



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Apelado: Estado do Rio de Janeiro

Relatora: Des. Flávia Romano de Rezende

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. ART. 214 DA CRFB. ALTERAÇÃO ENGENDRADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 59/2009, COM ESCOPO PRECÍPUO DE ERRADICAR O ANALFABETISMO E MELHORAR A QUALIDADE DE ENSINO. LEI N.º 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014, REGULAMENTANDO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E ESTABELECENDO METAS A SEREM OBSERVADAS E FIXANDO PRAZO DE UM ANO PARA QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ADEQUEM SEUS PLANOS DE EDUCAÇÃO. INÉRCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM PROMOVER A ADEQUAÇÃO DO SEU PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, REGULADO PELA LEI ESTADUAL N.º 5.597/2009, APESAR DO COMPROMISSO NOS AUTOS DO INQUÉRITO CIVIL N.º 20/2015. MORA EVIDENTE. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM REITERADAS MANIFESTAÇÕES, JÁ ASSEVEROU A POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO AGIR NOS CASOS EM QUE RESTAR COMPROVADA A INÉRCIA OU MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO, SEM QUE ISSO RESULTE EM INDEVIDA INGERÊNCIA NA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO QUANTO À CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE PARA A REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. MEDIDA QUE VISA ASSEGURAR A PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA QUE SE REFORMA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas - **ACORDAM** os Desembargadores da 17ª Câmara Cível do Tribunal de



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator.

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Alega o *Parquet*, que a Lei n.º 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) e conferiu aos Estados e Municípios o prazo máximo de 01 (um) ano para que procedessem à elaboração ou adequação de seus respectivos planos às metas e estratégias fixadas em âmbito nacional, e, que de acordo com o artigo 8º da Lei n.º 13.005/14 o termo final se daria em 25 de junho de 2015.

Todavia, o Estado do Rio de Janeiro não adotou as medidas necessárias à adequação do Plano Estadual de Educação atualmente existente, estando em mora no que se refere a adequação da legislação local às diretrizes, metas e estratégias previstas na legislação federal.

Buscando uma solução extrajudicial, a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, no bojo do Inquérito Civil n.º 20/15, iniciou diversas tratativas com a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), a fim de que fosse estabelecido um cronograma com vistas ao estabelecimento de prazos para a adoção das medidas efetivamente necessárias à elaboração do plano em tela – constituição de uma comissão coordenadora, realização de diagnóstico, elaboração de um documento base, realização de consultas públicas e elaboração de projeto de lei baseado na discussão a ser realizada no Congresso Estadual de Educação.

Em 02 de janeiro de 2017, a SEEDUC encaminhou minuta do documento-base acompanhado de cronograma para a realização do Congresso Estadual de Educação. Questionada acerca do estabelecimento de datas longínquas, a SEEDUC limitou-se a alegar que “*o Estado de Calamidade Pública inviabilizou e ainda inviabiliza a realização de um Congresso*”, propondo a realização de uma Conferência como alternativa intermediária.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Diante da ausência de plausibilidade, o Ministério Público expediu a Recomendação n.º 01/2017, em 06 de julho de 2017, para que a SEEDUC, cumprisse o cronograma para a realização do Congresso Estadual no ano corrente de 2017, no prazo de 30 dias.

Inobstante isso, o Conselho Estadual de Educação aprovou, por unanimidade, o Parecer CEE n.º 93/2017, em que se concluiu que, *“com a integralização do oitavo ano de vigência do atual PEE/RJ, não caberia mais a sua revisão e adequação, mas sim o início do processo de elaboração de um novo Plano, em um movimento contínuo e dialógico com o atual PEE e o PNE, seguindo todas as etapas necessárias e previstas para a realização do Congresso Estadual de Educação – fundamente para a construção do Plano.”*

Alega que o Plano Nacional de Educação é o principal instrumento da política pública educacional, pois, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 59/2009, e a nova redação que por ela foi dada ao art.214, da Carta Constitucional, alterou-se a condição do Plano Nacional de Educação, que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art.87, da Lei n.º 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que os planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias de concretização no âmbito da educação e ensino.

Neste sentido, sustenta que os planos estaduais de educação devem estar em sintonia com às diretrizes, metas e estratégias apontadas no PNE, e, ressalta a necessidade de ter um planejamento cuidadoso e bem elaborado para os governantes cumprirem o dever de assegurar o direito constitucional a uma educação escolar de qualidade aos cidadãos brasileiros, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, evitando as improvisações e os desperdícios de recursos.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Sustenta que no caso específico, o plano atualmente em vigor no Estado do Rio de Janeiro está consubstanciado na Lei n.º 5.597 de 18/12/2009 que, em seu artigo 2º, já determinava a revisão do PEE/RJ a cada 2 anos, após a realização do Congresso Estadual de Educação, conforme disposto no artigo 67, parágrafo único da Lei n.º 4.528/2005.

Portanto, com a superveniência do Plano Nacional de Educação, surgiu para o Estado do Rio de Janeiro o dever de promover a adequação do seu PEE.

Nestes termos, em sede liminar requer que o réu seja compelido: (i.) a realizar o Congresso Estadual de Educação, observadas todas as providências que lhe são preparatórias, nos termos do art.67, parágrafo único da Lei Estadual n.º 4.528/2005, até no máximo o fim de abril do ano de 2018 ou, alternativamente, em até no máximo 120 dias após a intimação da decisão concessiva liminar, sob pena do pagamento de 100 salários mínimos por dia de atraso, com fundamento do artigo 213, parágrafo 2º e 3º e 214 da Lei n.º 8.069/90, sem prejuízo de eventual responsabilidade cível e criminal do gestor, nos termos do art.216 da mesma lei; (ii.) a elaborar projeto de lei atualizando o Plano Estadual de Educação e adequando-o às metas, diretrizes e estratégias previstas no PNE, nos termos do art.67 da Lei Estadual 4528/2005, com base nas recomendações do Congresso Estadual de Educação, em no máximo 45 dias após a realização deste último, com o imediato enviado do projeto ao Poder Legislativo Estadual no final desse prazo, sob pena do pagamento de 100 salários mínimos por dia de atraso, com fundamento do artigo 213, parágrafo 2º e 3º e 214 da Lei n.º 8.069/90, sem prejuízo de eventual responsabilidade cível e criminal do gestor, nos termos do art.216 da mesma lei.

E, ao final, requer que a medida liminar seja convolada em definitivo condenando-se o réu nos mesmos termos postulados na medida liminar.

A inicial foi instruída com os documentos acostados nos indexadores 18/546.

Decisão indeferindo a medida liminar postulada, indexador 684.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Contestação, indexador 693, onde o Estado do Rio de Janeiro refuta a alegação de que incorreu em inércia, aduzindo que elaborou de plano de ação o qual resultou na edição da Resolução n.º 5594, em 27 de dezembro de 2017, instituindo a equipe técnica responsável para realizar o Congresso Estadual de Educação no Estado do Rio de Janeiro.

Alega ainda, que o Judiciário não pode adentrar a valoração do mérito administrativo.

Réplica, indexador 750

Instados a especificarem provas, indexador 760, o Estado pugnou pela produção da prova documental suplementar, indexador 766, e o Ministério Público manifestou o seu desinteresse, indexador 772.

Sentença de improcedência, indexador 801, da qual destacamos o seguinte trecho da sua razão de decidir e de seu dispositivo, *verbis*:

“(…)

O cerne dos autos restringe-se a analisar se é o caso de ingerência do Poder Judiciário na formalização e escolhas de políticas públicas. No caso em concreto, a realização do Congresso Estadual de Educação com a fim de elaborar o denominado Plano Estadual de Educação, que deve estar em conformidade com o Plano Nacional de Educação previsto na Lei 13005/2014.

De fato, não restam dúvidas acerca da demora do Poder Executivo na realização dos atos tendentes ao cumprimento das diretrizes e metas fixadas pelo Governo Federal. Como da mesma maneira, não restam dúvidas quanto à possibilidade e a necessidade de atuação do MP junto ao Executivo Estadual, por meio da instauração de inquérito civil público, com a finalidade de fiscalizar o regular cumprimento da Lei, finalidade precípua da Instituição.

Ressalta este Juízo, no entanto, que a demanda foi proposta em meio a absoluta e maior crise financeira vivida pelo ERJ.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Insta consignar também, os termos da defesa apresentada pelo ERJ, noticiando as diversas atuações de forma a adotar as medidas necessárias, atuação esta, devidamente acompanhada pelo MP.

Assim, no caso em comento, não demonstrou a urgência necessária que autorize o Poder Judiciário na intervenção no poder discricionário do Administrador e do Poder Legislativo no tocante à elaboração de suas leis de forma a atender as políticas públicas eleitas como prioridades.

De certo que nos casos de extrema necessidade, comprovado o risco de dano irreparável, e a omissão do Poder Público é dever do Judiciário intervir de forma a fazer valer os interesses da sociedade, o que não se verifica no caso concreto.

Desta maneira, considerando o fato de que o ERJ demonstrou que não esteve inerte quanto a realização dos atos necessários à elaboração do PEE, bem como, a impossibilidade do Poder Judiciário de intervir nas questões de exclusiva observância dos poderes executivo e legislativo, a improcedência do pedido se impõe.

Isto posto **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO.** Em consequência **JULGO EXTINTO O PROCESSO** com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil.

Sem custas ou honorários, ante o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Transitada em julgado a presente, dê-se baixa e arquivem-se os autos.”

Embargos de declaração opostos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indexador 822, rejeitados, indexador 842.

Apelação Cível interposta pelo *parquet*, indexador 850, reiterando os argumentos iniciais apresentados e pugnando pela integral reforma da d. sentença.

Contrarrazões em prestígio a d. sentença, indexador 869.

Não foi encontrada prevenção por ocasião da distribuição do presente feito, indexador 898.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

A d. Procuradoria de Justiça oficiou e opinou pelo provimento do recurso apresentado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, indexador 902.

É o relatório.

V O T O

Conheço do recurso uma vez que presentes os requisitos de admissibilidade.

O cerne da presente lide tem como base as mudanças perpetradas pelo legislador constitucional por meio da Emenda Constitucional 59/2009, que alterou a redação do artigo 214 da CRFB¹, dentre outros dispositivos, determinando a elaboração do Plano Nacional de Educação com o escopo precípua de melhorar a qualidade do ensino no país e a mora do Estado do Rio de Janeiro em promover na lei estadual as mudanças necessárias para esse fim.

Pois bem. A Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, diploma legal que passou a regular o Plano Nacional de Educação, estabeleceu, em seu artigo 8º, o prazo de um ano contados da publicação da lei para que os Estados e Municípios adequassem seus planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas.

Confira-se a redação dos arts. 8º e 9º:

¹ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Com efeito, os elementos de prova produzidos nos autos, notadamente o Inquérito Civil n.º 20/2015, demonstram a mora do Estado do Rio de Janeiro em adequar seu plano estadual de educação às novas diretrizes, o que foi, inclusive, expressamente reconhecido pelo mesmo, indexador 168, *verbis*:

“(...) Com efeito, em reunião realizada nesta Promotoria de Justiça, em 17 de novembro de 2016, os próprios representantes da SEEDUC reconheceram a mora estatal:

‘Considerando o ESTADO DE MORA EM RELAÇÃO AO



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

PRAZO FIXADO NO PNE, BEM ASSIM A URGÊNCIA QUE DAÍ DECORRE NO ENTENDER DE TODOS OS PRESENTES, a SEEDUC comprometeu-se a apresentar em 30 (trinta) dias o referido documento consolidado. Na mesma ocasião, será apresentada uma previsão de data para realização do Congresso, bem como um cronograma relativamente com seus atos preparatórios e antecedentes’.

Contudo, a data indicada pelo réu para iniciar a discussão da adequação do novo plano, qual seja, 02 de janeiro de 2017, não se concretizou.

Com efeito, a elaboração do novo plano de educação é um procedimento complexo que exige a instituição de comissão organizadora; publicização do documento referência; inscrições para a etapa regional; consolidação das propostas vindas da etapa regional; nova publicização do documento e realização do congresso estadual.

Porém, procedimento análogo já existe na Lei Estadual n.º 5.597/2009 que regulamenta o plano de educação vigente no Estado do Rio de Janeiro, cujo artigo 2º prevê que o mesmo seja revisto a cada dois anos.

Isso nos leva a crer que o Estado do Rio de Janeiro já tinha, ou pelo menos deveria ter, a *expertise* necessária para promover esse tipo de debate, não sendo crível a alegação concernente a dificuldade em se contratar empresa para realizar o congresso estadual e tampouco a gravidade da crise econômica que assola o estado, pois é dever precípua do estado assegurar uma educação de qualidade e acesso universal ao ensino como forma de erradicar a pobreza e melhorar a qualidade de vida da população.

Neste tocante, valemo-nos da lição de Celso de Mello em seu voto proferido na ARE n.º 639337 AgR, *verbis*:

“(…) A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV), (...).”

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal também já asseverou a possibilidade de o Poder Judiciário agir nos casos em que restar comprovada a inércia ou morosidade da administração, sem que isso resulte em indevida ingerência na competência do Poder Executivo quanto à conveniência e oportunidade para a realização de políticas públicas, como no caso em tela, para assegurar a proteção do direito fundamental à educação.

Neste sentido, acosto os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DETERIORAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DE INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. CONSTRUÇÃO DE NOVA ESCOLA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA. PRECEDENTES. As duas Turmas do Supremo Tribunal Federal possuem entendimento de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, a exemplo do direito ao acesso à educação básica, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 761.127 AgR, Relator(a): Min. LUIZ ROBERTO BARROSO, Julgamento: 07/10/2014)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.

[...]

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina." (RE 410.715-AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Julgado em 22/05/2005)

“PRÉDIO PÚBLICO – PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL – ACESSO. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 – federal –, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 – estas duas do Estado de São Paulo – asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem.” (RE 440.028, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Julgado em 29/10/2013).

Neste contexto, a não implementação de uma política pública voltada à melhoria do ensino implica em descumprimento de direito fundamental assegurado na Carta Magna, a justificar a atuação do Poder Judiciário.

Vale ressaltar que o atual cenário de pandemia da Covid-19 mostrou-nos a possibilidade e a necessidade de realizarmos eventos de forma remota, razão pela qual não vejo impedimento para que os encontros regionais e o congresso estadual não sejam realizados no atual contexto.

Assim, tenho que a d. sentença deve ser reformada.



Apelação Cível nº. 0316732-82.2017.8.19.0001

Pelo exposto, **conheço e dou parcial provimento ao recurso**, e condeno o réu a iniciar os preparativos necessários, no prazo de 180 dias contados da publicação do presente Acórdão, para elaborar o projeto de lei que atualizará o Plano Estadual de Educação, adequando-o às metas, diretrizes e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), nos termos do art.67 da Lei Estadual n.º 4.528/05, com base nas recomendações do Congresso Estadual de Educação, e enviar o referido projeto de lei ao poder Legislativo Estadual até o prazo final de 360 dias, também contados da publicação do presente Acórdão, sob pena de após o término deste prazo, incorrer no pagamento de 10 (dez) salários mínimos por dia de atraso, com fundamento do artigo 213, parágrafos 2º e 3º e 214 da Lei nº 8.069/90. Deixo de arbitrar honorários recursais, ante o disposto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 2021.

FLÁVIA ROMANO DE REZENDE
Desembargadora
Relatora