



Número: **0800154-15.2022.8.14.0077**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO**

Última distribuição : **18/10/2023**

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

Processo referência: **0800154-15.2022.8.14.0077**

Assuntos: **Obrigações de Fazer / Não Fazer**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
ESTADO DO PARÁ (APELANTE)	
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO (APELANTE)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)	ISAIAS MEDEIROS DE OLIVEIRA (PROCURADOR)

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
23861263	12/12/2024 10:04	Acórdão	Acórdão

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0800154-15.2022.8.14.0077

APELANTE: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO, ESTADO DO PARÁ

APELADO: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA

RELATOR(A): Desembargadora LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

EMENTA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. GARANTIA DA SEGURANÇA E INTEGRIDADE EM ESCOLA PÚBLICA. REFORMA E ADEQUAÇÃO ESTRUTURAL. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. FIXAÇÃO DE ASTREINTES. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Estado do Pará contra sentença que julgou procedente Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público, impondo ao ente estadual a obrigação de realizar obras de reforma e adequação estrutural na Escola Estadual Rui Barbosa, situada em Anajás/PA, com vistas a garantir segurança e condições adequadas de ensino para alunos e funcionários. As obrigações incluíam climatização das salas de aula, ampliação e reforma de instalações, adequação elétrica e acessibilidade, e melhorias no abastecimento de água, a serem executadas no prazo de seis meses.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há cinco questões em discussão: (i) verificar a inépcia da petição inicial por suposta generalidade no pedido; (ii) avaliar se houve comprovação da necessidade das reformas exigidas; (iii) analisar a possibilidade de cumprimento simultâneo das obrigações impostas, diante de limitações orçamentárias e da necessidade de licitação; (iv) examinar a alegação de ingerência do Judiciário em políticas públicas e violação do princípio da separação dos poderes; e (v) ponderar sobre a proporcionalidade da multa diária (astreintes) fixada para assegurar o cumprimento da ordem judicial.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A petição inicial, fundamentada em relatório técnico do Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar

(GATI), detalha com clareza as deficiências estruturais da escola e as medidas corretivas necessárias, afastando a alegação de inépcia por generalidade ou remissão.

4. A necessidade das reformas foi comprovada por meio de laudos técnicos, relatos e fotografias que atestam as condições precárias e o risco à integridade física dos usuários, evidenciando a urgência das intervenções para resguardar o direito fundamental à educação em condições seguras.

5. A reserva do possível, embora relevante, não pode justificar a omissão na garantia de direitos fundamentais, especialmente quando se trata do direito à educação e segurança. O direito à educação, previsto no artigo 208 da Constituição Federal, impõe ao Estado o dever de assegurar condições mínimas de infraestrutura escolar.

6. A atuação judicial para assegurar a implementação de direitos fundamentais em casos de omissão ou inércia administrativa não configura violação ao princípio da separação dos poderes, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, que autoriza a intervenção judicial em políticas públicas em casos excepcionais.

7. A fixação de astreintes no valor de R\$ 5.000,00 por dia, limitada a R\$ 100.000,00, visa garantir o cumprimento tempestivo das obrigações de fazer impostas ao Estado, sendo proporcional e razoável à luz da gravidade da situação e do direito fundamental tutelado.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Apelação conhecida e desprovida. Unanimidade.

Tese de julgamento:

1. O Poder Judiciário pode determinar a realização de obras e reformas em escolas públicas para garantir o direito fundamental à educação e a segurança dos usuários, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

2. A reserva do possível e a limitação orçamentária não eximem o Estado de cumprir obrigações essenciais relacionadas a direitos fundamentais, especialmente quando envolve o mínimo existencial.

3. A fixação de multa diária para compelir o cumprimento de obrigação de fazer é válida e deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e aprovados em Plenário Virtual os autos acima identificados, ACÓRDAM os Excelentíssimos Desembargadores que integram a 2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, conhecer e negar provimento à apelação, na conformidade do Relatório e Voto, que passam a integrar o presente Acórdão.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Desembargadores José Maria Teixeira do Rosário (Presidente), Luzia Nadja Guimarães Nascimento (Relatora) e Luiz Gonzaga da Costa Neto.

49ª sessão do Plenário Virtual da 2ª Turma de Direito Público, no período de 02 a 09/12/2024.



Belém/PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

RELATÓRIO

A SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO (Relatora):

Apelação cível interposta pelo Estado do Pará contra a sentença que julgou procedente a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado do Pará, determinando a adoção de medidas estruturais para garantir a segurança da Escola Estadual Rui Barbosa, localizada em Anajás.

A sentença, considerando o risco à integridade física dos alunos e funcionários devido às condições precárias da instituição, condenou o Estado a realizar as seguintes obrigações de fazer, no prazo de 06 (seis) meses:

1. Climatização das salas de aula e ampliação do número de salas;
2. Reforma estrutural incluindo cozinha, depósito de merenda, e banheiros com acessibilidade;
3. Instalação de salas multidisciplinares e reforma da quadra esportiva;
4. Adequação elétrica e sistema de proteção contra incêndios;
5. Melhoria da acessibilidade conforme as normas de acessibilidade NBR9050 e Lei 13.146/2015;
6. Providenciar melhorias no abastecimento de água, podendo incluir poço artesiano.



Inconformado, o Estado do Pará alega: (I) inépcia do pedido por ser genérico e/ou remissivo; (II) a ausência de comprovação da necessidade de reforma da escola; (III) a impossibilidade de cumprimento simultâneo de todas as ordens judiciais, devido a limitações orçamentárias e à necessidade de prévia licitação; (IV) que o Judiciário não pode interferir nas políticas administrativas, invocando o princípio da reserva do possível para justificar as dificuldades financeiras e administrativas em realizar as reformas solicitadas; (V) e desproporcionalidade das astreintes. Requer a reforma da sentença para negar provimento à ação.

Em contrarrazões, o Ministério Público argumenta que as condições da escola representam um risco iminente, justificando a urgência dos prazos estipulados, dados os seis anos de pendências na resolução dos problemas, bem como as evidências fotográficas e relatórios técnicos sobre as condições precárias e inseguras da estrutura, afetando diretamente alunos e funcionários. Ao final, requer o desprovimento recursal.

Distribuída a apelação, a recebi somente no efeito devolutivo.

A Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso, ratificando a argumentação de que as contrarrazões do Ministério Público de primeiro grau já evidenciam a necessidade de manutenção das obrigações impostas na sentença, para resguardar a integridade e segurança dos estudantes e demais usuários da escola.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA DESEMBARGADORA LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO (Relatora):



Presentes os pressupostos recursais, **conheço** do recurso.

A controvérsia diz respeito à validade e adequação das obrigações impostas ao ente estadual, em sentença de procedência da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará para reforma estrutural da Escola Estadual Rui Barbosa, em Anajás/PA.

Alega o apelante que o pedido ministerial seria genérico e remissivo, o que configuraria inépcia da petição inicial. Tal argumento, contudo, não merece prosperar.

A petição inicial delineou de maneira clara e específica as necessidades estruturais da Escola Estadual Rui Barbosa, fundamentando-se em um relatório técnico elaborado pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar (GATI).

O referido relatório apontou as condições precárias da escola, evidenciando a necessidade de climatização das salas, adequação das instalações elétricas, reforma de áreas essenciais como a cozinha e os banheiros, entre outras intervenções imprescindíveis à segurança dos usuários.

Dessa forma, não se verifica qualquer inépcia no pedido formulado, pois o MPE não apenas detalhou os problemas encontrados na unidade escolar, como também especificou as medidas corretivas demandadas, todas claramente voltadas à proteção do direito fundamental à educação em condições adequadas e seguras. O pedido ministerial encontra-se, assim, em plena conformidade com os requisitos do art. 319 do Código de Processo Civil.

O Estado argumenta, ainda, que não restou comprovada nos autos a efetiva necessidade das reformas determinadas judicialmente. Tal alegação se mostra insubsistente, uma vez que a situação crítica da unidade escolar foi comprovada não apenas pelo relato dos alunos e funcionários, mas também por meio de inspeção técnica minuciosa realizada pelo GATI. Esse relatório, acostado aos autos, descreve em detalhes a precariedade das instalações da escola, que apresenta, entre outros problemas, infiltrações, danos estruturais e elétricos, falta de climatização adequada, e ausência de acessibilidade.

Diante de tais provas documentais e fotográficas, resta indiscutível que as condições da escola Rui Barbosa



representam risco iminente à integridade física dos alunos e funcionários, o que justifica plenamente a intervenção judicial para garantir o cumprimento das normas de segurança e de infraestrutura adequadas. Nesse contexto, a comprovação da necessidade das reformas é robusta e inegável.

Em relação à alegação recursal de sobrecarga de demandas judiciais, e que não seria possível atender a todas as ordens emitidas, especialmente no contexto das várias ações civis públicas movidas pelo Ministério Público, a tese não merece prosperar.

Embora seja compreensível que o Estado enfrente múltiplas demandas, o direito à educação, com a garantia de condições mínimas de segurança, é um direito fundamental de eficácia plena, conforme o artigo 208 da Constituição Federal.

Além disso, a alegação genérica de dificuldades orçamentárias e de priorização administrativa não pode servir como justificativa para deixar de atender uma ordem judicial que visa proteger o direito de crianças e adolescentes à educação com dignidade.

O conceito de “reserva do possível” deve ser interpretado em harmonia com a obrigação constitucional do Estado de assegurar serviços públicos essenciais, como a educação. A priorização das ações governamentais deve considerar o impacto direto na segurança e bem-estar dos cidadãos, especialmente quando se trata de direitos fundamentais, como no caso em tela.

Portanto, a sentença andou bem ao fixar prazos para a realização das obras, sendo que o descumprimento prolongado dessas medidas apenas reforça a necessidade de intervenção judicial para garantir a efetividade do direito.

O apelante ainda argumenta que a decisão judicial implicaria indevida ingerência no mérito administrativo, violando o princípio da separação dos poderes.

Essa alegação, no entanto, já foi exaustivamente debatida e superada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas é permitida quando se verifica inércia ou omissão estatal no cumprimento de direitos fundamentais, como é o caso da educação.



“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. REALIZAÇÃO DE OBRAS EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO. POLÍTICAS PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no artigo 2º da Constituição Federal.

2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, § 4º, do CPC. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985).”

(STF - ARE: 1364315 TO, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 05/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-06-2023 PUBLIC 30-06-2023)

Neste caso, a atuação do Judiciário não fere o princípio da separação dos poderes, uma vez que o objetivo da decisão é justamente garantir a implementação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. A inércia do Poder Executivo em adotar as medidas necessárias para corrigir as falhas estruturais nas escolas exigiu, de forma legítima, a atuação do Judiciário para resguardar o direito à educação segura e de qualidade.

Por fim, o apelante alega que a realização das obras depende da observância das normas de licitação, conforme impõe a legislação vigente.

Embora o argumento seja juridicamente pertinente, não pode ser utilizado como justificativa para postergar indefinidamente a adoção de medidas urgentes e necessárias para assegurar o bem-estar dos alunos. O próprio ordenamento jurídico estabelece mecanismos que permitem a aceleração de processos administrativos, como a licitação, quando se trata de medidas urgentes que visam resguardar direitos fundamentais, como é o caso.

Além disso, a sentença não eximiu o Estado de observar os trâmites administrativos, mas determinou a adoção de medidas dentro de prazos razoáveis e proporcionais, de modo a conciliar a obrigação de executar as reformas com o cumprimento das exigências legais.

Nesse sentido já decidiu este TJPA:

APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REFORMA DE ESCOLA ESTADUAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA



COM RISCO À SAÚDE E VIDA DE ALUNOS E SERVIDORES. POSSIBILIDADE. EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL E LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. INAPLICABILIDADE QUANDO A OMISSÃO ATENTAR CONTRA DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO EXCEPCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS. PRECEDENTES STF. PRECARIÉDADE DA ESCOLA MANIFESTAMENTE COMPROVADA NOS AUTOS. NECESSIDADE DE GARANTIA DO DIREITO À VIDA, À SAÚDE, À EDUCAÇÃO E, À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO. ARTIGOS 1º, INCISO III, 5º, 196, 205 E, 206, VII, DA CF/88. PRECEDENTES TJPA. MULTA DIÁRIA FIXADA EM ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. APELAÇÃO CONHECIDA E NÃO PROVIDA.

1. Ação civil pública julgada procedente para determinação de reforma na estrutura física da Escola Estadual de Ensino Fundamental Silvestre Carneiro localizada no município de Capanema, cuja precariedade da estrutura física e o risco à integridade dos alunos e servidores foram comprovados nos autos, pelas vistorias realizadas pelos representantes do Ministério Público Estadual. Escola que nunca recebeu reforma desde sua fundação no ano de 1983.

2. A estrutura física do estabelecimento escolar é um dos instrumentos garantidores de acesso dos estudantes à escola e via de consequência ao atendimento do direito constitucional à educação, devendo o Estado do Pará implementar a infraestrutura necessária à instituição de ensino em destaque na ação, com a devida segurança em quaisquer situações, tornando-a um ambiente seguro e agradável, para fruição de discentes e servidores públicos, sem que tal determinação judicial revele interferência indevida do Poder Judiciário, tampouco ofensa ao princípio da separação de poderes. Decisão apelada em sintonia com a jurisprudência dominante da Suprema Corte no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação ao artigo 2º da Constituição Federal.

3. Tratando-se de direito essencial com proteção constitucional, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal como ocorre na hipótese em análise que, além da situação se arrastar por anos sem solução, já é de conhecimento do gestor público por tempo mais que suficiente para resolução dos problemas que perduram por anos.

4. Outrossim, quanto à alegação de escassez de recursos ou de ausência de dotação orçamentária ou invocação do princípio da reserva do possível, depreende-se que não se admite invocar a cláusula da reserva do possível "com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição", porque "encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial..." (ARE 639337 AgR, Relato Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 15/09/2011). Necessidade de garantia ao mínimo existencial.

5. Impossibilidade de penalização dos estudantes e servidores, sob alegação de necessidade de procedimento licitatório para a realização das obras necessárias, até porque há na lei de licitações permissivo legal para em situações de urgência poder contratar obras sem o procedimento licitatório, bem como existe a possibilidade de contratação temporária por necessidade de serviço, enquanto não se realizada o pertinente certame público para contratação de pessoal.

6. Valor das astreintes fixado em R\$ 10.000,00 por dia limitado a R\$ 100.000,00 que se encontra dentro dos



parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade que a natureza do bem jurídico tutelado.

9. Apelo conhecido e não provido. Decisão mantida integralmente em remessa necessária.

(TJPA, Remessa Necessária e Apelação Cível nº 0801152-49.2020.8.14.0013, 2ª Turma de Direito Público, Relator Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO, julgado em 13/12/2022).

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. POLÍTICA PÚBLICA. REMANEJAMENTO DE ALUNOS E FUNCIONÁRIOS DE UNIDADE EDUCACIONAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA. MULTA COMINATÓRIA. ARBITRAMENTO EM FACE DO SECRETARIO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. DESCABIMENTO. MEDIDA COERCITIVA QUE DEVE SER DIRECIONADA AO ENTE PÚBLICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DESCABIDOS, NA ESPÉCIE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. EM REEXAME NECESSÁRIO, SENTENÇA MODIFICADA EM PARTE. DECISÃO UNÂNIME.

(TJPA, Apelação Cível nº 0002449-42.2011.8.14.0013, 1ª Turma de Direito Público, Relator Des. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, julgado em 09/09/2019)

Quanto à possibilidade de fixação das *astreintes*, é importante destacar que o Código de Processo Civil, em seu artigo 537, § 1º, prevê expressamente a aplicação de multa diária como meio de assegurar o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, como forma de coerção. Esse mecanismo tem se mostrado particularmente eficaz em garantir que o devedor cumpra tempestivamente a ordem judicial, especialmente quando existe resistência ou desídia por parte do obrigado.

No presente caso, entendo que a multa a fixação da multa diária no valor de R\$ 5.000,00, limitado a R\$ 100.000,00, foi determinada com o intuito de compelir o Estado do Pará a cumprir a obrigação de realizar as reformas nas escolas estaduais em tempo hábil.

Considerando a natureza da obrigação imposta, que envolve o direito fundamental à educação e a segurança dos alunos e funcionários, bem como a gravidade da omissão administrativa até o momento, entendo que o valor fixado não é excessivo, mantendo-se dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade previstos no ordenamento jurídico.

Ante o exposto e na companhia do parecer ministerial, **conheço e nego provimento à apelação.**



É o voto.

Belém/PA, assinado na data e hora registradas no sistema.

Desa. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO

Relatora

Belém, 11/12/2024

