



Estado da Paraíba
Poder Judiciário

Gabinete do Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

ACÓRDÃO

REMESSA EX-OFFICIO nº 0000738-85.2013.815.0471

RELATOR : Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

PROMOVENTE : Ministério Público do Estado da Paraíba

PROMOVIDO : Município de Aroeiras

REMETENTE : Vara Única da Comarca de Aroeiras

PROCESSUAL CIVIL – Remessa ex-officio – Ação civil pública – Fornecimento de uniformes escolares - Alunos da rede pública municipal – Direito fundamental - Obrigatoriedade reconhecida em sentença – Decisão que se escora nos princípios da dignidade humana e da vida – Possibilidade – Reserva do possível – Não evidenciada – Multa diária por descumprimento direcionada ao ente estatal – Possibilidade – Fixação de limite – Provimento parcial.

– A Educação, definida como um direito básico de todo cidadão brasileiro, vista como o acesso, permanência e sucesso na escola, açambarca em seu conteúdo a obrigação do Estado de fornecer os elementos indispensáveis à sua plena eficácia, como qualidade do ensino, alimentação, material didático escolar, transporte escolar, etc., à custa do erário, eis que é dever do Estado e direito de todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza.

– A multa por descumprimento de decisão judicial lavrada em ação civil pública de obrigação de fazer deve ser direcionada para o Fundo de Direitos Difusos, como forma de instrumentalizar o Ministério Público a cumprir o seu papel de fiscal da lei e de defensor dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

V I S T O S, relatados e discutidos estes autos acima identificados,

A C O R D A M, em Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por votação uníssona, dar provimento parcial à remessa oficial, nos termos do voto do Relator e da súmula de julgamento.

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA, com fundamento em dispositivos da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e outros, manejou ação civil pública em face do **MUNICÍPIO DE AROEIRAS** visando a obter determinação judicial para que o ente municipal seja compelido a fornecer o fardamento escolar da rede municipal de ensino no início de cada ano letivo (mês de fevereiro/março) e que seja aplicado multa pessoal ao Prefeito Constitucional do município, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), por cada dia de atraso, como forma de obrigar ao cumprimento da obrigação de fornecer o fardamento escolar aos alunos.

Ao julgar procedente a ação, a insigne magistrada da Vara Única da Comarca de Aroeiras julgou procedente o pedido para condenar o Município de Aroeiras na obrigação de fazer de fornecer o fardamento escolar de suas escolas e creches, até o início de cada ano letivo, sob pena de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por semana de atraso. Sem custas e sem honorários.

Intimadas da sentença (fl. 84v), as partes não recorreram da sentença (fl.86).

Com vista dos autos, a douta Procuradoria de Justiça ofertou parecer às fls. 93/96, opinando pelo desprovimento do recurso “**ex-officio**”.

É o relatório.

V O T O

Trata-se de remessa “*ex-officio*”, de sentença que julgou procedente a ação civil pública de iniciativa do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, na qual o Juízo da Vara Única da Comarca de Aroeiras condenou o **MUNICÍPIO DE AROEIRAS** na obrigação de fazer de fornecer o fardamento escolar de suas escolas e creches, até o início de cada ano letivo, sob pena de multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por semana de atraso. Sem custas e sem honorários.

Compulsando os autos, observa-se que a sentença recorrida, após analisada a contestação e a documentação acostada pelo ente estatal, findou escorada no princípio constitucional da dignidade humana que assegura a todos igualdade perante a lei e na formulação das políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades básicas da população, que constituem direito de todos e obrigação do Estado.

Nesse sentido, andou bem a nobre magistrada prolatora do julgado recorrido.

É que a educação se enquadra entre as políticas sociais básicas insertas no art. 227 da Constituição Federal, que estatui, “*verbis*”:

“Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, 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”.

O dispositivo foi inserto na Carta Magna para distribuir responsabilidade a todos os segmentos, em especial à família, à sociedade e ao **poder público**, determinando, sobretudo para este último, a hierarquização de suas políticas, de forma a permitir que a criança e o adolescente possam ser vistos como cidadãos portadores de direito e não mais como objetos de favor do Estado.

Regulamentando a disposição constitucional, a Lei nº 8.069, de 12 de julho de 1990 disciplinou, nos artigos 86, a política de atendimento dos direitos da criança e do

adolescente, no art. 87, suas linhas, e no art. 88, as diretrizes para que essa política pudesse ser levada a efeito com êxito, na implementação da lei instituidora de um novo projeto para o Estado brasileiro, no que se refere ao tratamento a ser dispensado pelas políticas públicas aos responsáveis pelo futuro da nação. Veja-se:

“Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente **far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios**”.

“Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

“...”

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

“...)

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

Na definição das políticas sociais básicas, seguiu o legislador brasileiro a sequência lógica da disposição do art. 227 da Constituição Federal, especificando aqueles que devem ser assegurados com absoluta prioridade perante as demais políticas públicas, como o direito à vida, que significa o direito de nascer e permanecer vivo; o direito à saúde, como aquele que permite permanecer vivo e em condições de bem estar geral; à alimentação, que significa o direito de não sofrer o constrangimento e a dor moral de não ter do que se alimentar; o direito à educação, como o direito de acesso e permanência na escola, em condições dignas e iguais, para a construção de sua personalidade e a vida em sociedade, além de outros.

Na distribuição das responsabilidades, cabe à União o papel de emitir as regras gerais e assegurar os recursos em nível macro; aos Estados e aos Municípios, como entes personalizados e autônomos, o papel de normatização concorrente, respeitadas as competências previstas na Carta Magna, e a obrigação de executar, com o apoio suplementar da União, as políticas públicas consideradas básicas, como a educação, a saúde, a segurança, etc.

Não é indispensável se fazer menção a todas as políticas definidas no artigo constitucional que significou o acordar do Estado brasileiro para a importância que deve ser dada ao

tratamento de suas crianças e adolescentes, durante muito tempo submetidos a uma política discriminatória e estigmatizante, sobretudo em relação àqueles economicamente menos favorecidos.

Em boa hora, o legislador constituinte não apenas inseriu o alerta para o futuro, mas também fez constar do texto constitucional a definição de papéis dos órgãos públicos encarregados de planejar, executar, controlar e fazer valer as obrigações de cada um deles, na busca da efetivação do preceito constitucional e da lei regulamentadora dessa política, deixando estreme de dúvida o papel do poder executivo das três esferas, na condição de gestor das receitas e das despesas públicas, de planejar, alocar os recursos necessários e montar seu sistema de controle de gestão, para que tais direitos sejam assegurados e efetivamente atendidos.

Assim, quando falha a política pública, ou seja, quando não há o efetivo atendimento dos direitos da criança e do adolescente sem justificativa plausível, o Ministério Público, através da ação civil pública, um dos eficientes meios que lhe foram proporcionados pelo legislador constituinte, entra em cena, para exigir o cumprimento.

Quanto à Educação, esta definida como um direito básico de todo cidadão brasileiro, visto como o acesso, permanência e sucesso na escola, abarca em seu conteúdo a obrigação do Estado de fornecer os elementos indispensáveis à sua plena eficácia, como qualidade do ensino, alimentação, material didático escolar, transporte escolar, etc., à custa do erário, eis que é dever do Estado e direito de todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza.

Na efetivação desse direito, sobretudo no que se refere à distribuição gratuita e sem qualquer discriminação do material didático escolar, encontra-se a distribuição de uniforme escolar, embora não haja expressa referência legal ao mesmo, mas ao lado da alimentação é considerado como elemento que identifica, promove e dá distinção pessoal ao estudante, protege e evita a discriminação, funcionando como vetor de segurança e de incentivo à frequência e permanência no ambiente escolar.

Indubitavelmente, o fardamento é indispensável a todo estudante e, em especial, ao da rede pública de ensino. É dever do Estado fornecê-lo a todos. Se não o faz, deve ser provocada a necessária intervenção do Judiciário para compelir o administrador a redirecionar suas prioridades na alocação de recursos públicos para as políticas sociais básicas.

É cediço, e não se pode olvidar, que a máquina estatal funciona de acordo com as conveniências dos gestores, que têm a prerrogativa de estabelecer as prioridades na utilização das receitas arrecadadas. Todavia, para as políticas de educação, saúde e segurança, há prioridades constitucionalmente definidas, que não podem ser relegadas e submissas às conveniências ou verificação de oportunidades. O fardamento escolar é um desses elementos que se inserem na lista desses imperativos, eis que têm recursos assegurados no orçamento de todas as esferas de governo.

Não trata a hipótese vertente, de formulação e criação de política pública nova, mas de cumprimento de uma política claramente definida, com prioridade e recursos financeiros assegurados nos orçamentos anuais. Inexiste a possibilidade de se considerar intromissão ou interferência na independência dos poderes, pois se trata apenas de se fazer cumprir o que já está determinado pela Constituição e pelas leis, inclusive pelas leis específicas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que prevê o fornecimento gratuito do material escolar. Não há falar em violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º, caput, da CF), pois, o que se verifica nos autos é a presença de elementos que demonstram a omissão do Município em concretizar direitos assegurados a sua população em idade escolar.

Ademais e a propósito, tem-se como conveniente destacar trecho da decisão da Primeira Turma do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 648410, sob a brilhante relatoria da Ministra CARMEM LÚCIA, julgado em 14.02.2012, Processo Eletrônico DJ4-053, Publicado em 14.03.2012, “*verbis*”:

“É imperioso advertir que o direito tutelado pela presente ação vincula-se ao direito de assistência social, educação e proteção à infância, direitos fundamentais sociais de segunda dimensão (art. 6º, caput, da CF), apresentando estreita ligação com a noção de mínimo existencial tão difundido pela doutrina e jurisprudência.

A Constituição Federal de 1988, nitidamente pautada na noção de um Estado Democrático de Direito, coloca a dignidade da pessoa humana como vetor central do sistema (art. 1, III, da CF), tendo dispensado atenção especial no que tange à proteção das crianças e adolescentes.

Em outro norte, na visão internacional do direito da criança e do adolescente, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, inserida no ordenamento

brasileiro através do Decreto nº 99.710/90, destaca em seu art. 18, item 3º, “in verbis”:

“Art.18 (*omissis*)

1 – Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

(...)

e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar”. (negritei)

Destarte, à luz dos dispositivos acima mencionados, bem como do cenário fático descrito na presente remessa necessária, percebe-se que a decisão reanalisada não merece censura, uma vez que se volta unicamente a tentar assegurar direito fundamental das crianças e adolescentes do Município, em particular as Aroeiras, beneficiárias da sentença de primeiro grau, de receberem, tempestivamente, os uniformes escolares a serem distribuídos pelo Município, que o considera obrigatório.

Ademais, não há falar em violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º, caput, da CF), uma vez que há presença de elementos que revelam omissão da municipalidade na concretização e efetivação do direito anteriormente explanado.

Corroboram os argumentos os trechos extraídos de decisão do Supremo Tribunal Federal a seguir transcritos:

“ (...)

- Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- -jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

(...)

– A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso

ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

(...)

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE

CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

- O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de

“mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados (...). (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

Assim, havendo a sentença recorrida fixado multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por semana de atraso, deve apenas ser acrescida da determinação no sentido de que tenha o limite de R\$100.000,00 (cem mil reais), para evitar excessivo prejuízo ao Município e, por outro lado, como a multa por descumprimento de decisão judicial lavrada em ação civil pública de obrigação de fazer deve ser direcionada para o Fundo de Direitos Difusos, como forma de instrumentalizar o Ministério Público a cumprir o seu papel de fiscal da lei e de defensor dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Por todo o exposto, **dá-se provimento parcial à remessa oficial**, tão somente, para fixar o limite da multa em R\$100.000,00 (cem mil reais), para evitar excessivo prejuízo ao Município e, por outro lado, determinar que a multa seja direcionada para o Fundo de Direitos Difusos, como forma de instrumentalizar o Ministério Público a cumprir o seu papel de fiscal da lei e de defensor dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

É como voto.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, o Exmo. Dr. Carlos Eduardo Leite Lisboa, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição ao Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho e o Exmo. Dr. Tércio Chaves de Moura, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição a Exma.

Desa. Maria das Neves do Egito de Araújo Duda Ferreira.

Presente ao julgamento, a Exma. Dra.
Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Câmara
Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João
Pessoa, 29 de novembro de 2016.

Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos
Relator