



**VOTO N. 3345/25****VISTOS.**

Contra sentença que julgou procedente ação civil pública para condenar os réus ao cumprimento de obrigação de fazer consistente em *“iniciar a execução das obras de acessibilidade nos prédios escolares que abrigam as escolas E.E. Profª Edir Paulino de Albuquerque e E.E. República Dominicana, no prazo de 1 (um) ano, sob pena de multa diária de R\$2.000,00, limitada 100 dias de multa, sem prejuízo de majoração do valor e do limite em caso de descumprimento, além da*



apuração de eventual crime de responsabilidade, improbidade administrativa e demais cominações legais” (p. 230/235), ao reexame necessário somou-se apelação da Fazenda do Estado discorrendo sobre a “complexidade do tema e sua natureza meramente administrativa” e alegando que “No ano de 2014, o Estado de São Paulo firmou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de São Paulo, comprometendo-se a adaptar todas as escolas estaduais para garantir a acessibilidade universal no prazo de 15 anos, ou seja, até o ano de 2029. Tal plano vem sendo gradualmente implementado, conforme as limitações de ordem orçamentária e técnica, com ações concretas para que a acessibilidade seja garantida em todas as escolas estaduais” e que “é descabida a determinação de medida pontual de reforma de uma ou outra escola determinada, em prejuízo do planejamento geral da Secretaria da Educação, com as limitações e prioridades que lhe são próprias”; invocou o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal e disse que, no caso dos autos, “já existem projetos técnicos para adequação da infraestrutura predial, em conformidade com a NBR 9050” e que “visto a indisponibilidade orçamentária no exercício de 2024 para emissão de autorização de licitação, contratação e execução das obras, face as ações em execução na infraestrutura predial da Rede Estadual de Ensino, será avaliada a sua viabilização em conjunto com a FDE para o ano de 2025”; subsidiariamente, requereu que o prazo para cumprimento seja dilatado para, no mínimo, 775 dias, e que a multa diária seja reduzida para R\$25,00 (vinte e cinco reais), com o teto de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) (p. 239/248). Foram apresentadas contrarrazões defendendo a sentença (p. 257/263). Livre distribuição (p. 267).

É o relatório.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Estado de São Paulo e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, cujo pedido principal é de impor aos réus obrigação de fazer consistente na *“adaptação das instalações dos prédios das escolas acima referidas, as pessoas com deficiência, nos termos das normas técnicas da ABNT, atendendo a legislação mencionada, com o prazo máximo de 01 ano para a conclusão das obras, sob pena de pagamento de multa diária a ser arbitrada por este r. Juízo; Registre-se que as adaptações devem obedecer ao que estabelece as normas técnicas da ABNT. no que diz respeito a: a) Sanitários e vestiários; b) Lavatórios; c) Boxes para chuveiros; d) Bebedouros; e) Balcão de atendimento do aluno; f) Salas de aula: mobiliário e lousa; g) Acessos: horizontal e vertical (elevadores, rampas; barras de apoio, corrimão, guarda-corpos, escadas); h) Piso tátil direcional e de alerta; i)*



Portas; j) Interfone e Porteiros eletrônicos; l) Vaga em estacionamento, m) Vegetação e n) Piscina e anfiteatro”.

No que diz respeito ao aludido TAC firmado entre o Estado de São Paulo e a Promotoria de Justiça da Capital, há cláusula que prevê expressamente ser **facultativa** a adesão das demais Promotorias ao acordo (p. 45), o que não ocorreu com o do Ministério Público de Arujá.

Além disso, as duas escolas objeto desta ação civil pública (EE. Prof. Edir Paulino de Albuquerque e EE. República Dominicana) foram incluídas no planejamento do Estado no próprio TAC e as obras previstas para elas deveriam ter ocorrido no triênio de 2014 a 2016, conforme documentos de p. 56/57, 58 e 98/99. Ou seja, mesmo considerando os termos do TAC, o Estado já vem descumprindo a obrigação assumida há muito tempo, o que corrobora o acerto da sentença.

De fato, a Lei n. 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) contém diversos dispositivos que obrigam o Poder Público a garantir acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, como os seguintes:

"Art. 53. A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social.

[...]

Art. 55. A concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade.

§ 1º O desenho universal será sempre tomado como regra de caráter geral.

§ 2º Nas hipóteses em que comprovadamente o desenho universal não possa ser empreendido, deve ser adotada adaptação razoável.

§ 3º Caberá ao poder público promover a inclusão de conteúdos temáticos referentes ao desenho universal nas diretrizes curriculares da educação profissional e tecnológica e do ensino superior e na formação das carreiras



de Estado.

§ 4º Os programas, os projetos e as linhas de pesquisa a serem desenvolvidos com o apoio de organismos públicos de auxílio à pesquisa e de agências de fomento deverão incluir temas voltados para o desenho universal.

§ 5º Desde a etapa de concepção, as políticas públicas deverão considerar a adoção do desenho universal.

Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.

§ 1º As entidades de fiscalização profissional das atividades de Engenharia, de Arquitetura e correlatas, ao anotarem a responsabilidade técnica de projetos, devem exigir a responsabilidade profissional declarada de atendimento às regras de acessibilidade previstas em legislação e em normas técnicas pertinentes.

§ 2º Para a aprovação, o licenciamento ou a emissão de certificado de projeto executivo arquitetônico, urbanístico e de instalações e equipamentos temporários ou permanentes e para o licenciamento ou a emissão de certificado de conclusão de obra ou de serviço, deve ser atestado o atendimento às regras de acessibilidade.

§ 3º O poder público, após certificar a acessibilidade de edificação ou de serviço, determinará a colocação, em espaços ou em locais de ampla visibilidade, do símbolo internacional de acesso, na forma prevista em legislação e em normas técnicas correlatas.

Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, tendo como referência as normas de acessibilidade vigentes.

Art. 58. O projeto e a construção de edificação de uso privado multifamiliar devem atender aos preceitos de acessibilidade, na forma regulamentar.

§ 1º As construtoras e incorporadoras responsáveis pelo projeto e pela construção das edificações a que se refere o caput deste artigo



devem assegurar percentual mínimo de suas unidades internamente acessíveis, na forma regulamentar.

§ 2º É vedada a cobrança de valores adicionais para a aquisição de unidades internamente acessíveis a que se refere o § 1º deste artigo.

[...]

Art. 60. Orientam-se, no que couber, pelas regras de acessibilidade previstas em legislação e em normas técnicas, observado o disposto na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

I - os planos diretores municipais, os planos diretores de transporte e trânsito, os planos de mobilidade urbana e os planos de preservação de sítios históricos elaborados ou atualizados a partir da publicação desta Lei;

II - os códigos de obras, os códigos de postura, as leis de uso e ocupação do solo e as leis do sistema viário;

III - os estudos prévios de impacto de vizinhança;

IV - as atividades de fiscalização e a imposição de sanções; e

V - a legislação referente à prevenção contra incêndio e pânico.

§ 1º A concessão e a renovação de alvará de funcionamento para qualquer atividade são condicionadas à observação e à certificação das regras de acessibilidade.

§ 2º A emissão de carta de habite-se ou de habilitação equivalente e sua renovação, quando esta tiver sido emitida anteriormente às exigências de acessibilidade, é condicionada à observação e à certificação das regras de acessibilidade.

Art. 61. A formulação, a implementação e a manutenção das ações de acessibilidade atenderão às seguintes premissas básicas:

I - eleição de prioridades, elaboração de cronograma e reserva de recursos para implementação das ações; e

II - planejamento contínuo e articulado entre os setores envolvidos."

Além disso, é pacífico no Supremo Tribunal Federal o



entendimento de que, havendo sistemática omissão do Poder Público na execução de políticas públicas - como neste caso -, autoriza-se legítima intervenção do Poder Judiciário, sem que se possa cogitar da violação ao princípio da separação dos poderes, *verbis*:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO À SAÚDE. DEVER DO ESTADO. REALIZAÇÃO DE TRATAMENTO MÉDICO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. SITUAÇÃO DE OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Corte firmada no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar em juízo com ação civil pública em defesa de interesses individuais indisponíveis, como é o caso do direito à saúde. II – A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é solidária a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, tais como, na hipótese em análise, a realização de tratamento médico por paciente destituído de recursos materiais para arcar com o próprio tratamento. Portanto, o usuário dos serviços de saúde, no caso, possui direito de exigir de um, de alguns ou de todos os entes estatais o cumprimento da referida obrigação. III Em relação aos limites orçamentários aos quais está vinculada a ora recorrente, saliente-se que o Poder Público, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não pode se furtar à observância de seus encargos constitucionais. IV - Este Tribunal entende que reconhecer a legitimidade do Poder Judiciário para determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando houver omissão da administração pública, não configura violação do princípio da separação dos poderes, haja vista não se tratar de ingerência ilegítima de um poder na esfera de outro. V Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 820910 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 03-09-2014 PUBLIC 04-09-2014, g.n.).

Nesse mesmo sentido, o entendimento desta Corte paulista:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Ação movida em face do Município de Martinópolis – Inclusão Social - Realização de obras para adaptação dos



prédios das escolas públicas – Adequação às NBR 9050/2004 da ABNT – Garantia de acesso às crianças e adolescentes portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida – Procedência – Irresignação – Possibilidade de acionamento do Poder Judiciário com vistas à tutela de direito fundamental previsto na Constituição Federal (arts. 227, § 1º, inciso II, e § 2º e 244) e nas Leis ns. 13.146/2015 e 10.098/200, Decreto n. 3.298/99, além do Plano Nacional de Educação e Estatuto da Criança e do Adolescente – Sentença mantida – Recurso negado.” (AC n. 1002311-83.2017.8.26.0346, rel. Danilo Panizza, j. 10.11.2021).

“APELAÇÃO – Embargos à Execução – Município de Ibaté – Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado para a eliminação de barreiras e obstáculos que impedem a livre movimentação de pessoas com deficiência no município – Descumprimento da obrigação pactuada constatado, a evidenciar a presença do interesse de agir – Afirmação de inviabilidade técnica e financeira, sem sua demonstração, não justifica a morosidade em satisfazer a obrigação nem torna o título inexecúvel – Precedentes – Sentença mantida – Recurso não provido.” (AC n. 1000991-41.2020.8.26.0233, rel. Aliende Ribeiro, j. 14.06.2021).

“Apelação/Reexame necessário - Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face do Município de Piquete/SP - Adequação de prédios/espacos públicos e fiscalização das propriedades privadas com o fim de atender os requisitos urbanísticos de acessibilidade de pessoas com deficiência – Preliminar de litisconsórcio passivo unitário rejeitada – Ação voltada apenas às obrigações circunscritas à esfera municipal – No mérito - Alegação de violação aos princípios da separação dos poderes e discricionariedade administrativa – Inocorrência - Dever do ente municipal em dar efetividade à direito fundamental prioritário expressamente previsto na CF/88 e legislação específica – Fixação de prazo e multa adequados e proporcionais ao cumprimento das obrigações impostas - Negado provimento ao reexame necessário e recurso voluntário, para manter a r. sentença de procedência por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.” (AC n. 1000583-18.2019.8.26.0449, rel. Osvaldo Magalhães, j. 09.06.2021).

De outro lado, no que se refere à invocação da teoria da reserva do possível, insta consignar que o apelante deixou de comprovar documentalmente a escassez de recursos para a realização das obras discutidas nesta ação, o que já seria motivo suficiente para afastar referido argumento.

Não obstante, consoante o escólio do Min. Celso de



Melo, "a cláusula da 'reserva do possível' ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade." (ARE 1065729 AgR).

O prazo estabelecido pela sentença é irretocável, considerando que há riscos para os estudantes, conforme o parecer do CAEX juntado aos autos. Ademais, deve-se sempre ter em mente que a situação de irregularidades nos prédios já se arrasta por mais de 10 anos, logo, é inaceitável que o Estado ainda pleiteie prazo superior a 775 dias para começar a solucionar a questão.

As exigências indicadas na inicial e determinadas pela sentença mostraram-se razoáveis e adequadas. É obrigação do Estado fornecer, tanto quanto possível, ambiente seguro e prevenir eventuais fatalidades. O direito a um ambiente seguro na escola é intrínseco ao direito à educação, consagrado pela Constituição Federal como direito social, bem como direito de todos e dever do Estado:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

"Art. 205. 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 Constituição Federal, ainda, dispõe que é competência comum de todos os entes federativos proporcionar o acesso à educação:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

O direito à educação está previsto também na Lei de



Diretrizes e Bases Nacional:

“Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A ordem de regularização não ofende ao princípio da separação de poderes. Ao contrário, entendeu o Supremo Tribunal Federal que é exigível do Poder Público a observância das normas de segurança:

“EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REFORMA DE ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL. SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO. OBTENÇÃO DE AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS. MULTA DIÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 2º E 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 08.10.2014. 1. O exame da alegada ofensa ao art. 5º, LV, da Lei Maior, nos moldes com que solvida a controvérsia pelas instâncias de origem, bem como observados os limites com que devolvida a matéria à apreciação deste Supremo Tribunal Federal demandaria vedada incursão na legislação infraconstitucional aplicada ao caso (art. 102 da Constituição da República). 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não viola o princípio da separação de Poderes. 3. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. 4. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF; ARE 905.257-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 24.2.2016); Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Constitucional. Ação civil pública. Criança e adolescente. Conselho tutelar. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. 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 art. 2º da Constituição Federal. 2. O recurso extraordinário não se presta



para o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.” (STF; ARE 827.568-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 16.5.2016).

De fato, o Poder Judiciário não pode se omitir “se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional” (STF; ADPF 45-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004).

Esse raciocínio não contrasta com o julgamento do Tema 698 do STF, mas, ao contrário, alinha-se com ele, na medida em que a obra pública em questão visa à realização de direito fundamental, qual seja, o direito à educação.

Em outras palavras, não se olvida a existência de entraves administrativos para promover a regularização das unidades escolares. Mas o fato de o Estado ter de promover processo licitatório, fazer dotação orçamentária, empenho, entre outros, não o exime da obrigação de atender aos ditames legais acerca da garantia da segurança dos prédios públicos; o princípio da reserva do possível, como se disse, não pode ser suscitado inadvertidamente para que a Administração se escuse de cumprir suas obrigações.

Por fim, e considerando a fundamentação acima, observa-se que o valor arbitrado para as astreintes atende aos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, além de considerar, como dito, o risco a que os alunos estão submetidos enquanto frequentarem as escolas sem a garantia de segurança exigida para as construções, ou até mesmo a própria inviabilização das atividades escolares diante de um ambiente inadequado.

Como se vê, a sentença de procedência deve ser integralmente mantida.

A fim de disponibilizar as vias especial e extraordinária, consideram-se expressamente prequestionados os dispositivos constitucionais e legais invocados, aos quais não se contrariou nem se negou vigência.

Ante o exposto, nega-se provimento ao reexame necessário e ao recurso. Incabível a fixação de honorários advocatícios.

**ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR**

