

4



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



Vistos, relatados e discutidos estes autos de APELAÇÃO CÍVEL COM REVISÃO nº 863.240-5/7-00, da Comarca de GUARIBA, em que é recorrente o JUÍZO "EX OFFICIO", sendo apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARIBA sendo apelado MINISTÉRIO PÚBLICO:

ACORDAM, em Décima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "DERAM PROVIMENTO AOS RECURSOS, V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores TORRES DE CARVALHO (Presidente, sem voto), ANTONIO CARLOS VILLEN e ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 18 de maio de 2009.

URBANO RUIZ  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO Nº: 7466**  
**APEL. Nº: 863.240.5/7-00**  
**COMARCA: GUARIBA**  
**APTE. : PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARIBA E**  
**OUTRO**  
**APDO. : MINISTÉRIO PÚBLICO**

*Subvenções devidas pelo município a entidades assistenciais. Ação civil pública, promovida pelo MP, para obrigar a Administração a fazer os repasses. Defesa alegando que muitas das entidades não estão em funcionamento, repasses foram feitos em materiais e serviços. Controle financeiro e orçamento que compete ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e que tem natureza política, sem que possa, entretanto, ser exercido pelo Judiciário – Legitimidade ativa 'ad causam' presente, cerceamento de defesa não verificado. Ação improcedente. Recursos providos (de ofício e voluntário).*

A lei orçamentária do município de Guamba, nº 2.164, de dezembro de 2006, destinou R\$ 739.000,00 à subvenção de entidades assistenciais. O plano de contas enumerou as entidades beneficiárias e o valor destinado a cada uma (fls. 6). Uma delas fez publicar extensa matéria no jornal local, esclarecendo que passava por sérias dificuldades, podia deixar de funcionar quando o orçamento municipal previa o repasse da quantia de R\$ 60.000,00 (fls.16). Considerando esses fatos o representante do Ministério Público instaurou inquérito civil público e sobreveio a presente ação, julgada procedente, para condenar o Município a repassar às entidades sociais referidas os valores estabelecidos em lei, integralmente, a título de subvenção social, no prazo de dez dias, contado do trânsito em julgado, com juros de mora de 1% ao mês, da citação, sob pena de incorrer em multa diária de hum mil reais.

A Municipalidade apelou insistindo na ilegitimidade ativa 'ad causam' do MP dada a disponibilidade do direito que pretende tutelar. Também alegou cerceamento de defesa porque tinha o direito de comprovar os fatos alegados na resposta, sem que fosse possível o julgamento no estado dos autos. No mérito, disse que não pode agora pagar dívidas do exercício de 2007. É que havia consignado verbas próprias no orçamento corrente com essa mesma finalidade. Tinha de repassar as subvenções nos limites de suas possibilidades.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

De outra parte, somente as instituições em condições satisfatórias tinham direito às subvenções e, por fim, os materiais e serviços repassados à cada uma delas tinha de ser computado no valor da subvenção devida. Destinou R\$ 986.500,00 à Santa Casa de Misericórdia de Guariba, valor superior ao doado pelo município de Ribeirão Preto à Santa Casa daquela cidade. De rigor, por isso, a improcedência da ação.

O recurso foi respondido e a Procuradoria de Justiça opinou desfavoravelmente, ou seja, pelo desprovemento.

Tem razão a apelante, afastadas as preliminares argüidas. No que toca à legitimidade ativa do Ministério Público, a presente ação pode ser entendida como de cobrança, de modo a obrigar a Administração Municipal a repassar a cada uma das entidades sociais a verba consignada no orçamento, a título de subvenção. Mas, ao promovê-la, estaria atuando na defesa de interesses de idosos, enfermos, crianças e adolescentes, destinatários dos programas desenvolvidos pelas ONGs referidas. Defenderia, assim, interesses coletivos ou difusos, fundado no art. 129, II, da CF.

Inadequado se falar, ainda, em cerceamento de defesa, porque o magistrado tem ampla liberdade na formação da respectiva convicção, podendo dispensar a produção de provas desnecessárias, mesmo porque, no caso, a documental revelou-se suficiente. O julgamento no estado dos autos era de rigor (CPC, arts. 130, 131 e 330, I).

Mas, no que toca à questão de fundo, não cabe ao Judiciário, nesta fase, o controle financeiro e orçamentário do município.

A Constituição Federal, no art. 74, impõe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a manutenção, de forma integrada, de sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos plurianuais, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. O art. 75 esclarece que ditas normas de controle interno aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos Estados, do DF, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

O parágrafo 2º do art. 74 faculta a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

O controle externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, **aplicação das subvenções** e renúncias de receitas, será exercida pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, arts. 70 e 31).

A Lei 4320/64, que instituiu normas gerais de direito financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios, no art. 16, ao tratar das subvenções sociais, esclarece que serão concedidas nos limites das possibilidades financeiras, visando a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. Acrescenta o parágrafo único que o valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestadas ou postas à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

A Municipalidade disse que algumas entidades não teriam direito à subvenção pelo fato de não se encontrarem em atividade, fato admitido pela Procuradoria de Justiça na resposta ao recurso. O Município também disse ter destinado verba bem superior à Santa Casa local. Além de dinheiro, forneceu os mais variados materiais e serviços às entidades referidas. Fez reformas de prédios, reparos variados, forneceu materiais de consumo, alimentação e transporte (fls. 125).

A relação de entidades que teriam direito às subvenções inclui o asilo local, associação anti-alcóolica, o Hospital do Câncer de Barretos, a APAE de Jaboticabal, o Hospital do Câncer de Ribeirão Preto e várias outras entidades religiosas, das mais variadas seitas, sem que o Judiciário tenha condições de avaliar, na carência de recursos, quais deveriam ser atendidas ou, qual delas teria



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

direito a repasse maior e, se aqueles fornecimentos de bens, materiais e serviços deviam ou não ser computados.

O Prof. José Afonso da Silva em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 28ª ed., pág. 752 e Hely Lopes Meirelles enfatizam, nessa linha, que o controle externo tem o propósito de comprovar a probidade da Administração e regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. “É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas” (in Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 30ª ed., pág. 685). Inviável, pois, o acolhimento da pretensão inicial.

De rigor, por isso, a improcedência da ação, razão pela qual é dado provimento aos recursos (oficial e necessário), invertidos os ônus da sucumbência.

**URBANO RUIZ**  
Relator