

**Ação civil pública - Repasse de verbas à
associação beneficente - Idosos do Município -
Atendimento médico e farmacêutico -
Formulação de políticas públicas - Obrigação
de fazer - Separação dos Poderes - Violação
ao preceito constitucional - Pedido juridicamente
impossível - Processo - Extinção sem
julgamento do mérito - Art. 267, VI,
do Código de Processo Civil**

EMENTA: Ação civil pública. Repasse de verbas à associação beneficente, formulação de políticas públicas para atendimento dos idosos do município e atendimento médico e farmacêutico aos idosos necessitados. Obrigação de fazer. Violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. Pedido juridicamente impossível. Extinção do processo sem resolução de mérito (art. 267, VI, do CPC).

- A pretensão consistente nas obrigações de fazer, de determinar ao poder público o repasse de verbas à associação beneficente, de formular prioritariamente políticas públicas para atendimento dos idosos do Município e de prestar atendimento médico e farmacêutico aos idosos necessitados, esbarra em objeto juridicamente impossível, pois indeterminado e abstrato, genérico e indiscriminado o provimento pretendido, a exigir comando judicial de natureza eminentemente administrativa, com ingerência indevida em seara imprópria, a vulnerar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CR).

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0049.07.011732-7/001 - Co-
marca de Baependi - Apelantes: 1º) Ministério Público do
Estado de Minas Gerais; 2º) Município de Baependi -**

Apelados: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Município de Baependi - Relator: DES. GERALDO AUGUSTO

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REFORMAR A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

Belo Horizonte, 24 de março de 2009. - *Geraldo Augusto* - Relator.

Notas taquigráficas

Proferiram sustentação oral, pelo primeiro e segundo apelantes, os Doutores César Antônio Cossi e Rogério Augusto Libânio Pereira, respectivamente.

DES. GERALDO AUGUSTO - Em obediência ao disposto no art. 475 do CPC, submete-se, de ofício, a sentença ao reexame necessário.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face do Município de Baependi, pretendendo que seja o requerido condenado ao cumprimento de obrigações de fazer, consistentes no repasse indefinido de verbas à Associação Beneficente Lar Padre Vítor, previstas na Lei Municipal 2.642/05, na formulação prioritária de políticas públicas para atendimento dos idosos do Município, além do atendimento médico e farmacêutico aos idosos necessitados e aos abrigados no Asilo Padre Vítor.

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido, para determinar ao Município de Baependi que, no exercício orçamentário posterior ao do trânsito em julgado da decisão, promova o repasse do valor de R\$ 20.000,00 anuais, em 12 parcelas mensais e iguais, até o 10º dia de cada mês, ao Asilo Padre Vítor, julgando, por consequência, extinto o feito com resolução de mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC (f. 149/156).

Inconformado com a decisão, recorre o autor às f. 158/164, alegando, em resumo, que o Judiciário não pode pronunciar decisão que se aproxima do *non liquet* por entender que os direitos assegurados aos idosos são de fiscalização tormentosa; que o Estatuto do Idoso, de forma cogente, determina a formulação e execução de políticas sociais públicas específicas; que as diretrizes nacionais e estaduais não alcançam as peculiaridades de Baependi no trato aos idosos, o que somente será feito pelo desempenho do Conselho Municipal e com a adoção de estratégias próprias e adequadas.

Irresignado, também recorre o réu às f. 165/169, aduzindo, em síntese, que os repasses estariam condicionados à disponibilidade financeira, conforme ressaltado no próprio texto da lei, havendo indevida ingerência do Judiciário no Legislativo e no Executivo.

Examina-se o recurso necessário.

Como se sabe, o Estado tem o dever constitucional de promover programas de assistência integral à proteção dos idosos, especialmente àqueles que se encontram em situação de risco, que inegavelmente detêm o direito de ser amparados pelo Poder Público (art. 230 da CR).

No caso específico dos autos, a pretensão consistente nas obrigações de fazer formulada pelo Ministério Público, de se determinar ao poder público que repasse verbas à Associação Beneficente Lar Padre Vítor, de formular prioritariamente políticas públicas para atendimento dos idosos do Município de Baependi, além de prestar atendimento médico e farmacêutico aos idosos necessitados e aos abrigados no Asilo Padre Vítor (f.10/11), constitui ingerência genérica na administração pública.

Ora, ao Poder Judiciário não cabe substituir o legislador e nem o administrador, pois em sua missão constitucional não se insere o controle das leis e dos atos pelo critério político, do qual deve se distanciar.

Nesse sentido é a jurisprudência do STJ:

Recurso especial. Ação civil pública com preceitos cominatórios de obrigação de fazer. Discricionariedade da municipalidade. Não-cabimento de interferência do Poder Judiciário nas prioridades orçamentárias do município. Conclusão da Corte de origem de ausência de condições orçamentárias de realização da obra. Incidência da Súmula nº 07/STJ. Divergência jurisprudencial afastada. Ausência de prequestionamento de dispositivos do ECA apontados como violados.

Requer o Ministério Público do Estado do Paraná, autor da ação civil pública, seja determinado ao Município de Cambará/PR que destine um imóvel para a instalação de um abrigo para menores carentes, com recursos materiais e humanos essenciais, e elabore programas de proteção às crianças e aos adolescentes em regime de abrigo.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, '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'.

Dessa forma, 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.

Ainda que assim não fosse, entendeu a Corte de origem que o Município recorrido 'demonstrou não ter, no momento, condições para efetivar a obra pretendida, sem prejudicar as demais atividades do Município'.

[...]

Recurso especial não provido (REsp 208893/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, j. em 19.12.03, DJ de 22.03.04, p. 263).

Administrativo. Processo civil. Ação civil pública.

1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos.
2. Impossibilidade de o Juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infraestrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano.
3. 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.
4. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes.
5. 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.
6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecido pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente.
7. Recurso provido. (REsp 169876/SP, Rel. Min. José Delgado, j. em 16.06.98, DJ de 21.09.98, p. 70).

Outro não é o entendimento deste TJMG:

Ação civil pública. Construção de abrigo destinado a crianças e adolescentes. Princípio da separação dos poderes. Atos de governo. Impossibilidade de destinação de verbas com finalidade específica em orçamento público. A construção de abrigo para menores diz respeito à conveniência e oportunidade administrativas, não cabendo a intervenção do Judiciário para impor, na lei orçamentária municipal, verba específica para tal obra (arts. 165 e 167, IV, CF). Se o pedido da ação civil pública é genérico no sentido da condenação do Município a que destine verbas no orçamento para fins específicos, há clara ofensa ao princípio da separação de poderes. O Judiciário não pode formular políticas públicas, que constituam matéria sob 'reserva de governo' - ou que consubstanciem atos funcionalmente políticos (Ap. Cível nº 1.0704.01.000149-0/001, Rel. Des. José Francisco Bueno, j. em 30.06.05, p. em 19.08.05).

No caso específico dos autos, embora o primeiro pedido - repasse de verbas à Associação Beneficente Lar Padre Vítor -, revele-se viável, em princípio, de ser anulado que se trata de expediente que exige a existência de disponibilidade financeira, como ressalvado na própria Lei Municipal 2.642/05, em seu art. 3º (f. 78/79).

Outrossim, as demais pretensões do autor - formulação prioritária de políticas públicas para atendimento dos idosos do Município de Baependi e atendimento

médico e farmacêutico aos idosos necessitados e aos abrigados no Asilo Padre Vítor - esbarram em objeto juridicamente impossível, exigem comando judicial de natureza eminentemente administrativa, com ingerência indevida em seara imprópria e poderiam vulnerar o princípio da separação dos Poderes previsto na Constituição da República (art. 2º).

Evidente que, havendo situações concretas e específicas de idosos em situação de risco, o Município há que tomar as providências para prestar o adequado atendimento; mas daí a condená-lo a formular políticas municipais de atendimento aos idosos, além do atendimento médico e farmacêutico aos idosos necessitados, segue uma longa distância e que há de ser mantida, porque não podem ser ditas pelo Poder Judiciário as regras e prioridades da Administração, de acordo com o peculiar interesse local, sob pena de usurpação de função.

Conforme a doutrina:

Quando a lei autoriza que na ação civil pública o objeto possa ser, como regra, condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, não se pode pretender, a nosso ver, que seja a ação o remédio para todos os males encontrados na coletividade. Certamente que há, algumas vezes, dificuldade em demarcar o limite dentro do qual o pedido é possível juridicamente, quando visa à proteção dos direitos coletivos e difusos. É que, levada ao extremo a possibilidade de invocar, em qualquer caso, a tutela jurisdicional, invadindo, de modo indevido, a função administrativa, com ofensa, por conseguinte, ao princípio da separação de Poderes, insculpido no art. 2º da Carta em vigor. Apesar da inegável dificuldade na demarcação, temos entendido que o pedido, principalmente no caso de se tratar de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, é juridicamente possível quando estiver preordenado a determinada situação concreta, comissiva ou omissiva, causada pelo Estado, da qual se origine a violação aos interesses coletivos ou difusos. Em contraposição, não se pode considerar possível juridicamente o objeto da ação se o autor postula que a decisão judicial, acolhendo sua pretensão, condene o Poder Público ao cumprimento, de forma genérica, abstrata, inespecífica e indiscriminada, de obrigação de fazer ou não fazer.

Assim, é possível juridicamente que o autor da ação civil pública pleiteie seja o Município obrigado a efetuar reparos em certa sala de aula, em virtude de situação degenerativa que venha provocando ameaça à integridade física ou mesmo à vida dos alunos que diuturnamente nela permaneçam. Já não teria possibilidade jurídica o objeto que pretendesse que um Estado fosse condenado a cumprir, genérica e indiscriminadamente, a obrigação de dar segurança pública a todos os cidadãos. Na primeira hipótese, o objeto é concreto e o interesse sob tutela é plenamente definido, ainda que não se possa identificar com precisão todos os seus titulares. Na última, ao contrário, a sentença, se acolhesse o pedido, estaria obviamente invadindo o poder de gestão da Administração, sabido que os serviços públicos coletivos reclamam vários requisitos, como recursos orçamentários, atendimento a planos de prioridade administrativa, criação de cargos públicos, realização de concursos etc. A decisão, nesse caso, estaria enveredando nas linhas de

gestão próprias dos órgãos administrativos (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen & Jurídica, 2001, p. 80/81).

Nas circunstâncias, a pretensão do Ministério Público esbarra no princípio da separação dos Poderes, com ingerência indevida de um em outro, ferindo a independência e a harmonia que deve existir entre os mesmos.

No mesmo sentido é o precedente desta Câmara:

Ação civil pública. Ministério Público. Interesses coletivos. Legitimidade. Obrigação de fazer. Matrícula de crianças de 0 a 6 anos na rede pública. Pedido juridicamente impossível.

[...]

Contudo, a pretensão consistente na obrigação de *facere* formulada pelo Ministério Público, de matrícula imediata, de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches e de 4 a 6 em pré-escola da rede escolar pública Municipal, esbarra em objeto juridicamente impossível, pois indeterminado e abstrato, genérico e indiscriminado o provimento pretendido, a exigir comando judicial de natureza eminentemente administrativa, com ingerência indevida em seara imprópria, a vulnerar o princípio da separação dos Poderes, insculpido na Carta Magna (art. 2º) (Ap. Cível nº 1.0000.00.271945-8/000, Rel. Des. Geraldo Augusto, j. em 10.09.02, p. em 21.02.03).

Com tais razões, em reexame necessário, reformase a sentença, para julgar extinto o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC, ante a impossibilidade jurídica do pedido. Prejudicados os recursos voluntários.

DESª. VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - Senhor Presidente.

Dei a devida atenção a ambas as sustentações orais. A elegância e a ética com que foram produzidas chamaram a minha atenção, não que não seja o usual, mas quando assim se sobressaem, merecem de nós, Julgadores, todo o apoio e agradecimento.

Acompanho o eminente Relator na integralidade do seu voto.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - Também estive atento às sustentações orais, mas peço vista dos autos.

Súmula - PEDIU VISTA O VOGAL, APÓS VOTAREM O RELATOR E A REVISORA, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMANDO A SENTENÇA, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

Notas taquigráficas

DES. EDUARDO ANDRADE (Presidente) - O julgamento deste feito foi adiado na sessão do dia 10.03.09, a pedido do Vogal, após votarem o Relator e a Revisora, em reexame necessário, reformando a sentença, prejudicados os recursos voluntários.

Com a palavra, o Des. Alberto Vilas Boas.

DES. ALBERTO VILAS BOAS - No âmbito da inicial, o Ministério Público objetiva compelir o Município de Baependi a repassar, de forma perene, a quantia de vinte mil reais anuais à Associação Beneficente Lar Padre Vitor; de formular políticas públicas municipais destinadas ao atendimento dos idosos e disponibilizar atendimento médico e farmacêutico aos abrigados no aludido asilo.

Após regular contraditório, deferiu-se somente o pedido relativo ao repasse da quantia em dinheiro e, em sede de reexame necessário, julgou-se extinto o processo por impossibilidade jurídica do pedido.

Em face do conteúdo dos apelos e das sustentações orais, bem como do pronunciamento do Relator, solicitei vista dos autos para a devida análise.

Enfatizo, inicialmente, que não comungo da argumentação contida no voto do Relator quanto à caracterização da carência de ação, pois, na realidade, ao aplicar a regra da separação de poderes, examinou-se o mérito da causa e decidiu-se que a intervenção do Poder Judiciário não poderia ser ampla como a requerida pelo autor.

Dessa forma, o contexto das argumentações desenvolvidas pelas partes envolveu a própria existência do direito material, na medida em que se pretende obrigar o poder público a efetuar o repasse de quantia em dinheiro, promover a assistência médico-farmacológica e realizar políticas públicas em favor dos idosos da Comarca.

Feita essa ressalva, reconheço que o pedido relativo à efetivação de políticas públicas pelo réu implicaria permitir que o Poder Judiciário passasse a dispor da discricionariedade própria do Poder Executivo, a quem notoriamente compete efetuar a macro gestão administrativa em face dos interesses dos idosos.

Em outras palavras, a noção de moderação que se extrai da aludida regra constitucional no que concerne à convivência entre os poderes do Estado seria posta de lado para permitir que o Poder Judiciário exercesse uma atividade que não lhe pertence e que consistiria em ditar a forma de atuação do administrador.

Aliás, a manifestação da municipalidade à f. 19 e seguintes dos autos atesta a existência de diversos programas de saúde que atendem aos idosos de Baependi, e, dessa forma, não se pode dizer que inexista política pública quanto aos direitos essenciais dessa classe de pessoas.

Não comungo, ainda, do entendimento segundo o qual seja possível ordenar ao réu o pagamento de quantia equivalente a vinte mil reais anuais ao estabelecimento mencionado na inicial, na medida em que a subvenção social realizada por intermédio de leis municipais de 2005 e 2006 era temporalmente certa e determinada.

Com efeito, não é razoável obrigar o Município a subvencionar o asilo para idosos de forma indefinida, em

razão de as normas locais somente admitirem a liberação dos recursos de acordo com as disponibilidades financeiras.

Outrossim, é juridicamente discutível engessar a atribuição do Município de formular a política orçamentária e pré-definir qual o valor que deverá ser contemplado a determinada entidade jurídica para viabilizar o tratamento dos idosos.

Por fim, sobra para análise a questão relativa ao fornecimento de remédios e atendimento médico e, nesse particular, em face da qualidade da prova apresentada, não é possível acolher o pedido.

Com efeito, obtém-se do depoimento de f. 121 - prestado por Helder Vilela Siqueira, Secretário Municipal de Saúde - que o Município de Baependi disponibiliza atendimento aos idosos, inclusive mediante a designação de médicos do Programa de Saúde da Família. Há, inclusive, um programa de atendimento preventivo aos idosos.

Dentro desse contexto e em face da ausência de outros elementos probatórios idôneos, não é possível afirmar que inexistam o fornecimento de medicamentos e atendimento clínico aos idosos abrigados no citado asilo.

Ao lado de a competência do Município para oferecer medicamentos ser limitada àqueles de natureza básica, a qualidade da prova oferecida pelo autor é deficiente e impede que se examine, com a devida profundidade, a existência ou não de serviços de atendimento aos idosos na aludida Comarca.

Fundado nestas razões, em reexame necessário julgo improcedentes os pedidos, prejudicados os apelos voluntários.

Súmula - REFORMARAM A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

• • •