo diploma legal"** (EDcl no AgInt no CC 168.959/MT, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Segunda Seção, julgado em 03/05/2022, DJe 05/05/2022). (...) (EDcl no AgInt no AREsp n.



Embargos de Declaração na Apelação Cível N.º 0808745-62.2024.8.19.0042

2.131.586/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 6/3/2023, DJe de 13/3/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. INEXISTENTE. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS. MERA IRRESIGNAÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. (...) **II - A oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação do embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.** III - Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação do art. 535 do CPC/1973, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: (...) (AgInt no REsp n. 1.685.251/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 5/2/2019, DJe de 14/2/2019.)

Impõe-se consignar, por fim, que o pré-questionamento dos elementos apontados nos embargos é operado *ex lege*, na forma do art. 1.025 do diploma processual civil (“pré-questionamento ficto”), cabendo à parte manejar os recursos que porventura entender cabíveis para a modificação do *decisum* ora impugnado.

Isto posto, voto por **CONHECER** e **REJEITAR** os embargos de declaração opostos, mantendo o acórdão recorrido tal qual lançado.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

DESEMBARGADOR RELATOR EDUARDO ANTÔNIO KLAUSNER