



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

SENTENÇA

Processo nº: **1082708-91.2024.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Garantias Constitucionais**
 Requerente: **Apeoesp Sind dos Prof do Ensino Oficial do Est**
 Requerido: **Fazenda Pública do Estado de São Paulo**

Juiz de Direito: Dr. **Luis Manuel Fonseca Pires**

Vistos.

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, movida pela APEOESP Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, na qual se pleiteia a suspensão do certame licitatório para a concessão administrativa de 33 escolas estaduais, divididas em dois lotes - Lote Oeste e Lote Leste. O Lote Oeste, com leilão previsto para o dia 29 de outubro de 2024, contempla a construção de 17 unidades escolares distribuídas em municípios da região oeste do Estado, tais como Araras, Bebedouro, Campinas, Itatiba, Jardinópolis, Lins, Marília, Olímpia, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Rio Claro, São José do Rio Preto, Sertãozinho e Taquaritinga. Já o Lote Leste, licitação agendada para 4 de novembro de 2024, abrangerá 16 unidades a serem edificadas em cidades como Aguaí, Arujá, Atibaia, Campinas, Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Itapetininga, Leme, Limeira, Peruíbe, Salto de Pirapora, São João da Boa Vista, São José dos Campos, Sorocaba e Suzano. Em ambos os casos o objeto do edital é a construção e a gestão administrativa das unidades escolares, incluindo serviços de manutenção e conservação, com prazo de concessão de 25 anos, e valores estimados em 2,1 bilhões de reais. A concessão proposta pelo Governo do Estado visa delegar à iniciativa privada, por meio de parceria público-privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, a gestão e a operação de serviços não pedagógicos dos estabelecimentos de ensino. No entanto, sustenta o autor que o edital desconsidera o princípio constitucional da gestão democrática da educação, desrespeitando a integração necessária entre a administração do espaço físico escolar e as funções pedagógicas, resultando em uma terceirização indevida de atividades essenciais ao serviço público de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

educação. Pede-se em síntese a declaração de ilegalidade da concessão à iniciativa privada da gestão de atividades desenvolvidas nas escolas públicas do Estado de São Paulo.

A liminar foi deferida (fls. 1461-1466), posteriormente revogada pelo e. Tribunal de Justiça.

O réu contestou (fls. 1507-1537) alegando preliminarmente que há litispendência, a Fazenda Pública sustenta que a presente demanda é inadmissível, uma vez que trata de questão já decidida em ação popular previamente ajuizada pela mesma autora, a Profa. Maria Izabel Azevedo Noronha, em 14 de junho de 2024, sob o nº 1040791-92.2024.8.26.0053. Nesta ação, que tramitou perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de São Paulo, foram afastadas as alegações de ilegalidade do Decreto Estadual nº 68.597/24, e o Tribunal de Justiça, em decisão unânime, rejeitou a apelação da autora, ratificando a legalidade da política pública de concessão administrativa de serviços não pedagógicos em escolas estaduais. Afirmar que a parte autora, ainda que se valendo de interposta pessoa, reapresenta a mesma causa, com idênticos pedidos e fundamentos, buscando inviabilizar a referida política pública, o que configura a litispendência. Argumenta que identidade de partes é clara, visto que a autora e seus advogados são os mesmos em ambas as ações, e a análise da litispendência, conforme a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, deve considerar a identidade dos beneficiários da decisão, não apenas as partes processuais. Além disso, diz que os pedidos e as causas de pedir nas ações são substancialmente os mesmos, buscando a anulação da concessão administrativa autorizada pelo Decreto nº 68.597/24, o que diz reforçar a existência de litispendência. No mérito, argumenta que a decisão do Estado de São Paulo é discricionária e pautada na razoabilidade, conforme reconhecido em decisão judicial anterior, inexistindo ilegalidade na concessão administrativa de serviços não pedagógicos. Sustenta que não há privatização do ensino, mas centralização da gestão de serviços auxiliares para garantir eficiência e fiscalização, sem prejuízo ao papel dos professores. Afirmar que o modelo adotado amplia a oferta de vagas e melhora a infraestrutura escolar, respeitando os princípios da legalidade, moralidade e eficiência. Destaca que a intervenção judicial em políticas públicas deve ser excepcional, não cabendo ingerência do Judiciário na ausência de falha grave. Além disso, alega que a autora da ação cometeu litigância de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

má-fé ao ajuizar demandas idênticas sem informar a existência das anteriores, caracterizando tentativa de manipulação do Judiciário (forum shopping). Diante disso, requer a extinção do processo sem análise de mérito ou, subsidiariamente, a improcedência da ação, com a condenação da autora por litigância de má-fé, nos termos do artigo 81, §2º, do CPC.

A Defensoria Pública se manifestou (fls. 1542-1551) afirmando que a Defensoria Pública preenche os requisitos legais para sua habilitação como amicus curiae, destaca-se a relevância da matéria e sua adequada representatividade. Alega que a ação impacta a formação escolar de milhares de crianças e adolescentes no estado de São Paulo, afetadas por um modelo de gestão que separa de forma artificial funções pedagógicas e não pedagógicas. A Defensoria Pública, conforme previsto na Constituição e na Lei Complementar nº 80/94, diz ter atribuição para defender os direitos de grupos vulneráveis, incluindo crianças e adolescentes. Além disso, o Núcleo Especializado da Infância e Juventude (NEIJ) possui competência específica para atuar nessa área. Argumenta que a admissão da Defensoria Pública como amicus curiae contribuirá para o debate e auxiliará na fundamentação da decisão judicial.

Houve réplica (fls. 1562-1574).

O Ministério Público se manifestou (fls. 1583-1595) alegando que a preliminar de litispendência merece acolhimento, manifesta-se no sentido da extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do artigo 485, inciso V, do Código de Processo Civil. Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento do Juízo, opina pela improcedência dos pedidos formulados na inicial. Destaca que a Ação Civil Pública proposta pela APEOESP guarda identidade de causa de pedir e pedidos com a Ação Popular n. 1040791-92.2024.8.26.0053, já em trâmite, na qual foi julgada improcedente a pretensão de declaração de ilegalidade do Decreto Estadual n. 68.597/2024. Nesse sentido, defende-se o reconhecimento da litispendência, a fim de evitar decisões conflitantes. Além disso, quanto ao mérito, argumenta-se que a concessão administrativa prevista no decreto visa à eficiência na gestão pública, sem que haja violação aos princípios constitucionais, conforme já decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

É o relatório. Decido.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

A litispendência, a identidade de partes e a identidade de causa de pedir são preliminares que se referem, em síntese, à uma mesma perspectiva: a suposta repetição de ação anteriormente apresentada. No entanto, deve-se considerar que tanto a ação popular quanto a ação coletiva são instrumentos processuais que viabilizam a chamada “legitimação extraordinária”, é dizer, alguém demanda certo direito em nome de terceiro. É por essa particular situação que não se justifica a mera propositura de uma dessas ações obstaculizar a propositura de outras semelhantes, pois seria uma forma de inviabilizar o possível direito subjetivo das pessoas que são representadas em razão de uma escolha, disposição de fatos e causa de pedir, feita por aquele que primeiro propôs a ação. Em outras palavras, se a interposição da primeira ação popular ou ação civil coletiva impedisse que outras ações parecidas fossem apresentadas, haveria, por aquele que primeiro demandou, a possível imposição de obstáculos à tentativa de reconhecimento do direito por outros titulares. Eventual equívoco dos fatos e dos fundamentos de direito por quem primeiro propôs uma dessas ações não pode impedir que outros legitimados apresentem seus argumentos. Daí porque não se pode acolher a ideia de preliminar ao mérito pelos motivos indicados.

Neste sentido, Cassio Scarpinella Bueno afirma que *"essa figura de legitimacão extraordinária – vários afetados por um mesmo ato coator e a possibilidade de apenas um deles apresentar-se em juízo – não difere, ontologicamente, do que a Lei n. 8.078/1990, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, denomina, em seu art. 81, parágrafo único, III, 'direito ou interesse individual homogêneo'". A diferença entre as previsões normativas repousa, apenas e tão somente, no reconhecimento, pela Lei n. 12.016/2009, "de o indivíduo, afetado em iguais condições que outros, tutelar, sozinho e individualmente, o direito que pertence a outras pessoas em situações iguais de fato".¹*

Cuida o mérito em si em saber se a concessão administrativa das unidades escolares desrespeita a gestão democrática do ensino, implicando terceirização indevida de atividades essenciais à educação pública.

¹ SCARPINELLA BUENO Cassio, Manual do poder público em juízo, editora Saraiva, 2021, p. 248.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

A educação, quando prestada pelo Poder Público, qualifica-se como *serviço público essencial* que se constitui dever do Estado, conforme definido nos artigos 6º, 24, inciso IX, e 205 da Constituição Federal que enfatizam a educação como *direito social* e de competência concorrente entre os entes federativos, "(...) *direito de todos e dever do Estado (...)*". Dessa forma, cabe ao Poder Público garantir o acesso e a qualidade ao ensino público e proporcionar a participação ativa de todos os envolvidos na comunidade escolar.

Nesses termos, confira-se na Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

E na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes. (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

III – estudantes; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

IV – pais ou responsáveis; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

V – membros da comunidade local.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

A gestão democrática transcende a atividade pedagógica em sala de aula, pois envolve a maneira pela qual o espaço escolar é ocupado e vivenciado. Muito além da "gestão" em sentido orçamentário, de edificação e preservação estrutural dos prédios. A gestão democrática da escola envolve a direção pedagógica, a participação direta de professores, estudantes, pais e mães e comunidade local, na forma como se pensam e relacionam-se os espaços que vão além da sala de aula - corredores, quadras, jardins, refeitórios etc. As decisões sobre a ocupação, uso e destino de todo o ambiente escolar dizem respeito também ao que se idealiza e pratica-se no programa pedagógico. As possibilidades de deliberar de modo colegiado e participativo por todos os atores envolvidos na educação não podem ser subtraídas da comunidade escolar com a transferência a uma empresa privada que teria o monopólio de gestão por 25 anos.

O que fazer com os espaços da escola para alunas e alunos do ensino infantil é diferente das necessidades das crianças no ensino fundamental, e distinto do que anseiam os adolescentes no ensino médio, e a maneira de relacionar-se com esses ambientes escolares, discutir o que, de que modo e quando ser feito nessas múltiplas ocupações remete-se ao planejamento de ensino, vincula-se às percepções de valores que são construídos nos programas pedagógicos. Não pode ser exclusividade de uma empresa privada por 25 anos.

Há inúmeras pesquisas e estudos no campo da pedagogia que tratam da "arquitetura escolar" (Dóris Kowaltowski), das representações das formas pelas quais liberdade e disciplina, aprendizados e experiências são constituídos fora da sala de aula, mas dentro dos perímetros da escola, e essa realidade não pode ser suprimida da autonomia acadêmica sob risco de violar o princípio constitucional da gestão democrática da educação². Como afirma a professora Ingrid Ambrogi, "(...) *falar de espaço educativo é pensar em uma concepção de educação representada na materialidade do espaço e, especialmente, de seus usos. Para tanto, pensar sobre ele exige o conhecimento sobre os*

² <https://youtu.be/plMXx327bTg> ; <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/808> ; <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/6192> ; https://youtu.be/s9Yo7FC-6co?si=VvQUnBvb_uQ_jp0w ; <https://youtu.be/zwGBKTnmRHE?si=Jf-U2amHMTHeihwy>;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

sujeitos que dele se utilizarão, suas finalidades e o tipo de concepção de formação (...)"³. O que se pode acrescentar a essas ideias em consideração ao caso concreto é que não haverá muito a falar ou pensar sobre impactos das concepções e ocupações dos espaços físicos da escola pública se a gestão estiver por 25 anos sob o domínio de uma empresa privada destinada exclusivamente à administração física do espaço.

A licitação e a pretensão de concessão a particular da gestão de escolas públicas comprometem o serviço público de educação porque pressupõe equivocadamente ser possível dissociar o espaço físico da atividade pedagógica. Incorre-se em erro de compreensão sobre os múltiplos sentidos da pedagogia ao se sustentar alguma imaginária independência da estrutura física em relação ao projeto educacional, propõe-se uma artificial divisão entre a gestão do espaço físico escolar e a atividade desenvolvida em sala de aula. O risco dessa política pública, vale repetir, é o comprometimento da autonomia pedagógica por afetar diretamente a gestão democrática.

Há, portanto, o direito postulado porque se atenta contra o serviço público de qualidade ao se pretender entregar à iniciativa privada por 25 anos as escolas da rede pública e compromete-se a efetividade do *princípio constitucional de gestão democrática da educação pública*.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido para reconhecer a ilegalidade da concessão à iniciativa privada da gestão de atividades desenvolvidas nas escolas públicas do Estado de São Paulo e decretar a invalidade dos leilões realizados em 29 de outubro e 4 de novembro de 2024.

Em razão da suspensão da liminar anteriormente concedida, prossegue-se a ação **sem** tutela de urgência na sentença.

P.R.I.

São Paulo, 10 de março de 2025.

LUIS MANUEL FONSECA PIRES
Juiz de Direito

³ Reflexões sobre os usos do espaço como garantia para criação de meninos e meninas pequenas. Em: Revista Pró-Posições, Campinas, v. 22, n.2, maio-agosto de 2011.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-010

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006, CONFORME
IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**