



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

PROCESSO Nº 0001206-60.2019.8.14.0085

ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

RECURSO: APELAÇÃO

COMARCA: INHANGAPI (VARA ÚNICA)

**APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (PROMOTORA DE JUSTIÇA
TATIANA FERREIRA GRANHEN)**

**APELADO: MUNICÍPIO DE INHANGAPI (ADVOGADA GEORGETE ABDOU
YAZBEK)**

PROCURADOR DE JUSTIÇA: WALDIR MACIEIRA DA COSTA FILHO

RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FECHAMENTO DE ESCOLAS RURAIS. PROJETO DE NUCLEAÇÃO ESCOLAR. INOCORRÊNCIA DE PRÉVIA CONSULTA ÀS COMUNIDADES IMPACTADAS. INEXISTÊNCIA DE OITIVA DE ESPECIALISTAS. EVIDENTE PREJUÍZO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INSERIDOS NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SOBRETUDO QUILOMBOLAS E RIBEIRINHOS. DESRESPEITO À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO E AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, BEM COMO DA RESOLUÇÃO N.º 485/2009, DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO À UNANIMIDADE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da 2.ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, CONHECER e DAR PROVIMENTO, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Julgamento presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador José Maria Teixeira do Rosário.

Belém (PA), 15 de março 2021.

Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

PROCESSO Nº 0001206-60.2019.8.14.0085
ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
RECURSO: APELAÇÃO
COMARCA: INHANGAPI (VARA ÚNICA)
APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (PROMOTORA DE JUSTIÇA TATIANA FERREIRA GRANHEN)
APELADO: MUNICÍPIO DE INHANGAPI (ADVOGADA GEORGETE ABDOU YAZBEK)
PROCURADOR DE JUSTIÇA: WALDIR MACIEIRA DA COSTA FILHO
RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

RELATÓRIO

Trata-se de **APELAÇÃO CÍVEL** interposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, em face de decisão proferida pelo Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Inhangapi, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada em desfavor do **MUNICÍPIO DE INHANGAPI**, nos termos do seguinte dispositivo:

“Ante o exposto, indefiro o pedido inicial no que se refere à ilegalidade do ato de efetivação do projeto de nucleação do ensino municipal, por estar devidamente conformado com a norma vigente, e, julgo o processo, neste ponto, com resolução de mérito nos termos do art. 487, I do CPC. Em relação ao pedido de ilegalidade formal do ato, por descumprimento do art. 41 da resolução 485/2009 do CEA/PA, declaro a inexistência do interesse processual pelo não exaurimento da via administrativa exarada em norma, e, julgo o processo sem resolução de mérito nos termos do art. 485, VI do CPC. Em relação a impugnação do mérito do ato de gestão em questão, reconheço se tratar de política pública, nos limites de discricionariedade do gestor, sem possibilidade de intervenção judicial, em respeito ao princípio de separação dos poderes, e, julgo o processo sem resolução do mérito nos termos do art. 485, VI do CPC por falta de interesse processual em relação a adequação do pedido.”

Consta dos autos que o apelante ajuizou a mencionada Ação Civil Pública em virtude de o recorrido, para implantar o Projeto de Nucleação Escolar,

pretender fechar 19 das 24 escolas existentes no Município, sendo que a maioria da população reside em área rural, onde estão localizadas grande parte das referidas escolas, frequentadas por comunidades quilombolas e ribeirinhas.

Ainda segundo o caderno processual, as referidas comunidades tradicionais correm o grave risco de se evadirem da escola, em decorrência da dificuldade no deslocamento, o que viola o direito ao acesso à educação.

Diante desse cenário, o Órgão Ministerial pugnou, em liminar, que fosse determinado ao Município de abster-se de fechar as escolas rurais, quilombolas e ribeirinhas, bem como garantisse a presença de professores e profissionais da educação nas escolas em tela.

A medida de urgência foi negada e, no mérito, julgado improcedente o pedido autoral, por duas razões: a uma por entender que o Projeto de Nucleação Escolar não padece de nenhuma ilegalidade que justifique a interferência do Judiciário e; a duas, pois não foi exaurida a via administrativa para o deslinde da questão.

Irresignado, o apelante interpôs o presente recurso, por meio do qual alega que, pelo Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, não há que se falar de necessidade de esgotamento da via administrativa no caso concreto, menos ainda de desrespeito à Separação dos Poderes, ante a evidente necessidade de que se exerça o controle de legalidade, já que, na situação posta à apreciação nos autos, não se questiona a conveniência e oportunidade dos atos do alcaide, mas *“a constatação de atos ilegais perpetrados pelo Demandado, visto que deixou de observar os trâmites procedimentais prévios à implementação da nucleação das escolas do campo, tais como a oitiva das comunidades afetadas, realização de impacto sociocultural por profissionais habilitados da área, dentre outros.”*

Acrescenta que *“a Lei de Diretrizes e bases para Educação – LDBEN e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem a garantia de vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do aluno, bem como a oferta de educação básica para a população rural, promovendo as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região.”*

E mais, *“segundo os normativos legais, o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação das*

comunidades afetadas, que considerarão a justificativa da Secretaria de Educação, da análise do diagnóstico do impacto da ação e da manifestação da comunidade escolar, algo que não houve no presente caso.”

Sustenta que o ato questionado viola diversos preceitos legais, desde Constituição Federal até Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário, especialmente pelo fato de comunidades quilombolas estarem sendo atingidas.

Ante a esses argumentos, requer o conhecimento e provimento do apelo a fim de tornar sem efeito o ato administrativo que determinou o fechamento das escolas discriminadas na inicial, em especial as situadas nas comunidades quilombolas, bem como suas imediatas reativações.

Em contrarrazões, o apelado pugna pelo improvimento recursal, defendendo a legalidade do Projeto de Nucleação Escolar, bem como a impossibilidade de interferência do Poder Judiciário no mérito administrativo.

Remetidos a essa Superior Instância, os autos vieram-me distribuídos, ocasião em que recebi o recurso no duplo efeito, bem como determinei sua remessa ao parecer do *custos legis*.

Nessa condição, o Procurador de Justiça Waldir Macieira da Costa Filho manifesta-se pelo conhecimento e provimento do apelo.

Pautado o feito para a sessão do dia 01/03/2021, o apelado solicitou o adiamento do julgamento para tentativa de conciliação, o que foi por mim deferido, tendo se realizado a audiência para tal fim, presentes as partes, na data de 11/03/2021, restando infrutífera a tratativa.

É o relatório. À Secretaria para inclusão do feito na pauta de julgamento da próxima sessão desimpedida.

Belém, 08 de fevereiro de 2021.

DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO.

RELATOR



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

PROCESSO Nº 0001206-60.2019.8.14.0085

ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO

RECURSO: APELAÇÃO

COMARCA: INHANGAPI (VARA ÚNICA)

**APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (PROMOTORA DE JUSTIÇA
TATIANA FERREIRA GRANHEN)**

**APELADO: MUNICÍPIO DE INHANGAPI (ADVOGADA GEORGETE ABDOU
YAZBEK)**

PROCURADOR DE JUSTIÇA: WALDIR MACIEIRA DA COSTA FILHO

RELATOR: DES. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso e passo à análise.

De início, e sem delongas, afirmo que os argumentos deduzidos no apelo merecem prosperar, como passo a demonstrar.

O primeiro ponto que merece enfrentamento diz respeito a desnecessidade de esgotamento das vias administrativas no caso concreto.

Como consta do relatório, um dos fundamentos do magistrado sentenciante foi a falta de interesse de agir, sob a alegação de que, primeiramente, o apelante deveria ter exaurido a esfera administrativa antes de trazer a questão ao Poder Judiciário, o que, de toda forma, não se sustenta juridicamente, no caso concreto.

Ora, como se sabe, é princípio fundamental estabelecido em nossa Carta Magna a Inafastabilidade da Jurisdição, insculpido no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, que dispõe que: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*.

Assim, se por um lado cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, por outro lado é assegurado a todo aquele que se sentir lesado ou ameaçado em seus direitos o acesso aos órgãos judiciais.

Desse modo, não há que se falar em falta de interesse de agir no caso posto à apreciação.

De outra banda, comungo do entendimento do *custos legis* quando afirma que magistrado sentenciante não deixou claro quando consigna que não foram exauridas as vias administrativas, motivo por que reproduzo os seguintes trechos de seu parecer, os quais adoto como razão de decidir, *verbis*:

“Ademais, analisando os autos verifico não ficou claro na sentença o que o d. juízo entende por exaurimento da via administrativa, pois o parquet de 1º grau utilizou-se da via administrativa interna, realizando reuniões, encaminhamento de ofícios, dentre outras medidas para a obtenção das informações necessárias.

Além disso, considerando a ilegalidade perpetrada pelo ente municipal ao não preencher os requisitos mínimos estabelecidos em lei para o fechamento das escolas rurais, quilombolas e ribeirinhas, a necessidade e utilidade da Ação Civil Pública mostram-se imperiosas, e, por via de consequência, o próprio interesse processual na demanda.”

Em outras palavras e de forma mais simples possível, **neste caso concreto**, com a devida vênia, o exaurimento de vias administrativas não aparece como condição *sine qua non* para a procura do Judiciário pelo jurisdicionado que sinta lesado e/ou ameaçado um direito seu. Como já dito, a teor do que dispõe o art. 5º, inciso XXXV da CF/88, e neste caso concreto, não há necessidade da parte esgotar a via administrativa para possibilitar o seu ingresso em juízo, sob pena de flagrante violação ao direito constitucional do acesso ao Judiciário, que é um direito fundamental.

Assim, perfeitamente prescindível, no meu sentir, requerimento administrativo prévio ao ajuizamento da ação e o consequente exaurimento da via administrativa, para fins de caracterizar o interesse de agir, porquanto, no caso concreto, se trata de direito fundamental de ação a proteger, inclusive, direitos difusos e coletivos.

Não está posto, nem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96; art. 28, parágrafo único), nem na Resolução nº 485/2009, do Conselho Estadual de Educação do Pará (art. 42), a condição de exaurimento da via administrativa como condição para a acessibilidade ao Judiciário, como se verifica das transcrições abaixo:

LDB

“Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - Conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - Organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - Adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar.” (grifei)

RESOLUÇÃO 485/2009

“Art. 42 Na hipótese de descumprimento das normas constantes da presente Resolução, o ente público responsável será comunicado pelo Conselho Estadual de Educação do Pará, sendo-lhe concedido prazo para saneamento das irregularidades, sob pena da decretação de nulidade do Sistema de Nucleação.”

Inexiste a condição posta pelo juízo apelado na legislação regente do tema por um motivo muito simples: no caso concreto, repito, é absolutamente desnecessário o esgotamento da instância administrativa como condição para o ingresso na via judicial porque, digo de novo, no caso concreto, haverá violação, sim, do princípio de inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88, visto que ele não tem comando legal para um eventual exaurimento da instância administrativa e tampouco está abarcado pelo tema 350 do STF, eis que não se trata da matéria previdenciária.

A respeito, o STJ tem jurisprudência consolidada no sentido de que ***“o esgotamento da instância administrativa não é condição para o ingresso na via judicial”*** (AgRg no AREsp 217.998/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 18/09/2012, DJe 24/09/2012). No mesmo sentido: AgRg no AREsp 622.282.

Portanto, tenho como certo que não merece prosperar a sentença recorrida quanto a esse aspecto.

Quanto à questão envolvendo a legalidade do ato administrativo questionado, qual seja o fechamento das escolas rurais em virtude do Projeto de Nucleação Escolar, de igual forma entendo que tem razão a argumentação do recorrente.

Digo isso porque não há dúvidas de que o fechamento de escolas rurais impactará sobremaneira as comunidades envolvidas, mormente se levarmos em consideração que os prejudicados são, especialmente, comunidades tradicionais de quilombolas e ribeirinhos, com maiores dificuldades de migrarem para outras localidades para continuarem frequentando a escola, daí porque, aliás, a proteção incluída no parágrafo único da Lei nº 9394/96 pela Lei nº 12.960/2014, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.

Essa circunstância viola, ao mesmo tempo, a Constituição Federal, eis a educação é um direito social, previsto no artigo 6º, inclusive de responsabilidade conjunta de todos, Estado, família e sociedade (art. 205); o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 28, § único); bem como a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece como prioridade a melhoria da educação dos povos tradicionais no local em que vivem, a fim de que não percam os laços com suas culturas e tradições (arts. 6º e 7º).

Não se questiona que a Administração Pública pode promover projetos de Nucleação Escolar, eis que em muitas situações são benéficos. Entretanto isto não pode ocorrer ao arrepio da lei, como ocorre no caso examinado, pois o artigo 28 da Lei de Diretrizes e Bases foi completamente ignorado, já que não foi oportunizada a correta consulta à comunidade escolar, bem como a manifestação de especialistas sobre o tema.

Eis o teor do referido ato normativo:

“Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

*I - Conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;
II - Organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
III - Adequação à natureza do trabalho na zona rural.*

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar.” (grifei)

Insta ressaltar, ainda, que a Resolução n.º 485/2009, do Conselho Estadual de Educação, estabelece, em seu artigo 41, em reforço ao que prevê o dispositivo da LDBEN antes reproduzido, a necessidade análise de especialistas da área quando o projeto de Nucleação impactar comunidades tradicionais, como se depreende do seu teor:

“Art. 41 Nas escolas que ofertam a Educação Indígenas, Educação do Campo, Educação Quilombola e outras, cujo espaço, cultura e tempo têm características bastante definidas face às suas peculiaridades, estarão sujeitas a ordenação e agrupamento de acordo com a análise de especialistas da área, sob a Coordenação da Secretaria Estadual e das Municipais de Educação.”

Como é de sabença geral, a lei não contém palavras inúteis e a razão de ser dos mencionados dispositivos vai ao encontro dos ditames constitucionais, se considerarmos que o deslocamento de alunos de suas comunidades tradicionais, desvincula-os de sua vivência e cultura local, atribuindo novos valores, negando suas identidades, acarretando um desenraizamento da cultura e pertença do grupo.

Aliás, a própria decisão apelada reconhece a falta de observância de formalidade legal imprescindível para a implantação de qualquer projeto de nucleação, como se verifica do excerto abaixo (ID 2986001):

“Ainda em relação à formalidade legal de implantação, destaca o autor que não houve o cumprimento do art. 41 da Res. 485/2009, do Conselho Estadual de Educação. Nos termos da norma, tratando-se de comunidades quilombolas, a ordenação e agrupamento das escolas

***deve ser efetuada de acordo com a análise de especialistas da área.
De fato, não encontro nos autos qualquer documento da espécie, o qual também não é mencionado no projeto.”***

Ora, com a devida vênia, a oitiva de especialistas é condição para a implementação do projeto nucleador, junto com as demais condicionantes, que, pelo visto, nos autos, e comprovado na decisão apelada, não foi devidamente cumprido pelo apelado, ensejando, por óbvio, a nulidade do ato administrativo e do projeto de nucleação das escolas localizadas em áreas ribeirinhas, indígenas, quilombolas, tal como previsto no art. 28, parágrafo único da Lei nº 9394/96 e art. 41, da Res. 485/2009, do CEE.

Em que pese a existência de manifestações tanto do SINTEPP quanto da comunidade discordando do fechamento das escolas, o magistrado não as levou em consideração, entendendo que a situação estava dentro do mérito do ato administrativo.

Ocorre que a discricionariedade administrativa não é irrestrita, pois deve obediência as normas legais, que decerto foram violadas, não merecendo prosperar a sentença recorrida diante do grave quadro apresentado, onde muitas crianças e adolescentes, representantes de comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhas, quilombolas), correm o risco de ficar sem educação por conta de um arroubo da administração municipal que implementa um projeto dessa magnitude e polêmica sem a observância dos mandamentos legais sobre a matéria, que é deveras sensível às comunidades por ele atingidas.

Sobre o tema, e tratando, inclusive, da nucleação e discricionariedade administrativa, trago à colação o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, que se amolda ao caso em debate como uma luva:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NUCLEAÇÃO E FECHAMENTO DE ESCOLAS RURAIS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA DE PRÉVIA CONSULTA AO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 28, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.394/96 - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. PREJUÍZOS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INSERIDAS NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. AGRAVO CONHECIDO E PROVIDO.

1. O processo de nucleação consiste no fechamento de unidades escolares rurais, pelo município responsável, deslocando os alunos do campo para outras unidades, normalmente na zona urbana municipal, com a disponibilidade de transporte escolar, sob

o argumento de que existe pouca demanda de estudantes nas localidades rurais, bem como as unidades de ensino que lhe atendem encontram-se isoladas, acarretando em altos custos para a manutenção das escolas rurais.

2. O município tem a discricionariedade para a realização dos atos que entende ser necessários, voltados sempre ao interesse público, de acordo com a conveniência e oportunidade administrativa. Dessa forma, a ele é lícito realizar a nucleação e fechamento de escolas rurais, com a finalidade de reduzir gastos públicos, bem como fomentar a melhoria do ensino a ser prestado.

3. Entretanto, à luz da finalidade e de outros princípios constitucionais, a discricionariedade administrativa deve ser entendida com o campo de liberdade reduzido (discricionariedade constitucionalmente regrada), necessitando de critérios objetivos para ser aferida. A atuação administrativista está restrita à obediência das normas, podendo esta realizar apenas o que está definido em lei.

4. O ato administrativo tomado pelo Prefeito do Município Agravado foi realizado sem a prévia consulta ao Conselho Municipal de Educação, em contrariedade ao art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), acarretando assim, sérios prejuízos às crianças e adolescentes inseridas na rede de ensino municipal, bem como aos servidores lotados nas Unidades Escolares nucleadas/fechadas.

5. Competia à Administração Municipal ouvir a manifestação das comunidades atingidas com a nucleação e fechamento das escolas, bem como do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, qual seja, do Conselho Municipal de Educação, de modo a valorizar a participação democrática da coletividade em assuntos dessa natureza, sobretudo para prevenir possíveis impactos negativos que o processo poderá desencadear sobre as crianças e adolescentes em idade escolar.

6. Em que pese a nucleação e o fechamento das Unidades Escolares e Creches possam ser realizadas em razão da discricionariedade da administração pública, este ato discricionário deve estar adstrito à obediência legal.

7. A decisão agravada merece ser reformada, tendo em vista a ausência de prévia consulta ao Conselho Municipal de Educação e às comunidades rurais afetadas, acarretando vício de legalidade na conduta da administração pública municipal.

8. Agravo conhecido e provido" (TJPI - Agravo de Instrumento nº 2014.0001.001210-4, Rel. Desembargador Fernando Carvalho Mendes)

Por fim, apenas como ilustração, deixo claro que o STF tem, reiteradamente, decidido acerca da possibilidade de intervenção do Judiciário na proteção de direitos fundamentais protegidos pela norma constitucional, sem que isto, de alguma forma, se caracterize como intervenção indevida em outro Poder. Neste sentido: RE 482611, rel. Min. Celso de Mello; e AI 583136, rel. Min. Carmen Lucia.

Em seu voto, citando o decano, diz a ministra Carmen:

“- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental”

Ante ao exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, reformando a sentença apelada no sentido de declarar nulo o ato de fechamento das escolas rurais apontadas nos autos, julgando, em consequência, totalmente procedentes os pedidos postos na exordial (ID 2985995).

É como voto.

Belém, 15 de março de 2021.

Des. LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO
Relator