



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
Coordenação da Meta 06 - CNJ/TJPB-2019

Processo: 0005632-79.2014.8.15.0371
Autor: Ministério Público do Estado da Paraíba
Réu: MUNICIPIO DE SANTA CRUZ

SENTENÇA

Vistos, etc.

O Ministério Público do Estado da Paraíba ajuizou **Ação Civil Pública, com pedido de liminar**, em face do Município de Santa Cruz-PB, com vistas a condenação do réu a (a) disponibilizar vagas em salas de aula para acolher todas as crianças de 04 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e (b) disponibilizar vagas em creches e berçários para acolher todas as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos.

Segundo a exordial, o Município promovido vem descumprindo o mandamento legal insculpido na Lei nº 13.005/2014, a qual criou o Plano Nacional de Educação e estabeleceu, dentre outras providências, a Meta 01 a fim de universalizar, até 2016, educação infantil para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade; e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do referido PNE.

Segundo dados colhidos pelo Ministério Público, em 2014, 83,1% da população de 4 a 5 anos frequentam escola e 9,2% da população de zero a três anos encontram-se matriculados creches e berçários (f. 136 do Inquérito Civil público que acompanha a inicial).

Requeru tutela antecipada para obrigar o promovido a matricular as crianças de até 03 anos de idade em creches públicas ou em instituições privadas ou conveniadas, em não havendo vagas; e as de 04 a 05 anos de idade, em escolas públicas ou, extrapolado o número de alunos em sala, em instituições privadas ou conveniadas; em ambos os casos, próximas às suas residências.

Juntou diligências realizadas administrativas, cópia do Plano Municipal de Educação, Termo de audiência pública, Termo de Cooperação com o Conselho Tutelar do Município e Conselho Municipal de Educação, Projeto Tempo de Aprender, minuta de Termo de Ajustamento de Conduta e justificativa do promovido acerca da não assinatura do termo.

Declínio de competência da 4º Vara para o juízo da 7ª Vara da Comarca de Sousa-PB. (ID Num. 24912861 - Pág. 91)

Manifestação do promovido sobre o pedido de liminar. (ID Num. 24912887 - Pág. 1-3). Alegou que em 2014, 82% da população de 4 a 5 anos estavam matriculadas na rede de ensino, aduzindo que pretendia atingir a meta fixada para 2016

(universalização da educação infantil). Em relação aos infantes até 3 anos, argumentou que naquele mesmo ano, 20% delas estariam matriculadas em creches municipais.

Decisão postergando a análise do pedido de tutela antecipada e determinando a intimação do promovido. (ID Num. 24912887 - Pág. 9-10)

Contestação (Id Num. 24912887 - Pág. 13-17) sem preliminares e, no mérito, em suma, aduziu que vem cumprindo com a obrigação de matricular as crianças na forma consignada no TAC, dentro das suas possibilidades, sendo que a efetivação de contemplar 100% das crianças com matrícula em creche e pré-escola não era possível e nem obrigatório à época. Pugna pela improcedência da ação.

Impugnação à contestação apresentada.

Decisão de saneamento do processo. (Id Num. 24912887 - Pág. 25)

Informações da Secretaria de Educação do Município em ID Num. 24912887 - Pág. 30-35

É o relatório. Decido.

Do julgamento antecipado

Apesar da causa não ser exclusivamente de direito, não observo a necessidade de produção de provas em audiência. Deste modo, apresenta-se como dever o julgamento *antecipado do mérito*, conforme previsto no Código de Processo Civil, expressamente:

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;

Do mérito

Sem preliminares, ao examinar o mérito, o cerne da questão da presente ação coletiva ficou limitado em saber se o Município promovido está cumprindo a Meta 01 fixada pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), o qual restou assim fixado:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

A Constituição Federal, em seu art. 6º, reconhece o direito à educação como um direito social fundamental. Já o art. 205 da Constituição Federal garante o direito de todos à educação (princípio da universalidade da educação), atribuindo ao Estado e à família o dever de promovê-la com a colaboração da sociedade.

Em relação à educação infantil, a Constituição Federal, em seu art. 208, assegura que o dever do Estado com a educação infantil será efetivado mediante a garantia do acesso em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (Redação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A educação infantil é reconhecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, como primeira etapa da Educação Básica, sendo de responsabilidade prioritária dos municípios. O PME deve indicar as ações que poderão ser realizadas de forma colaborativa garantindo o direito das crianças na creche e na pré-escola.

A Lei nº 13.005/2014, que prevê o Plano Nacional de Educação (PNE), determina que cada município deve adequar ou elaborar seu Plano Municipal de Educação (PME), de forma democrática, coletiva e colaborativa, possui vigência de dez anos, a partir de 26/06/2014 data em que foi sancionado, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias de concretização no campo da Educação.

Segundo o art. 4º da sobredita Lei Federal, as metas previstas deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Na espécie, ao perflustrar os autos, extrai-se que o Município tinha, em 2010 (Censo IBGE 2010 e INEP), 442 crianças com idade até 03 anos, estando apenas 138 matriculadas e 304 fora da escola, o que resulta no percentual de 69% de atendimento à Meta fixada.

Por sua vez, com relação às crianças de 04 a 05 anos, em 2010, o Município contava com 180 crianças, estando apenas 76 matriculadas na rede regular, ficando à margem 104 crianças (58%), conforme Id. 24912472 - Pág. 22.

Em sua contestação, o Município informa que se baseou num levantamento realizado por Agentes Comunitário de Saúde em 2014, o que, desde já, permite a conclusão de nítida inobservância ao comando legal previsto no art. 4º da Lei nº 13.005/2014.

Afirmou, ainda, que, à época (2014), havia 250 crianças com idade até 03 anos no Município, incluída a zona rural, sendo que apenas 51 crianças estariam matriculadas em creche. Em 2018, pontuou que, com base em dados do INEP, aquele número foi elevado para 58.

No que tange aos infantes de 04 e 05 anos, aduziu que em 2014 o Município contava com 190 crianças, dentre as quais 156 estariam matriculadas.

Pois bem.

Após o cruzamento dos dados fornecidos pelo próprio Município e as informações oficiais censitárias, é possível constatar se o promovido não respeitou os limites legais. Para facilitar a compreensão, consigna-se a tabela abaixo:

CRIANÇAS	VAGAS TOTAL REDE MUNICIPAL (2019)	MATRÍCULAS (2019)	DÉFICIT
(00 a 03 anos) 356 - Censo 2010 368 – Dados da Sec. 2018	70 (19,66%) (19,02%)	68 – Rede Municipal 06 – Escola Particular	282
(04 a 05 anos)			

180 - Censo 2010 166 – Dados da Sec. 2018	155 (86,11%) (93,37%)	138 – Rede Municipal 11 – Escola Particular	14
(Num. 24912887 - Pág. 34) (Num. 24912887 - Pág. 35)	(Num. 24912887 - Pág. 31)	(Num. 24912887 - Pág. 32) (Num. 24912887 - Pág. 33)	

Logo, a partir do confrontação dos dados, vê-se que as vagas ofertadas não chega ao percentual de mínimo levando-se em conta tanto as informações prestadas pelo IBGE ou pelo promovido.

Nos termos dos artigos 208, inciso IV, e 211, § 2º, da Constituição Federal, a Municipalidade não poderá exonerar-se da obrigação constitucional (vinculante) de disponibilizar educação infantil à criança de até 05 (cinco) anos de idade, principalmente com base em juízo de oportunidade e conveniência (poder discricionário).

Embora o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei Federal n. 13.005/2014) tenha estipulado o prazo de 10 (dez) anos (ou seja, até 2024) para ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos, em nada desonera de seus deveres o ente municipal, vez que não há alternativa entre fazer ou deixar de fazer quando se versa sobre direitos fundamentais, restando tão-somente a exclusiva opção de perpetrar as medidas cogentes para a colocação de suas crianças nas creches.

Deve ser refutada a alegação do réu de que o prazo para a concretização da meta de *ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos*, ainda não se exauriu, eis que finda em 2024.

É que tal argumento não obsta o cumprimento imediato de valores constitucionais o consagrado direito à educação infantil (prioridade absoluta objeto do art. 227, da Constituição Federal), sobretudo quando há evidente desrespeito às metas graduais de universalização do ensino infantil previstas no Plano Nacional de Educação, as quais devem servir de paradigma e baliza mínima aos municípios na execução da política educacional, sem afetar os direitos sociais das crianças.

Com efeito, sempre que o poder público competente comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a inteireza de direitos fundamentais, sociais e culturais definidos pela Constituição Federal, o Poder Judiciário poderá determinar que políticas públicas sejam perpetradas visando à concretização de tais direitos.

Registre-se, ademais, que o prazo para a implementação da meta de *universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade* expirou-se em 2016. Na espécie, extrai-se que embora próxima, não foi ainda alcançada pelo promovido, pois o atingimento de 86,11% (censo 2010) - ou 93,37% (Secretaria Municipal de Saúde) - encontra-se à margem da meta de 100%, mesmo depois de 4 anos do fim do prazo legal, o que revela nítida omissão municipal.

Deve ser enfatizado que a forma de organização em que se estrutura nosso Estado Democrático de Direito, há a previsão de competências constitucionais bem

definidas para cada um dos Poderes, que devem atuar com independência e de forma harmônica entre si.

E nessa concepção de Estado, cabe ao Poder Executivo, numa atuação conjunta das esferas federal, estadual e municipal "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", bem como "promover programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem"(art. 227, caput e § 1º, da CF/1988).

Isso porque compete a esse Poder realizar o juízo de conveniência e oportunidade para decidir em quais políticas públicas, que são inúmeras e de grande necessidade, serão empregados os recursos públicos disponíveis, que são finitos e insuficientes, bem como em que local serão oferecidos determinados serviços de atendimento à saúde da criança e do adolescente.

Afinal, a soberania do poder popular que elegeu os Administradores Públicos, por meio do voto direto, lhes confere legitimidade para definir quais serão as prioridades a serem atendidas com o dinheiro público.

Logo, a execução das políticas administrativas compete ao Poder Executivo, inclusive a implementação do seu orçamento, com base nas prioridades que estabelece.

Com efeito, o Poder Judiciário não pode, em regra, imiscuir-se no mérito ou discricionariedade administrativos, em virtude do princípio da separação de poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República.

Todavia, embora independentes entre si, devem os Poderes pautar-se pela harmonia, na clássica alusão ao sistema dos freios e contrapesos, ou *check and balances*, oriundo da doutrina inglesa, devendo o Poder Judiciário afastar todos os atos ilegais porventura praticados pelos membros dos outros poderes.

Isso quer dizer que, mesmo no caso de ato discricionário, praticado por membro de Poder, uma vez que tal ato não se encontre revestido de legalidade, por não estar devidamente fundamentado, *v.g.*, deve o Poder Judiciário declarar a respectiva nulidade, o que revela a aplicação do sistema de freios e contrapesos, presente no princípio da separação de poderes, *supra* mencionado. Tal sistema evita práticas ilegais e arbitrárias por parte de todos os Poderes da República, já que todos fiscalizam uns aos outros.

Na visão do constitucionalista, mestre e doutor Walter Agra, as funções estatais devem realmente ser repartidas a fim de se evitar o absolutismo, de modo que os Poderes se fiscalizem entre si. Diz o constitucionalista pernambucano, *in verbis*:

“A concentração de poder tende ao arbítrio; com a sua repartição, em que um poder limita o outro, a fiscalização do cumprimento dos parâmetros legais pode ser realizada, evitando a quebra dos princípios democráticos

(...)

Os poderes componentes da federação são independentes – um não necessita do outro para o seu funcionamento – e são harmônicos – o funcionamento de um deles não obstacula o

exercício da função dos outros. Isso significa que eles podem trabalhar de forma autônoma, mas não de forma isolada, obviamente porque a seara fática onde eles têm de incidir é a mesma. **Arrefecendo um o arbítrio do outro, quem ganha é a cidadania, que tem os seus direitos preservados.**” (AGRA, Walter de Moura, *in* Curso de Direito Constitucional, 3ª edição, Forense, 2007, págs. 108/109) – grifos não originais.

Com isso, não há que se falar em intromissão do Poder Judiciário na seara administrativa, pois, mesmo o ato discricionário deve também ser motivado, pautado, pois, dentro dos parâmetros legais. Uma vez emitido ato administrativo sem motivação ou desprovido de legalidade, o Poder Judiciário deve atuar para anulá-lo. É o entendimento do administrativista Hely Lopes Meirelles, *verbis*:

"Hoje, em face da ampliação do princípio do acesso ao Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), conjugado com o da moralidade administrativa (CF, art. 37, caput), a motivação é, em regra, obrigatória. Só não o será quando a lei a dispensar ou se a natureza do ato for com ela incompatível. Portanto, na atuação vinculada ou na discricionária, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação" (MEIRELLES, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, pág. 149)

Destarte, os atos administrativos devem pautar-se pela lisura, dentro de parâmetros motivadores e morais, atendendo aos princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Registre-se que a faculdade discricionária da Administração não pode se confundir com o arbítrio. A discricionariedade é autonomia de gestão administrativa ao passo que o ato arbitrário é revestido de ilegitimidade e resultará na sua invalidade.

Destarte, se administradores públicos eleitos pelo voto soberano de nosso povo frustra a aplicação da lei, tal omissão pode comprometer, à luz do sistema de freios e contrapesos, ensejar na interferência do Poder Judiciário na atividade do Executivo, em razão da supremacia da Constituição, para determinar, em situações excepcionais, que se assegurem direitos fundamentais, sem que isso implique violação ao princípio da separação de poderes.

Essa é a linha que o STF vem adotando, senão vejamos o julgado abaixo:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO.

REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 08.8.2013. **O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, 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 de Poderes. [...]** (AgRARE n. 893253 AgR, rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 4-8-2015) (**negritei**)

Casos extremos de omissão do Executivo podem gerar a intervenção do Judiciário para garantir direitos impostergáveis, mas é preciso saber ponderar sobre os nossos limites, para não substituir atribuições típicas de outros organismos estatais.

O eg. TJPB assim decidiu de forma recente caso semelhante:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - Apelação cível e remessa necessária - Ação Civil Pública - Escola Pública - Necessidade de reforma - Precariedade - Estrutura não adequada para atendimento - Direito fundamental social - Norma de eficácia plena e imediata - Poder Judiciário - Interferência - Não violação da separação dos poderes - Manutenção da r. sentença - Desprovisionamento da apelação cível e remessa necessária. - **É inconcebível que entes públicos se esquivem de fornecer meios e instrumentos necessários à garantir direito fundamental à educação.** - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. (...). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. (...). 2. **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 de poderes.** 3. Agravo regimental não provido". (STF - RE 417408 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/12, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-12 PUBLIC 26-04-12). (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo N° 0002243620158150351, 2ª Câmara Especializada Cível, Relator DES. ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS , j. em 18-06-2019) **Negritei**

Sendo assim, é preciso enfatizar o cunho declaratório da presente demandada, de maneira que, uma vez reconhecida as irregularidades apontadas, em flagrante desrespeito ao Plano Nacional de Educação (PNE), o que é admitido pelo promovido, o presente julgamento de mérito é medida que se impõe, eis que não se revela razoável admitir que o feito arraste-se por tanto tempo, desde 2014, sem que tenha sido prolatada sentença, quando o que remanesce nos autos é o exame da adoção (ou não) das medidas reclamadas na exordial, as quais, na realidade constituem atos de execução do provimento judicial, o que deve ser aquilatado na fase do cumprimento do presente julgado.

Ante o exposto, julgo **PROCEDENTE** a pretensão autoral, com fulcro no art. 487, I do CPC c/c art. 11 da Lei nº 7.347/85 e, em consequência, **CONDENO** o **MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ-PB**, na obrigação de fazer consistente em promover, conforme estabelecido pelo Plano Nacional de Educação (PNE) a:

- garantir a matrícula das crianças de 04 a 05 anos de idade, em escolas públicas ou, ante a inexistência de vagas pelo número máximo de alunos em salas de aula, em instituições privadas ou conveniadas, devidamente regularizadas, próximas às respectivas residências;
- garantir a matrícula das crianças de até 03 anos de idade, em creches públicas ou, ante a inexistência de vagas pelo número máximo de alunos em salas de aula, em instituições privadas ou conveniadas, devidamente regularizadas, próximas às respectivas residências.

Defiro tutela de urgência para determinar que o Município apresente, no **prazo de 180 dias**, plano e cronograma para cumprimento das determinações, a fim de ser examinado pelo Ministério Público e este Juízo, devendo observar, como referência, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, assim como determina o art. 4º da Lei nº 13.005/2014 (PNE).

Fixo a multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) no caso de descumprimento, limitado a seis meses, a qual será estendida à ao gestor municipal, além da possibilidade de responsabilização nos termos da Lei.

As *astreintes* serão destinadas ao Fundo gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Cruz-PB e, na ausência, na forma fixada pela art. 214, §2º do ECA).

Ainda de acordo com o art. 12, §2º da LACP, a multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Sem custas por força da Lei nº 7.347/85.

Por força das disposições contida no art. 496 do CPC subirão os presentes autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, após o prazo do recurso voluntário.

P. R. I.

Sousa, data conforme certificação digital

PEDRO DAVI ALVES DE VASCONCELOS

Juiz de Direito/Jurisdição Conjunta

Meta 06 – CNJ/TJPB - 2020

Portarias da Presidência nº 284, 624 e 625/2019