



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000304623**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1006729-72.2024.8.26.0361, da Comarca de Mogi das Cruzes, em que é apelante ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DOCE LAR, é apelado MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), ISABEL COGAN E DJALMA LOFRANO FILHO.

São Paulo, 28 de março de 2025.

**SPOLADORE DOMINGUEZ**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica

Voto nº 22731

Apelação Cível nº 1006729-72.2024.8.26.0361

Comarca: Mogi das Cruzes

Apelante: Associação Beneficente Doce Lar

Apelado: Município de Mogi das Cruzes

MM. Juiz: Bruno Machado Miano

APELAÇÃO - TERMO DE COLABORAÇÃO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS - REPASSE DE VERBAS QUE PASSOU A SER REALIZADO COM FUNDAMENTO NO NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS - ALEGAÇÃO DE QUEBRA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - Ausência de ilegalidade praticada pelo Município, acerca da alteração efetuada, envolvendo o Termo de Colaboração existente entre as partes - Questão, ademais, que se reveste de discricionariedade, de competência do Poder Executivo - Ausência de infringência à razoabilidade - Sentença mantida.  
Apelo desprovido.

Trata-se de ação de rito comum promovida por Associação Beneficente Doce Lar em face do Município de Mogi das Cruzes objetivando “*seja julgada procedente a presente ação, condenando a Requerida na obrigação de fazer, consistente no repasse da subvenção conforme Termo de Colaboração de 2023 e consequente declaração de abusividade da cláusula 5.7 com o restabelecimento do equilíbrio das finanças da entidade.*” (fl.29)

A r. sentença de fls. 449/452, cujo relatório se adota, julgou improcedente o pedido condenando a autora, sucumbente, nas custas processuais e honorários advocatícios que arbitrou em 5% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, § 3º do CPC/2015.

Apela a autora (fls. 455/496) postulando “*que o presente recurso de apelação seja totalmente conhecido e provido com o desiderato de reformar a*

*sentença, para julgar procedente a ação e consequente condenação do Município a manutenção do Termo de Cooperação anterior e parâmetros de repasses da subvenção que atenda os valores necessários para manutenção do pleno funcionamento. Por fim, requer a manutenção da gratuidade processual pelo exposto acima, por ser medida de direito e da mais lúdima Justiça.”*

Contrarrazões nos autos (fls. 469/575).

A douta Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pelo provimento ao recurso (fls. 583/589).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

#### **Eis o breve relato.**

Trata-se de ação de rito comum promovida por Associação Beneficente Doce Lar em face do Município de Mogi das Cruzes objetivando “*seja julgada procedente a presente ação, condenando a Requerida na obrigação de fazer, consistente no repasse da subvenção conforme Termo de Colaboração de 2023 e consequente declaração de abusividade da cláusula 5.7 com o restabelecimento do equilíbrio das finanças da entidade.*” Afirma ter firmado o Termo de Colaboração nº 132/2023 com a municipalidade, visando a prestação de serviços educacionais (atendimento em educação infantil - processo nº 24938/2022 e termo aditivo nº 13.466/2023). Aduz que as cláusulas relativas à transferência e aplicação de recursos foram alteradas de maneira unilateral pela municipalidade, sem que fosse realizado qualquer estudo prévio de impacto financeiro; com isso, o repasse passou a ser realizado com fundamento no número de alunos matriculados, o que vem causando prejuízos à associação autora. Alega que a alteração do método do cálculo proposta pela Secretaria de Educação é extremamente onerosa para a associação. Até o ano de 2023, o cálculo do repasse baseava-se no valor “per capita” multiplicado pela capacidade total de alunos em cada série, e não por alunos matriculados. A Secretaria da Educação começou a utilizar o novo modelo no ano de 2024 para as séries infantil I, II, III e IV. Ademais, as datas estabelecidas para a confirmação das matrículas foram 13 de fevereiro e 15 de março. A referida alteração resultou em um impacto

negativo no repasse do mês de março, podendo gerar possível redução no quadro de colaboradores, tendo em vista a diminuição dos valores dos repasses. Aduz que o valor do repasse calculado com fundamento no número de alunos matriculados não é suficiente para cobrir as despesas da associação com o quadro de colaboradores e, se mantido, causará enormes prejuízos à associação, que sequer possui recursos para arcar com eventuais demissões e a diminuição do quadro de colaboradores. Diante disso, houve manifesta quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre as partes. O termo proposto é oneroso para a associação e viola a segurança jurídica.

Pois bem.

O pedido aduzido pela associação autora, de fato, não merece acolhimento.

A princípio, insta salientar que não cabe ao Poder Judiciário, em regra, a análise do mérito do ato do Poder Executivo, sendo que o controle judicial, no caso em epígrafe, está circunscrito à análise da legalidade do ato exarado pela Administração.

E, observa-se dos autos que, na condição de entidade do Terceiro Setor, a autora firmou Termo de Colaboração com o Município de Mogi das Cruzes, regido pela Lei Federal n.º 13.019/14, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

Aludido diploma legal estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, definindo o termo de colaboração da seguinte forma: *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública*

*que envolvam a transferência de recursos financeiros”* (art. 2º, inciso VII, Lei nº 13.018/14).

E, é certo que a maneira como o repasse financeiro deve ser calculado e remetido à associação caracteriza-se como questão discricionária, de competência do Poder Executivo, de acordo com as especificidades do caso concreto (serviço educacional), tratando-se de mérito administrativo que decorre da autonomia política do Município no manejo de seus recursos financeiros, não cabendo ingerência externa para a sua modificação, salvo de maneira excepcional, sob pena de ofensa à separação dos poderes.

No mais, observa-se dos autos que a decisão da Administração Pública se baseou em estudos prévios (fls. 288/289), em parecer jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica da Municipalidade (fls. 289/292) e foram realizadas reuniões com os mantenedores, buscando informá-los da modificação (fls. 295/317), não ocorrendo, pois, a unilateralidade e abusividade narradas pela autora. Destarte, após estudos do caso e análise conjunta com os interessados, em busca de maior proteção ao interesse público, estabeleceu-se que o cálculo anual deveria, em verdade, ser baseado na análise da quantidade de alunos matriculados, realizada mês a mês

Daí o entendimento do Juízo “a quo” no sentido de que “*Assim, se é lícito ao pactuante sair do ajuste que não mais lhe convém, ele pode o menos, que é alterar o critério de pagamento, mormente no presente caso, em que houve reunião com as demais entidades conveniadas, incorrendo insurgência quanto ao critério para repasse da verba pública (número de alunos matriculados ao invés da capacidade de alunos que a entidade possui). Ademais, a fixação da regra para repasse constitui essência, núcleo, desse ato administrativo – que é discricionário, operando-se sob os vértices da conveniência e da oportunidade. Ainda que o Judiciário possa aferir a razoabilidade do critério, a pretensão da autora também não prospera, uma vez que, diante da escassez dos recursos públicos e de sua essencialidade, é muito mais vantajoso ao interesse público pagar pelo número de alunos matriculados, e não por uma ociosa capacidade para receber os alunos. Paga-se, assim, pelo serviço que foi efetivamente realizado, concretizado, posto em execução. Dessa forma, o novo critério para repasses de verbas públicas às*

*entidades conveniadas dão concretude aos princípios da eficiência, economicidade e, claro, da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.” (fl.452)*

No mesmo sentido, pontuou a doutra Procuradoria Geral de Justiça:

*“...o termo aditivo pode ser unilateral, desde que esteja previsto no contrato original e respeite as disposições legais pertinentes (...). Essa possibilidade deve ser exercida com cautela e em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade e interesse público.*

*A cláusula implementada por meio de termo aditivo em contrato de colaboração que estabelece como critério de repasse o número de alunos matriculados, não é considerada abusiva.*

*O cálculo da quantia a ser transferida é realizado multiplicando o número de alunos cadastrados e matriculados na entidade parceira pelo valor fixado pela Secretaria da Educação, conforme previsto na legislação pertinente, como a Lei Federal nº 11.494/2007 e os Decretos Estaduais que regulamentam o FUNDEB. Essa metodologia é utilizada para garantir que os recursos sejam distribuídos de forma proporcional ao número de alunos atendidos, assegurando a efetividade do direito à educação infantil. Isso estabelece um critério claro e certo para o cálculo, que deve ser cumprido, conforme a legislação pertinente.” (fl.586)*

Ademais, caso a autora entenda que a cooperação com a Administração

Pública não atende mais aos seus interesses pessoais e financeiros, ou seja, que a manutenção da cooperação nos moldes propostos poderá lhe causar prejuízos, além dos que decorrem do risco da própria atividade explorada, pode denunciar o Termo de Colaboração e dele retirar-se, respondendo pelas obrigações assumidas e auferindo as vantagens até esse momento, desde que o faça no tempo e modo previsto no próprio Termo.

Impõe-se, portanto, a manutenção da r. sentença, por seus próprios fundamentos.

Por derradeiro, diante do decidido, os honorários advocatícios de sucumbência restam majorados para 6% sobre o valor atualizado da causa, observado o trabalho realizado em grau recursal, nos termos previstos no artigo 85, §11, do CPC.

Para efeito de prequestionamento, cumpre assinalar que foram apreciadas todas as questões invocadas e não ter havido violação a qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional.

Observa-se, por fim, que eventuais embargos de declaração serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso, como acima constou.

**SPOLADORE DOMINGUEZ**

**Relator**