



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000441899

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2384756-92.2024.8.26.0000, da Comarca de São Simão, em que é agravante FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ITESP, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2384756-92.2024.8.26.0000

Comarca de São Simão

AGRAVANTE Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – Itesp

AGRAVADO Ministério Público do Estado de São Paulo

VOTO Nº 54603 A

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em Exame

Agravo de instrumento interposto contra decisão que deferiu liminar para regularização do fornecimento de água potável ao Assentamento "Mário Covas". A decisão determinou que a requerida providenciasse o abastecimento contínuo de água, sob pena de multa, devido à falta de água potável e aos riscos associados à dignidade humana e ao meio ambiente.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em avaliar se a decisão judicial que impõe ao ITESP a obrigação de fornecer água potável ao assentamento interfere indevidamente na discricionariedade administrativa e nas políticas públicas em andamento.

III. Razões de Decidir

3. O Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar a implementação de políticas públicas para assegurar direitos fundamentais, sem violar a separação dos poderes.

4. A decisão de primeiro grau desconsiderou as medidas já implementadas pelo ITESP e a necessidade de dilação probatória para avaliar a atuação do ente público.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso provido.

Tese de julgamento:

O Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas para assegurar direitos fundamentais, mas deve respeitar a discricionariedade administrativa.

A atuação do ITESP deve ser avaliada com base em provas, não cabendo decisão liminar sem análise aprofundada.

Legislação Citada:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CF/1988, art. 1º, III; art. 6º; arts. 196 a 198; art. 225; CPC/2015, arts. 300 e 311.

Jurisprudência Citada:

STF, ARE 1182461 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 31/05/2019.

STF, ARE 1063092 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 24/05/2019.

Trata-se de agravo de instrumento apresentado pela **Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - Itesp**, contra ato que considera ilegal do **MM. Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de São Simão, Dr. Antônio José Papa Júnior**, e consistente em deferir a liminar pleiteada na ação civil pública apresentada pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo**.

Recurso tempestivo e contrariado a fls. 90.

Parecer da Douta Procuradoria de Justiça é pelo improvimento do presente recurso (fls. 107).

É o relatório.

Este recurso é contra a r. decisão (fls. 23) que deferiu a liminar pleiteada para determinar à requerida que, no prazo de 30 dias, providencie a regularização do fornecimento de água potável, de forma contínua, sem intermitência ou interrupções, a todas as famílias ocupantes do Assentamento "Mário Covas". Em caso de interrupção ou intermitência do abastecimento, a requerida deverá disponibilizar água via caminhões-pipa em quantidade suficiente para que os assentados tenham atendidas todas as suas necessidades, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia de descumprimento, limitados a R\$ 100.000,00 valor a ser recolhido ao FID – Fundo Estadual de Interesses Difusos, forte na tese que:

Os documentos acostados à inicial demonstram que o acesso à água tem sido viabilizado pela Prefeitura Municipal de São Simão por meio de caminhões-pipa. A água em questão é utilizada para as necessidades mais básicas, inclusive consumo

humano. Com isso, a falta de água é uma situação inaceitável, sobretudo em se tratando de região com amplos recursos hídricos (inclusive situada sobre lençol freático). A falta de água também prejudica o desenvolvimento das lavouras e a dessedentação dos animais do Assentamento. Ademais a falta de conservação das estruturas do Assentamento gera inclusive risco de propagação rápida em caso de eventual incêndio, seja pela má preservação dos aceiros (fl. 173), seja pela falta de água para combate ao fogo. Outrossim, os documentos acostados à exordial dão conta de que a falta de água regular é um problema crônico, não apenas algo pontual. Portanto, presente a probabilidade do direito. O risco de dano decorre da possibilidade de perpetuação da violação à dignidade da pessoa humana às famílias que residem no Assentamento, caso a medida seja concedida apenas ao final do feito, além do risco ambiental atrelado à propagação de incêndios. Por fim, a medida é totalmente reversível, podendo ser revogada caso desapareça qualquer dos requisitos necessários à sua concessão.

Insurge-se, a agravante, contra a r. decisão, alegando, em síntese que a decisão agravada desconsiderou as medidas implementadas e planejadas pelo ITESP, interferindo na discricionariedade administrativa e nos procedimentos legais em andamento. Não houve negligência por parte do ITESP, mas um comprometimento contínuo em solucionar a questão de forma definitiva e sustentável.

A decisão de primeiro grau comporta reparos.

Oportuno, que neste recurso cabe tão somente analisar os pressupostos necessários para a manutenção ou não da antecipação da tutela provisória de urgência ou de evidência, nos termos dos artigos 300 e 311 do Código de Processo Civil de 2015, que assim preceituam:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. § 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la. § 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia. § 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.”

“Art. 311. [...] I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa; IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente”.

Na lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria De Andrade Nery, são requisitos para a concessão da tutela de urgência:

“Requisitos para a concessão da tutela de urgência: 'periculum in mora'. Duas situações distintas e não cumulativas entre si, ensejam a tutela de urgência. A primeira hipótese autorizadora

dessa antecipação é o 'periculum in mora', segundo expressa disposição do CPC 300. Esse perigo, como requisito para a concessão da tutela de urgência, é o mesmo elemento de risco que era exigido, no sistema do CPC/1973, para a concessão de qualquer medida cautelar ou em alguns casos de antecipação de tutela.

Requisitos para a concessão da tutela de urgência: 'fumus boni iuris'. Também é preciso que a parte comprove a existência da plausibilidade do direito por ela afirmado ('fumus boni iuris'). Assim, a tutela de urgência visa assegurar a eficácia do processo de conhecimento ou do processo de execução.” (NERY JUNIOR, Nelson e de ANDRADE NERY, Rosa Maria. Código de processo civil comentado 16ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 930 e 931).

Já no que se refere aos requisitos para a concessão da tutela de evidência, os insígnies doutrinadores citados ensinam que:

Tutela da evidência. Em comparação com a tutela de urgência, a tutela da evidência igualmente exige a plausibilidade do direito invocado, mas prescinde da demonstração do risco de dano. Vale dizer, o direito da parte requerente é tão óbvio que deve ser prontamente reconhecido pelo juiz. (NERY JUNIOR, Nelson e de ANDRADE NERY, Rosa Maria. Código de processo civil comentado 16ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 947).

Não se desconhece que a implantação de assentamentos de trabalhadores rurais abrange as providências necessárias para que eles possam residir e usufruir da terra para sua subsistência. E a implantação de poços artesianos mostra-

se imprescindível ao cumprimento desse objetivo, tanto assim que a Fundação ITESP construiu, no assentamento em questão, três poços artesianos para disponibilizar o fornecimento adequado de água aos assentados.

É verdade, por outro lado, que inobstante a construção dos poços artesianos pela Fundação ITESP, o fornecimento de água aos trabalhadores rurais assentados foi interrompido. Entretanto, cabe ao Poder Executivo tão somente a criação da política pública para a consecução dos fins para a qual foi criada, nos termos do artigo 2º da LE nº 10.207, de 08 de janeiro de 1999, i.e., planejar e executar a política agrária e fundiária no âmbito do Estado de São Paulo.

É verdade que o Supremo Tribunal Federal admite, ao Poder Judiciário, em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, determinar que sejam elas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos fundamentais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes inscrito no artigo 2º da CF.

I. EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROIBIÇÃO DE REALIZAÇÃO DE SHOWS E EVENTOS EM IMÓVEL TOMBADO. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO (FÁBRICA TACARUNA). RISCO DE DANO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. CONTROVÉRSIA QUE DEMANDA ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. SÚMULA 279/STF. CARÁTER PROTELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que

pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar a adoção por parte da Administração Pública de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais. 2. Dissentir da conclusão adotada pelo Tribunal de origem pressupõe, necessariamente, a análise de legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos, do material probatório constante dos autos (Súmula 279/STF), o que torna inviável o processamento do recurso extraordinário. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1182461 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 31/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 07-06-2019 PUBLIC 10-06-2019)

II. Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRESERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO MUNICIPAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULAS 279 E 280 DO STF. DESPROVIMENTO. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem, quanto à responsabilidade do proprietário e à forma de preservação e recuperação de imóvel tombado, seria necessário o reexame dos fatos e provas, além da legislação

aplicável à espécie. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF.

3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista nos arts. 81, § 2º e 1.021, § 4º, do CPC. (ARE 1063092 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 24/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-142 DIVULG 28-06-2019 PUBLIC 01-07-2019)

Também é incontroverso, diante das manifestações das partes em primeira instância, os seguintes fatos: (a) a existência de um núcleo urbano consolidado na região denominada de assentamento “Mário Covas”, loteamento ainda não regularizado, para o qual já existe determinação de regularização advinda de outro feito judicial; (b) falta de água potável, ao menos em abundância.

Tal situação pode significar violação da dignidade da pessoa humana de uma coletividade de indivíduos, em razão de estrutura urbana aquém do mínimo existencial, principalmente em razão da ausência de água potável.

Os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e da preservação da saúde dos cidadãos em geral (art. 6º da CF) impõem ao Estado a obrigação de fornecer, água potável, em favor de coletividade de pessoas hipossuficientes, em núcleos urbanos consolidados, de reversão descartada, ante determinação judicial de regularização já existente.

Ainda, os artigos 196 a 198, e 225, todos da Constituição da República de 1988, impõem ao Estado o dever de prestação positiva **por meio de políticas sociais e econômicas** que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos, assim como promovam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (...) Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde

integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:(...) II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;(...) Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Mas não cabe ao Poder Judiciário, de um modo geral, imiscuir-se nas políticas públicas a cargo do Poder Executivo, a quem compete estabelecê-las, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, sempre levando em consideração os recursos públicos, o orçamento e a legislação a este respeito.

Em outras palavras, as funções e atividades a serem praticadas pela Fundação ITESP estão bem delineadas na lei de regência (que a criou), daí porque não pode o Poder Judiciário obrigar o ente público a destinar implantação de serviços aos assentados, ainda que tenha instrumentos para cobrar deles as despesas efetuadas, tendo em vista a existência de outras famílias em situação similar ou até mesmo mais necessitadas, precisando de intervenção mais urgente. Decisão nesse sentido configuraria flagrante ofensa à isonomia.

Vale destacar que, dentre as diretrizes da LE nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, está estabelecida e este é o cerne da questão controvertida: a participação dos trabalhadores rurais, reunidos em sociedades civis de tipo associativo ou cooperativas, em todas as fases de elaboração e execução dos planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários.

O ITESP, e o Estado, vêm reiterando que têm procurado atender, dentro do possível, as necessidades básicas dos assentados, situação que a faz cumprir sua missão institucional. Eventual descumprimento ou justificativa que torne imprescindível a atuação do Poder Judiciário exige dilação probatória ampla,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não possível neste agravo de instrumento.

Dessarte dá-se provimento ao recurso.

JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica