



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000415250

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1000293-94.2017.8.26.0118, da Comarca de Cananéia, em que são apelantes ESTADO DE SÃO PAULO e MUNICIPIO DE CANANÉIA, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram parcial provimento ao recurso do Estado de São Paulo, e deram provimento ao recurso do Município de Cananeia. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores OSCILD DE LIMA JÚNIOR (Presidente) E AROLDI VIOTTI.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 30.719/2025

11ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1000293-94.2017.8.26.0118

Apelante: Estado de São Paulo e outro

Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE PÚBLICO EDUCACIONAL GRATUITO. I. Caso em exame trata de pretensão do autor para que os entes públicos, Município de Cananeia e Estado de São Paulo, sejam compelidos a disponibilizar transporte público educacional gratuito, ao público afim, em bairros locais, e assegurar o tráfego de veículos a médio e longo prazo, por meio de pavimentação, drenagem e outras medidas. II. A questão em discussão consiste em determinar a i) possibilidade de compelir a Administração a realizar transporte gratuito a alunos que não preenchem os requisitos estabelecidos para tal finalidade; ii) a viabilidade de aumentar a periodicidade do transporte marítimo; iii) se há omissão estatal referente à trafegabilidade de veículos, ônibus e caminhões na rodovia objeto da ação; iv) O recurso do Município diz respeito exclusivamente à condenação de implantação de uma linha de transporte circular. III. Razões de decidir: (1) Obrigação do poder público assegurar o transporte escolar eficiente como medida essencial para o cumprimento do direito à educação. Garantia de trafegabilidade das rodovias, especialmente aquelas que servem como acesso a regiões com alta demanda educacional, social e econômica. Cabível a condenação dos entes públicos a fornecer o transporte gratuito a alunos, e à manutenção das rodovias que estes acessam; (2) Pedido em face do Município à constituição de linha de ônibus e a condenação do Estado a aumentar a periodicidade do transporte marítimo. Impossibilidade de o Administrador ser compelido a executá-las, certo de que a consecução dos serviços se insere no âmbito de sua discricionariedade. Inteligência do artigo 2º da Constituição Federal. Não verificada omissão da Administração que justificasse a ingerência do Poder Judiciário. (3) Redução do valor da multa. Cabimento. (4) Dispositivo: Pedido julgado parcialmente procedente. Sentença reformada em parte.
RECURSO DO ESTADO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO DO MUNICÍPIO PROVIDO.

Trata-se de ação civil pública proposta por *MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO* em face do *MUNICÍPIO DE CANANEIA*, do *ESTADO DE SÃO PAULO*, e da *DERSA*, em que pede que os entes públicos sejam compelidos a disponibilizar transporte público educacional gratuito, ao público afim, em bairros locais, e assegurar o tráfego de veículos a médio e longo prazo, por meio de pavimentação, drenagem e outras medidas especificadas na petição inicial.

A r. sentença, cujo relatório se adota, julgou parcialmente procedente o pedido para condenar os entes requeridos nas obrigações de fazer ali descritas. Julgou extinto o feito, sem resolução de mérito, em relação à *DERSA*.

O Estado de São Paulo interpôs apelação, em que requer a reforma do julgado. Sustenta, em síntese, que não é possível compelir a Administração Pública a realizar transporte gratuito a alunos que não preenchem os requisitos estabelecidos para tal finalidade, na Resolução nº 27/2011. Alega a ausência de omissão estatal, diante da celebração de convênio com o Município para o cumprimento de suas obrigações. Afirma, ainda, que a condenação, referente ao percurso de Ariri para o Centro de Cananéia, desconsidera aspectos essenciais relacionados à infraestrutura disponível, às condições atuais de boa trafegabilidade terrestre e às peculiaridades inerentes ao transporte marítimo. Alega que o transporte marítimo não é o único nem o principal meio de locomoção entre Cananéia e Ariri,

sendo consideravelmente mais demorado e restrito, do que o transporte terrestre. Dita que aumentar a periodicidade do transporte marítimo irá gerar um custo operacional elevado e uma logística complexa para atender uma demanda que já está sendo suprida por vias terrestre. Além disso, afirma que a imposição de um transporte marítimo adicional resultaria em um gasto público desproporcional e desnecessário, sem gerar qualquer benefício concreto à população. Defende que o Tema 698, julgado pelo C. STF, dispõe que a intervenção judicial nas políticas públicas é excepcional e deve ocorrer na hipótese de ausência ou falha grave na oferta dos serviços públicos, o que inexistente no caso. Alega, por fim, que a multa imposta ao Estado de São Paulo, no valor de R\$ 100.000,00, é excessiva. Pede, então, que seja julgado improcedente o pedido formulado.

O Município de Cananeia também apresentou recurso de apelação. Insurge-se especificamente à condenação à implantação de uma circular para atender os moradores dos Bairros Acaraú e Carijó, durante todo o horário comercial. Narra que há curta distância entre os bairros e a ausência total de demanda para o uso de ônibus. Requer a atribuição de efeito suspensivo, e a exclusão dessa parte da r. sentença.

Foram apresentadas contrarrazões.

A D. Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer pelo desprovimento dos recursos.

É o breve relato.

O recurso do Estado comporta parcial provimento, e o do Município deve ser provido.

Depreende-se que o autor Ministério Público Estadual requereu, em ação civil pública, a condenação dos réus Município de Cananeia e Estado de São Paulo ao fornecimento de transporte escolar regular, pavimentação de rodovias, e transporte coletivo à população.

A r. sentença julgou parcialmente procedente os pedidos, nestes termos:

O Município de Cananeia tem a obrigação de:

“a) fornecer transporte escolar adequado, gratuito e regular para todos os alunos matriculados na rede municipal de ensino, com atenção especial aos residentes nos bairros do Ariri, do Mandira, do Porto Cubatão, Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria, sob pena de multa cominatória no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento; b) promover a trafegabilidade de veículos, ônibus e caminhões na rodovia que liga o Ariri ao Itapitangui, abrangendo a Estrada Municipal Ariri-Rio Vermelho e a Estrada Municipal Colônia de Santa Maria-Mandira, mediante o uso de técnica ou procedimento a critério da administração pública e conforme a disponibilidade orçamentária, sob pena de multa cominatória no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento; c) fornecer transporte coletivo adequado, regular e diário à população do município, o que exige, no mínimo, a constituição de duas linhas de ônibus: uma circular, para atender os moradores dos bairros Acaraú e Carijó durante o horário

comercial, e outra entre o Ariri e o Centro de Cananéia, atendendo ainda os moradores dos bairros do Mandira, do Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria, sob pena de multa cominatória no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento."

O Estado de São Paulo tem a obrigação de:

"a) fornecer transporte escolar adequado, gratuito e regular para todos os alunos matriculados na rede estadual de ensino, com especial atenção aos residentes nos bairros do Ariri, do Mandira, do Porto Cubatão, Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria, sob pena de multa cominatória no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento; e b) fornecer transporte marítimo, em embarcação adequada de sua escolha, por meio do Departamento Hidroviário, para o percurso do Ariri ao Centro de Cananéia, diariamente, de segunda a domingo, com no mínimo uma viagem de ida e outra de volta no mesmo dia, com saída pela manhã e retorno no período da tarde, sob pena de multa cominatória no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento."

O recurso do Estado de São Paulo cinge-se, em síntese, sobre: i) impossibilidade de compelir a Administração a realizar transporte gratuito a alunos que não preenchem os requisitos estabelecidos para tal finalidade; ii) a inviabilidade de aumentar a periodicidade do transporte marítimo; iii) e ausência de omissão estatal referente à trafegabilidade de veículos, ônibus e caminhões na rodovia referente ao percurso de Ariri para o Centro de Cananeia.

O recurso do Município diz respeito exclusivamente à condenação de implantação de uma linha de transporte circular para atender os moradores dos Bairros Acaraú e Carijó, durante todo o horário comercial.

Pois bem.

A Constituição Federal garante a todos o direito à educação, conforme o artigo 205, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e à sua preparação para o exercício da cidadania. Neste sentido, destaca-se que o Texto Constitucional, em seu artigo 208, determina que: *“o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”*

Com efeito, esse direito inclui não apenas o acesso à educação, mas também a qualidade do ensino, sendo imprescindível que todos os alunos, independentemente de sua localização, possam frequentar a escola.

Para assegurar esse direito, é necessário garantir o transporte público escolar adequado e regular aos alunos matriculados na rede pública, especialmente nas áreas mais afastadas ou de difícil acesso. A falta de transporte adequado compromete o acesso à educação, agrava as desigualdades, e impede a plena participação dos estudantes no processo de aprendizagem.

Portanto, é obrigação do poder público assegurar o transporte escolar eficiente como medida essencial para o cumprimento do direito à educação. Além disso, o Estado tem a obrigação de garantir a trafegabilidade das rodovias, especialmente aquelas que servem como acesso a regiões com alta demanda educacional, social e econômica.

Feitas essas premissas, no caso concreto, as provas documentais, testemunhais e a perícia comprovam satisfatoriamente que parte da população discente do Município de Cananeia enfrentara dificuldades de acesso à educação plena por deficiência no deslocamento entre a residência e o estabelecimento de ensino e vice e versa, situação, ademais, que atingira o próprio corpo docente.

Por isso, é cabível a condenação dos entes públicos ao transporte gratuito a alunos, e à manutenção das rodovias, especificamente referente ao percurso de Ariri para o Centro de Cananeia.

A observação feita pelo Estado de São Paulo em seu recurso é admissível, mas não afeta o objeto da condenação ao dispor que deve ser observada a Resolução nº 27/2011 da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, que prevê o direito ao transporte para alunos que residem na zona rural ou enfrentam barreiras físicas para acessar a escola.

Ora, é justamente este o objeto da ação, em atenção aos residentes nos bairros de Ariri, do Mandira, do Porto

Cubatão, Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria, afastados do centro da cidade. A existência de requisitos administrativos não afasta o dever do Estado ao fornecimento de transporte aos alunos que necessitam dele para o acesso às escolas públicas.

Com relação à conservação das vias estaduais e municipais que ligam o Bairro de Ariri (e demais bairros do trecho) ao centro da Cidade de Cananeia, a obrigação é devida. Em que pese as informações mais recentes trazidas pelo Estado no sentido de que as estradas estão em ótimo estado de conservação, verifica-se que havia deficiência quando do ajuizamento da ação, e que houve deferimento de tutela antecipada nesse sentido.

Diante disso, mantém-se a condenação do Município de Cananeia nos itens a) e b) do dispositivo da sentença, e a condenação do Estado de São Paulo no item a), especificamente com relação ao fornecimento de transporte escolar e manutenção das vias.

Contudo, não deve subsistir a condenação do Município à constituição de linha de ônibus para atender os moradores dos bairros Acaraú e Carijó, durante todo o horário comercial. Outrossim, não é cabível a condenação do Estado a aumentar a periodicidade do transporte marítimo.

Não obstante às respeitáveis ponderações deduzidas pela Ministério Público, não restou comprovada omissão relevante da Administração que justificasse a ingerência

do Poder Judiciário na questão.

Não se olvida que, em determinadas situações, o poder discricionário, atributo ínsito à Administração, não pode servir de escudo para o cumprimento dos deveres cometidos ao Executivo, sobretudo aqueles destinados à dignidade da pessoa humana; tampouco se releva as dificuldades gerais da população que utiliza o transporte público em todo o país.

Contudo, na hipótese, por se tratar de linhas de transporte adicional, o Administrador não pode ser compelido à implementação de linhas e horários de circulação de ônibus, tampouco à ampliação de transporte marítimo.

Em que pese a alegação do autor de que as estradas não se encontram em condições ideais de trafegabilidade, e que os alunos necessitam do transporte marítimo para poder ter acesso à educação, a pretensa ampliação deste, para além daquele regularmente fornecido pelo Estado e Município, insere-se no âmbito da discricionariedade do Poder Executivo, a quem cabe, segundo os critérios de conveniência e de oportunidade, a realização de atos concretos de administração, sempre sujeitos a dotações orçamentárias previamente estabelecidas e observância das prioridades do plano de governo.

Com efeito, *“só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica - lei - de maneira*

*geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 39ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 128).*

Não é dado, portanto, ao Judiciário, ainda que sob o manto da defesa de direitos coletivos, nesta sede de ação civil pública, determinar a consecução de serviços; de outro modo, o Princípio da Tripartição dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal) seria afrontado, mesmo porque a ampliação do transporte coletivo terrestre e marítimo implica exame e análise da existência de verbas e programação orçamentária, bem como de questões de contrato administrativo, em conformidade com as leis financeiras, o que não pode ser suprido judicialmente.

A atuação do Judiciário no controle dos atos administrativos – lembre-se - está jungida à verificação da conduta do agente público, se de acordo ou não aos princípios positivados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, e, em específicas situações, o controle do mérito. Esta é a orientação do Superior Tribunal de Justiça:

“O art. 3º, da lei n. 7.347/85, a ser aplicado contra a Administração Pública, há de ser interpretado como vinculado aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente, o que outorga ao Poder Executivo “o gozo de total liberdade e discricionariedade para eleger as obras prioritárias a serem realizadas, ditando a oportunidade e

conveniência desta ou daquela obra, não sendo dado ao Poder Judiciário obrigá-lo a dar prioridade à determinada tarefa do Poder Público””.

(AgRg no Ag nº 138.901/GO, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. em 15.9.1997);

“Impossibilidade do juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infra-estrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, etc.). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente.”

(REsp nº 169.876/SP, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. em 16.6.1998);

“O juiz não pode substituir a Administração Pública no exercício do poder discricionário. Assim, fica a cargo do Executivo a verificação da conveniência e da oportunidade de serem realizados atos de administração, tais como, a compra de ambulâncias e de obras de reforma de hospital público. O princípio da harmonia e independência entre os Poderes há de ser observado, ainda que, em tese, em ação civil pública, possa o Município ser condenado à obrigação de fazer.”

(AgRg no REsp nº 252.083/RJ, 2ª T., rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 27.6.2000);

“O Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, deve observância aos princípios constitucionais, inclusive ao da independência e harmonia entre poderes (art. 2º, CF). A observância das normas constitucionais delimita a interpretação e o âmbito de aplicação da legislação infraconstitucional. Não compete ao Judiciário, no seu mister, editar normas genéricas e abstratas de conduta, nem fixar prioridades no desenvolvimento de atividades de administração. Ao Poder Executivo compete analisar a conveniência e oportunidade da adoção de medidas administrativas.”

(AgRg no REsp nº 261.144/SP, 2ª T., rel. Min. Paulo Medina, j. em 6.9.2001);

“(...) com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada.”

(REsp nº 208.893/PR, 2ª T., rel. Min. Franciulli Netto, j. em 19.12.2003).

Em hipóteses semelhantes, este é o entendimento deste E. Tribunal de Justiça:

“APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE URBANO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. A discricionariedade da Administração Pública, que avaliará a sua conveniência à luz das necessidades específicas e concretas do Município e de seus moradores. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido. ”

(Apelação Cível nº 1005555-11.2020.8.26.0024, rel. Des.

Eduardo Prata Vieira, 5ª Câmara de Direito Público, j. em 02/03/2023);

“Apelação Cível - Ação Civil Pública – Pretensão do Ministério Público de que Município de Lucélia seja compelido a conceder bolsas de estudos a estudantes matriculados em instituições instaladas no Município, no exercício de 2017, conforme previsto na Lei Municipal nº 4.376/2013 e respectivo auxílio transporte, previsto na Lei Municipal nº 4.369/2013 – Discricionariedade - Concessão de Auxílio Transporte e Bolsas de Estudos que é ato discricionário da administração, consoante já analisado por este E. Tribunal no precedente invocado na fundamentação da r. sentença recorrida, não caracterizando sua não concessão pelo chefe do executivo, ato de improbidade administrativa. Negado provimento ao recurso, para manter a r. sentença de improcedência por seus próprios e jurídicos fundamentos, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.”

(Apelação Cível nº 1000418-20.2017.8.26.0326, rel. Des. Osvaldo Magalhães, 4ª Câmara de Direito Público, j. em 09/06/2021).

No caso concreto, o Município afirma que a distância do centro do Bairro Acaraú para o Centro da cidade possui um pouco mais de mil metros e do centro do Bairro Carijó ao Centro de Cananeia não chega a mil metros.

O Estado de São Paulo aduz que a Nota Técnica obtida pelo Departamento Hidroviário indica que a quantidade de passageiros que se beneficiam do serviço de transporte marítimo é extremamente reduzida considerando o investimento que será necessário para implantar o percurso diário.

Diante disso, não seria razoável ao Poder Judiciário compelir os entes à implementação dessas obrigações.

Por esses fundamentos, afasta-se a condenação do Município no item “c.1)” do dispositivo da sentença, em face de qual foi apresentado recurso, bem como, elide-se a condenação do Estado no item “b)”, que dispõe sobre a ampliação do fornecimento de transporte marítimo.

Com relação à multa a ser fixada em caso de inobservância da determinação judicial, esta tem previsão no artigo 537, do Código de Processo Civil, sendo estabelecida em favor do credor da obrigação de fazer na hipótese de descumprimento ou atraso na obrigação determinada em juízo.

Com efeito, o § 1º do citado artigo, confere ao magistrado a possibilidade de revisão do valor ou exclusão da multa caso verifique que: a) “se tornou insuficiente ou excessiva” (inciso I); b) “o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento” (inciso II).

No caso, em atenção ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, e em observância ao valor sugerido pelo apelante, entende-se que o valor da multa seja revisto para R\$1.000,00 por dia, e limitado a R\$ 30.000,00.

Assim, reforma-se em parte a r. sentença para que a condenação seja nos seguintes termos do dispositivo:

O Município de Cananeia tem a obrigação de:

a) fornecer transporte escolar adequado,

gratuito e regular para todos os alunos matriculados na rede municipal de ensino, com atenção especial aos residentes nos bairros do Ariri, do Mandira, do Porto Cubatão, Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria;

b) promover a trafegabilidade de veículos, ônibus e caminhões na rodovia que liga o Ariri ao Itapitangui, abrangendo a Estrada Municipal Ariri-Rio Vermelho e a Estrada Municipal Colônia de Santa Maria-Mandira, mediante o uso de técnica ou procedimento a critério da administração pública e conforme a disponibilidade orçamentária;

c) fornecer transporte coletivo adequado, regular e diário à população do município, o que exige, no mínimo, a constituição de linha de ônibus entre o Ariri e o Centro de Cananeia, atendendo ainda os moradores dos bairros do Mandira, do Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria.

O Estado de São Paulo tem a obrigação de:

a) fornecer transporte escolar adequado, gratuito e regular para todos os alunos matriculados na rede estadual de ensino, com especial atenção aos residentes nos bairros do Ariri, do Mandira, do Porto Cubatão, Itapitangui, São Paulo Bagre e Santa Maria.

Em caso de descumprimento de qualquer das obrigações, os entes serão obrigados a pagar multa diária cumulativa para cada item, no valor de R\$1.000,00 por dia de descumprimento, limitada a R\$30.000,00 por item da condenação.

Isto posto, dá-se parcial provimento ao recurso do Estado de São Paulo, e dá-se provimento ao recurso do Município de Cananeia, nos termos retro especificados.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator