

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO - PLANOS DE ADMINISTRAÇÃO - CONVENIÊNCIA - OPORTUNIDADE - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - OBRIGAÇÃO UNITÁRIA - LITISCONSÓRCIO PASSIVO - DESNECESSIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO

- Não existe obrigatoriedade de formação de litisconsórcio da União e do Estado com o Município, quando este é demandado para o cumprimento de obrigações a ele atribuídas.
- Para a ação civil pública, mister se faz que o objeto se resuma em cumprimento de obrigações concretas por parte da Administração Pública, e não na elaboração de planos de administração,

não podendo o Judiciário apreciar a conveniência nem a oportunidade de sua formulação, atribuição exclusiva daquela.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0400.02.007355-9/001 - Comarca de Mariana - Relator: Des. ERNANE FIDÉLIS

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a Sexta 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 REJEITAR PRELIMINAR E NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 12 de abril de 2005. - *Ernane Fidélis* - Relator.

Notas taquigráficas

O Sr. Des. *Ernane Fidélis* – Preliminar.

Sem nenhuma justificativa o pedido do apelado, de formação obrigatória de litisconsórcio, que, a final, leva até o nome de denunciação da lide, quando nem de regresso se fala.

Não se está cuidando, na espécie, de demandar sobre direito e obrigações comuns e solidárias, mas de individuais que se atribuem ao réu. Neste caso, se a lei não determina o litisconsórcio nem unitária é a relação jurídica, a ponto de impedir o fracionamento de pretensas obrigações, a pluralidade de partes não se obriga, pelo que rejeito a preliminar.

Natureza da sentença.

A r. decisão de primeiro grau entendeu tratar-se, no caso, de falta de possibilidade jurídica do pedido, por não estar o réu sujeito às obrigações reclamadas. No entanto, em abstrato, não se pode afirmar que a ordem jurídica não prevê ou que proíbe referidas obrigações, caso em que não há como falar em falta de possibilidade jurídica, e sim em procedência ou improcedência do pedido. Daí, se a sentença o rejeita, a classificação é de improcedência e, conseqüentemente, de mérito.

Mérito.

Prevê-se a possibilidade de ação civil pública, com legitimação do Ministério Público, dentre outros, em forma de substituição processual, com a finalidade específica de proteção do meio ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico e estético, histórico, turístico e paisagístico, outros interesses difusos e coletivos, contra a infração da ordem econômica e da economia popular e da ordem urbanística (art. 1º, I a VI, da Lei 7.347/85).

A substituição processual é uma exceção. Daí ser rigorosa a exigência do interesse e legitimidade do substituto, sempre com observância da lei e das finalidades da sua própria atuação, na defesa do interesse público, sem, contudo pretender a intromissão, seja dele próprio, seja do Poder Judiciário, no âmbito da competência dos outros Poderes.

Dando pela insistência, cada vez mais acentuada de tal ingerência indevida, Rogério Lauria Tucci tece os seguintes comentários:

Realmente, as diversificadas atuações dos membros do *Parquet*, tanto no plano federal, como no estadual, chegando a formular pedidos juridicamente impossíveis, a substituir, sem legitimidade, entidades de classe e a agir sem o imprescindível interesse processual, tem, segundo entendemos, extravasado, consideravelmente, os lindes estabelecidos na legislação em vigor, de sorte a tornar a ação em estudo inadequada ao escopo perseguido pelo demandante (Ação Civil Pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder Judiciário, *in Aspectos Polêmicos da Ação Civil Pública*, coordenado por Arnoldo Wald, São Paulo: Saraiva, 2003, p. 256).

No caso dos autos, bem é de ver que a ação civil pública está a pretender que o Município de Mariana formule planos diversos de administração, nos quais se incluam normas

de orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em regime aberto, colocação familiar, abrigos, liberdade assistida e até instalação de creches, com sentido de proteção de crianças e adolescentes e famílias carentes.

Para a fundamentação de seu pedido, o ilustre representante do Ministério Público evoca os arts. 203, 205, 227 da CF/88, em que se cuida de proteção e amparo da família e educação como direito geral, evocando, também, no mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município (art. 148 a 150) e vários artigos do ECA, com as mesmíssimas finalidades e objetivos.

Verdade é, como bem afirma o denodado representante do Ministério Público, que o Poder Judiciário tem atribuição de controle dos atos administrativos, já que, especificamente no caso concreto, pode e deve velar pela validade formal do ato. Nunca, porém, está a Jurisdição autorizada a intervir no mérito de atos administrativos formalmente válidos, apreciando-lhes a conveniência e a oportunidade, visto ser esta atribuição exclusiva da Administração.

É de se reconhecer que, no caso dos autos, todas as normas e dispositivos citados estabelecem princípios, alguns até com características programáticas, mas, como tais, não são normas impositivas ao administrador, definindo obrigações concretas, e sim limites de sua própria atuação. Neste caso, não há como suscitar a interferência da Jurisdição para determinar, sob forma de elaboração de planos governamentais, o cumprimento de um *facere*, pois, se princípios e programações criam dever funcional para o administrador, sua violação concreta, sim, é que poderia ensejar reconhecimento de validade de ato.

A atuação do Poder Executivo ou do Legislativo, dentro dos limites traçados pela lei, quando se cuida apenas de atendimento a princípios gerais, embora, aparentemente, venha a projetar até forma de dever funcional, nunca se enquadra na definição de ilegalidade, mormente quando a norma, como fonte imediata, não cria obrigações certas e delimitadas, mas apenas estabelece disposições sobre condutas adminis-

trativas que do administrador ou do elaborador da lei suscitam exclusivamente a eleição da conveniência e oportunidade.

O que se conclui, pois, é que a pretensão, rejeitada em primeiro grau, nada mais é do que tentativa de indevida intromissão de um Poder no outro, em completo alheamento da função jurisdicional, pelo que nego provimento ao recurso, devendo os ônus processuais ser suportados pelo Estado.

É o meu voto.

O Sr. Des. Manuel Saramago – De acordo.

O Sr. Des. Edilson Fernandes – Preliminar.

De acordo.

Mérito.

Examinando minuciosamente os autos, não constatei a existência de lei local estabelecendo a implantação das medidas requeridas pelo combativo representante do Ministério Público.

A Lei Orgânica do Município de Mariana, observando a prioridade estabelecida no art. 227 da Constituição Federal, repete normas programáticas (arts. 148 e 149) e no art. 150, conforme transcrição nas razões do recurso, dispõe:

Art. 150. O Município, através de lei, estabelecerá um programa de defesa e vigilância dos direitos da criança e do adolescente, bem como promoverá condições que assegurem amparo à pessoa idosa, no que diz respeito à sua dignidade e ao seu bem estar... (j. 763).

Em casos análogos, o colendo Superior Tribunal de Justiça somente tem admitido a procedência da ação civil pública quando existe prévia lei local, estabelecendo de modo concreto a obrigação do Município (REsp. 493.811-SP, Rel. Min. Eliana Calmon, j. em 11.11.03).

No presente caso, a Lei Orgânica remete para outra lei municipal a definição das políticas e programas de defesa de interesse da criança e do adolescente (art. 150), inviabilizando a

prestação da tutela jurisdicional pretendida, sob pena de o Poder Judiciário substituir o Executivo na escolha do momento oportuno e conveniente para estabelecer a prioridade de tais programas, segundo as suas próprias disponibilidades financeiras e orçamentárias.

Nesse sentido, o STJ decidiu o REsp. nº 63.128-9-GO, de relatoria do eminente Ministro Adhemar Maciel, no que interessa, assim ementado:

A Constituição Federal e em suas águas a Constituição do Estado de Goiás são “dirigentes” e “programáticas”. Têm no particular preceito impositivos para o Legislativo (elaborar leis infraconstitucionais de acordo com as “tarefas” e “programas” preestabelecidos) e para o Judiciário (“atualização constitucional”). Mas, no caso dos autos as normas invocadas

não estabelecem de modo concreto a obrigação do Executivo de construir no momento o Centro. Assim, haveria uma intromissão indébita do Poder Judiciário no Executivo, único em condições de escolher o momento oportuno e conveniente para a execução da obra reclamada.

Recurso especial não conhecido. Decisão recorrida mantida (j. 11.03.96).

Com essas considerações, acompanhando o eminente Desembargador Relator, nego provimento ao recurso.

Custas e honorários, na forma estabelecida na r. sentença de f. 755/757.

Súmula – REJEITARAM PRELIMINAR E NEGARAM PROVIMENTO.

-:-:-