



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça da Paraíba
Gabinete da Desa. Maria das Graças Morais Guedes

A C Ó R D ã O

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000016-43.2013.815.0021

Origem : Vara Única da Comarca de Caaporã
Relatora : Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes
Apelante : Estado da Paraíba
Procurador : Renan de Vasconcelos Neves
Apelado : Ministério Público do Estado da Paraíba

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. REFORMA DE ESCOLA ESTADUAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. RISCO À SAÚDE E À INCOLUMIDADE FÍSICA DO CORPO DOCENTE E DISCENTE. DEVER DO ESTADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL AFASTADO. DESPROVIMENTO.

- Assim como a saúde e a segurança pública (arts. 196 e 144, da CF), a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF), devendo, pela essencialidade do seu objeto, ser prestada, acima de tudo, de forma eficiente. Se o Estado não proporciona as condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas, está em falta com seu dever constitucional.

- Não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional, impregnado de autônoma força normativa.

Como o pleito visa propiciar condições minimamente decentes aos usuários de estabelecimento de ensino, estando a pretensão dentro do limite do razoável, e garantir a dignidade humana, objetivo principal do Estado Democrático de Direito, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao postulado do mínimo existencial.

- Não há como acatar a alegação de que o Estado não tem como atender a demandas desta ordem em virtude de ausência de dotação orçamentária ou que seu deferimento poderia resultar na inviabilização dos serviços públicos, porquanto se trata apenas de compelir o ente público a cumprir dever que a Carta Magna lhe impõe e assegura ao cidadão como direito fundamental, devendo a Administração Pública realocar recursos suficientes a fim de assegurar acesso digno à educação, bem como engendrar políticas públicas de modo a suprir seu dever constitucional

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

A C O R D A, a egrégia Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, **em desprover o recurso**.

RELATÓRIO

Trata-se de apelação cível interposta pelo **Estado da Paraíba** contra sentença, fls. 82/85 prolatada pelo Juízo da Comarca de Caaporã nos autos da ação civil pública em face dele ajuizada pelo Ministério Público Estadual.

O Juízo *a quo* julgou procedente o pedido inicial, extinguindo o feito com resolução do mérito, a teor do art. 269, I, CPC, para determinar que o Estado da Paraíba proceda às reformas necessárias na infraestrutura da Escola Estadual Alberto Lundegren, bem como à sua regularização no plano pedagógico, com fins de participar do projeto Mais educação, sendo deferidas todas as providências especificadas na exordial pelo Ministério Público Estadual.

Sem condenação em honorários advocatícios, em vista do art. 18 da Lei n. 7347/85.

Em razões recursais, fls. 88/95, sustenta o apelante ocorrer violação ao princípio da independência de poderes, por inoportunidade no plano plurianual de quantias necessárias para arcarem com as despesas impostas, e essas circunstâncias caracterizam a prática de ato não autorizado, lesivo ao patrimônio público e inserido no âmbito da discricionariedade.

Assevera estar impossibilitado de efetuar despesa extra sem a respectiva receita após o início do exercício financeiro, e não haver programação orçamentária para a execução dos comandos impostos na sentença.

Aduz incidir no caso concreto a teoria da reserva do possível, e ser necessária a caracterização do binômio razoabilidade da pretensão e a disponibilidade financeira para favorecer o acolhimento do pleito de impor obrigação ao ente estatal.

Pugna pelo provimento do apelo para julgar improcedente o pedido veiculado na exordial.

Em contrarrazões recursais, fls. 98/110, afirma o apelando inexistir violação ao princípio da separação de poderes diante da inércia estatal em cumprir mandamento constitucional de caráter fundamental relacionado à prestação do ensino, especificando que é dever do apelante assegurar a criança e ao adolescente com absoluta prioridade o direito à educação. Requer, assim, o desprovimento do recurso.

A Procuradoria de Justiça lançou parecer, fls. 117/121, opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

**Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes -
Relatora**

Contam os autos que o **Ministério Público do Estado da Paraíba** ajuizou Ação Civil Pública com base em Procedimento Administrativo de nº 62/2011 a fim de sanar as irregularidades encontradas na **Escola Estadual Alberto Lundegren**, no Município de Caaporã, relativos a :1) conserto da parte hidráulica nos banheiros e cozinha; 2) conserto na parte elétrica dos corredores e salas de aula; 3) retelhamento, com reparos na infiltração da laje; 4) pintura; 5) instalação de extintores; 6) retirada de fiteiros; 7) regularização da situação da escola para funcionamento do Projeto Mais Educação, conforme doc. fls. 16/18.

A decisão de primeiro grau julgou procedente o pedido inicial, extinguindo o feito com resolução do mérito, a teor do art. 269, I, CPC, para determinar que o Estado da Paraíba proceda às reformas necessárias na infraestrutura da escola, bem como à sua regularização no

plano pedagógico, com fins de participar do projeto Mais educação, sendo deferidas todas as providências especificadas na exordial pelo Ministério Público Estadual.

Apesar da gravidade do fato, o Estado se defende com respaldo na incidência da teoria da reserva do possível e na violação ao postulado da separação dos poderes, alegando que é atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo a elaboração, aprovação e execução das políticas orçamentárias.

Registro existir entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal – STF no sentido de excepcionar a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nos casos em que a omissão administrativa importa em clara inobservância de comando legal cogente. Veja-se:

“É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.” (RE 464143 AgR, re. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, j. 15-12-2009, DJe 030, pub. 19-2-2010). (grifei)

[...] Admite-se a possibilidade de atuação do Poder Judiciário para proteger direito fundamental não observado pela administração pública. (AI 664053 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 3-3-2009, DJe 059, pub. 27-3-2009). (negritei)

No Superior Tribunal de Justiça encontramos precedente semelhante:

"ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS - DIREITO À SAÚDE -

FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS A HOSPITAL UNIVERSITÁRIO - MANIFESTA NECESSIDADE - OBRIGAÇÃO DO ESTADO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - NÃO-OPONIBILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL.

"1. Não comporta conhecimento a discussão a respeito da legitimidade do Ministério Público para figurar no pólo ativo da presente ação civil pública, em vista de que o Tribunal de origem decidiu a questão unicamente sob o prisma constitucional.

"2. Não há como conhecer de recurso especial fundado em dissídio jurisprudencial ante a não-realização do devido cotejo analítico.

"3. A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais.

"4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a

qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.

"5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.

"6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário. "Recurso especial parcialmente conhecido e improvido." (REsp 1041197-MS, rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 25-8-2009, DJe 16-9-2009) (grifei)

O contexto das decisões transcritas denota não existir afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional.

A Constituição Federal prevê no art. 205, que "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A respeito do direito à educação, o colendo Supremo Tribunal Federal já afirmou que "A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil."(RE 603575 AgR/SC, rel. Min. Eros Grau, j. 20-4-2010, Segunda Turma, DJe 086, div. 13-5-2010, pub. 14-5-2010).

Resta patente, portanto, que a educação possui *status* de direito fundamental, tão relevante quanto a segurança pública e a saúde, igualmente conceituadas como direito de todos e dever do Estado (arts. 144 e 196, ambos da CF).

Em sua obra 'Controle judicial das omissões do Poder Público'¹, Dirley da Cunha Júnior, ao comentar sobre a atuação do Poder Judiciário no que se refere à implementação de políticas públicas no âmbito da ação civil pública, leciona o seguinte:

“No que concerne ao controle das omissões do poder público, essa ação coletiva tem a virtude de propiciar uma atuação judicial abrangente no controle para a implementação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos sociais. Por meio dela, por exemplo, o Ministério Público pode e até deve propor ao Judiciário um efetivo controle do poder público na realização de políticas públicas determinadas vinculativamente pela Constituição nas áreas sociais (como, por exemplo, na saúde, educação, previdência, assistência, cultura, criança e

¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Controle judicial das omissões do Poder Público. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 458/459

adolescente, idoso, portador de deficiência, meio ambiente e índio).

E não se diga, a propósito, que o controle judicial das políticas públicas consistiria numa indébita intromissão do Poder Judiciário na esfera da competência discricionária de outro Poder. O juízo de conveniência e oportunidade dos poderes públicos, tão invocado para afastar a tese da judicialização das políticas públicas, não autoriza a omissão destes poderes no cumprimento de seus deveres constitucionais.

De feito, a atividade discricionária do poder público, modernamente, vem sendo cada vez mais reduzida e delimitada, em decorrência da consagração de importantes princípios constitucionais conformadores da atuação dos poderes, a exemplo dos princípios da indisponibilidade do interesse público, do devido processo legal formal e substantivo, da razoabilidade e proporcionalidade, da moralidade administrativa, da eficiência, da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, da continuidade do serviço público, da justiça social, da economicidade, entre outros." (grifei)

O argumento exteriorizado pelo Estado apelante de que seria inviável a intervenção do Judiciário em suas decisões políticas, não merece prosperar, por deter o Poder Judiciário legitimidade constitucional para, ao se deparar com qualquer lesão a direito, notadamente quando se tratar de violação a direito fundamental, apreciar e intervir na questão.

In casu, como já relatado, após procedimento de investigação prévia realizado pelo Órgão Promotorial, foram constatadas

diversas irregularidades estruturais na **Escola Estadual Alberto Lundegren**, que estariam pondo em risco a integridade física e a vida dos alunos, professores e funcionários daquele estabelecimento de ensino.

A Constituição Federal estabelece a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios que deve nortear a assistência educacional do país.

Inclusive, em consonância com o ditame constitucional acima, a Constituição do Estado da Paraíba, em seu art. 210, §2º, estabeleceu a prioridade da aplicação dos recursos públicos ao atendimento das necessidades do ensino público obrigatório, buscando a universalização do ensino fundamental e a expansão do ensino médio.

Não se tratam, pois, de enunciados que simplesmente convidam o Estado a agir, mas, sim, o obriga a promover tais atos.

Desse modo, inescusável é o dever do Estado de propiciar não somente a educação pura e simples, mas também oferecer condições físicas minimamente adequadas às escolas, de modo que os alunos, professores e toda comunidade escolar em seu conjunto possam desenvolver suas atividades de forma segura e digna.

No caso concreto, é incontroverso que a **Escola Estadual Alberto Lundegren** encontra-se em situação precária, mesmo após sucessivos pleitos de subtração das anormalidades.

Logo, carece de mais explicações se concluir que se trata de um ambiente verdadeiramente perigoso e de condições precárias, eis que não atende às necessidades básicas de segurança e estrutura, colocando em risco a incolumidade física dos alunos e servidores, pelo que viola frontalmente o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Ademais, o pleito em análise visa propiciar condições minimamente decentes aos usuários do estabelecimento de ensino, estando a pretensão dentro do limite do razoável, já que garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.

Por fim, não há fundamento para acatar a alegação do Estado em relação à ausência de atendimento das demandas em virtude de inexistência de dotação orçamentária ou da inviabilização dos serviços públicos, porquanto se trata apenas de compelir o ente público a cumprir dever que a Carta Magna lhe impõe e assegura ao cidadão como direito fundamental, devendo a Administração Pública realocar recursos suficientes a fim de assegurar acesso digno à educação, bem como engendrar políticas públicas de modo a suprir seu dever constitucional.

Nesse sentido é a jurisprudência pátria:

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REFORMA DE ESCOLA MUNICIPAL - PRECARIEDADE VERIFICADA EM RELAÇÃO À SEGURANÇA E ESTRUTURA DO IMÓVEL - LAUDOS TÉCNICOS CONFECIONADOS PELA VIGILÂNCIA CIVIL E CORPO DE BOMBEIROS - PATENTE RISCO À INCOLUMIDADE FÍSICA DOS ALUNOS E PROFESSORES - DEVER DO MUNICÍPIO - EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS - INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL AFASTADO - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. - **Assim como a saúde e a segurança pública (arts. 196 e 144, da CF), a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF), devendo ser prestada de forma eficiente;** - A Constituição Federal obriga o Município garantir condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas, não havendo que se falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o

Judiciário limita-se a determinar o cumprimento de mandamento constitucional, como no caso em exame. Precedentes dos Tribunais Superiores; - **Não há como acatar a alegação de que o Estado não tem como atender a demandas desta ordem em virtude de ausência de dotação orçamentária própria ou que seu deferimento poderia resultar na inviabilização dos serviços públicos, porquanto se trata apenas de compelir o ente público a cumprir dever que a Carta Magna lhe impõe e assegura ao cidadão como direito fundamental, devendo a Administração Pública realocar recursos suficientes a fim de assegurar acesso digno à educação, bem como engendrar políticas públicas de modo a suprir seu dever constitucional;** - Recurso conhecido e desprovido. (TJ-SE - AC: 2011209189 SE , Relator: DESA. SUZANA MARIA CARVALHO OLIVEIRA, Data de Julgamento: 08/05/2012, 1ª.CÂMARA CÍVEL) (negritei)

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REFORMA DE ESCOLA ESTADUAL - PRECARIIDADE VERIFICADA - RISCO À SAÚDE E À INCOLUMIDADE FÍSICA DOS ALUNOS E PROFESSORES - DEVER DO ESTADO - INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PEDIDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL - DILAÇÃO DO PRAZO PARA A CONCLUSÃO DAS OBRAS - FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DO COMANDO JUDICIAL - POSSIBILIDADE AINDA QUE EM FACE DE ENTE PÚBLICO - MATÉRIA PACIFICADA NO STJ - VALOR EXCESSIVO - DESPROPORCIONALIDADE VERIFICADA - POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO - ART. 461, § 6º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. "Assim como a saúde e a segurança pública (arts. 196 e 144, da CF), a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF), devendo, pela essencialidade do seu objeto, ser prestada, acima de tudo, de forma eficiente. **Se o Estado não proporcione as**

condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas, está em falta com seu dever constitucional. Não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional, impregnado de autônoma força normativa". (TJSC - AC n. - Rel. Des. Newton Janke)"O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de ser possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória - astreintes -, ainda que seja contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer. Agravo regimental improvido". (STJ - 2ª T. - AgRg no AREsp 7869 / RS - Rel. Min. Humberto Martins) "A ratio essendi da norma é desestimular a inércia injustificada do sujeito passivo em cumprir a determinação do juízo, mas sem se converter em fonte de enriquecimento do autor/exequente. Por isso que a aplicação das astreintes deve nortear-se pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade." (STJ - REsp 1112862/GO - rel. Min. Humberto Martins, j. 13-4-2011, DJe 4-5-2011)" (TJ-SC - AC: 470840 SC 2009.047084-0, Relator: Cid Goulart, Data de Julgamento: 25/01/2012, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de São Francisco do Sul) (realcei)

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. REFORMA DE ESCOLA ESTADUAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. RISCO À SAÚDE E À INCOLUMIDADE FÍSICA DO CORPO DOCENTE E DISCENTE. DEVER DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPADA NA SENTENÇA, POSSIBILIDADE. FLEXIBILIZAÇÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL COM OPÇÃO PARA A DEMOLIÇÃO DO PRÉDIO, RECOMENDADO POR PARECER TÉCNICO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Assim como a saúde e a segurança pública (arts. 196 e 144, da CF), a

educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF), devendo, pela essencialidade do seu objeto, ser prestada, acima de tudo, de forma eficiente. **Se o Estado não proporciona as condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas, está em falta com seu dever constitucional. 2. Não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional, impregnado de autônoma força normativa.”** (TJ-SC - AC: 189406 SC 2009.018940-6, Relator: Newton Janke, Data de Julgamento: 09/11/2011, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de São Francisco do Sul) (grifei)

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO À APELAÇÃO CÍVEL**, para manter incólume a decisão recorrida. Sem condenação em honorários advocatícios, em vista do art. 18 da Lei n. 7347/85.

É como voto.

Presidiu o julgamento a Exma Desa. Maria das Graças Moraes Guedes (relatora). Presentes no julgamento o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides e o Exmo Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque.

Presente ao julgamento, o Dr. Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça Convocado.

Sala de Sessões da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, em 26 de setembro de 2017.

Gabinete no TJ/PB, em 27 de setembro de 2017.

Desa. Maria das Graças Moraes Guedes

RELATORA