

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA
DA COMARCA DA CAPITAL**

Procedimento MPRJ: 2020.00320045

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da **FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ - FTCOVID-19/MPRJ** e da **4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL** (e-mail 4pjtcicap@mprj.mp.br), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais previstas no art. 129, III da Constituição da República Federativa do Brasil; no art. 173, III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; no art. 25, IV da Lei Federal nº 8.625/93 (LOMP); no art. 34, VI, alínea “a” da Lei Complementar nº 106/2003 (LOMPERJ); no art. 5º da Lei Federal nº 7.347/85 e no art. 300 e ss da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA
EM CARÁTER INCIDENTAL**

Em face do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 42.498.600/0001-71, com sede à Rua Pinheiro Machado, S/N (Palácio Guanabara), Laranjeiras, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22231-090, pelas razões de fato e de direito adiante articulados:

L. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I.1 CONTEXTO ONDE SURGE A DEMANDA PELA ADOÇÃO MAIS EFETIVA DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A presente demanda é proposta com lastro nos elementos de convicção colhidos no bojo do Procedimento Administrativo nº 2020.000320045, que tem por objeto o acompanhamento da Política Pública de Assistência Social, notadamente no que tange ao atendimento à população em situação de vulnerabilidade no contexto de isolamento social, ocorrido em razão do avanço do COVID-19.

O ano de 2020 vem sendo marcado pelo enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Em todo o mundo, adotam-se medidas voltadas a evitar uma rápida disseminação da pandemia da Covid-19, para, assim, reduzir a contaminação de maiores contingentes populacionais, em uma temporalidade que não venha a comprometer os sistemas de saúde.

O Brasil atualmente é apontado como segundo país com recorde de casos no mundo, sendo o Estado do Rio de Janeiro o segundo Estado com maior número de casos no país, o que requer especial atenção, inclusive por parte do Sistema de Justiça.

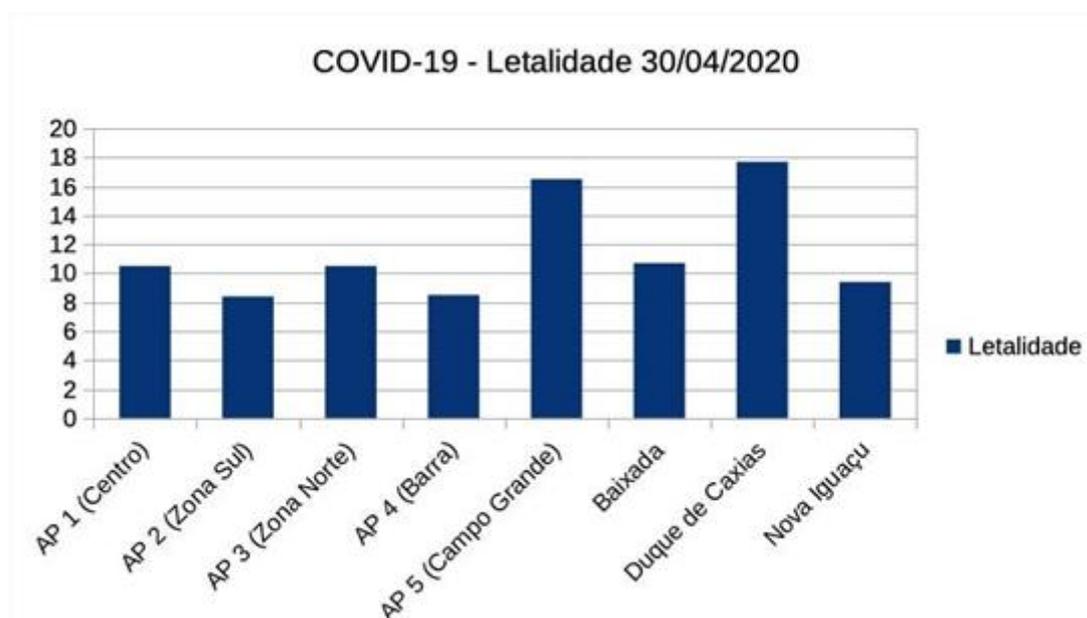
A política de medidas não farmacológicas dirigidas ao controle da disseminação da contaminação por COVID-19 envolve um conjunto de medidas restritivas ao trânsito de pessoas nas ruas das cidades, com as devidas modulações, visto que os contornos que delimitam tais medidas para um local determinado devem ser pautados em análise de dados e **peculiaridades econômicas, sociais, geográficas, políticas e culturais da região**, que devem servir de base para a decisão do gestor público.

Através do Decreto nº 46.973/20, o Estado do Rio de Janeiro decretou estado de emergência na saúde pública devido à pandemia do novo coronavírus e **recomendou uma série de medidas que vedam aglomeração de pessoas**, tudo com intuito de evitar a contaminação em larga escala da população pelo vírus. Em

11 de maio, foi editado o **Decreto nº 47.068, com medidas restritivas adicionais para diminuir a disseminação do novo coronavírus.**

Não obstante os esforços realizados para conter a doença com a adoção de medidas restritivas de circulação, no Estado do Rio de Janeiro, às 17:00 do dia 26 de maio de 2020, havia a confirmação de **40.024 pessoas contaminadas, com 4.361 mortes confirmadas pelo Corona vírus**, com índice de letalidade na Cidade do Rio de Janeiro em 12,7%, na cidade de Duque de Caxias, em 15,3%.¹

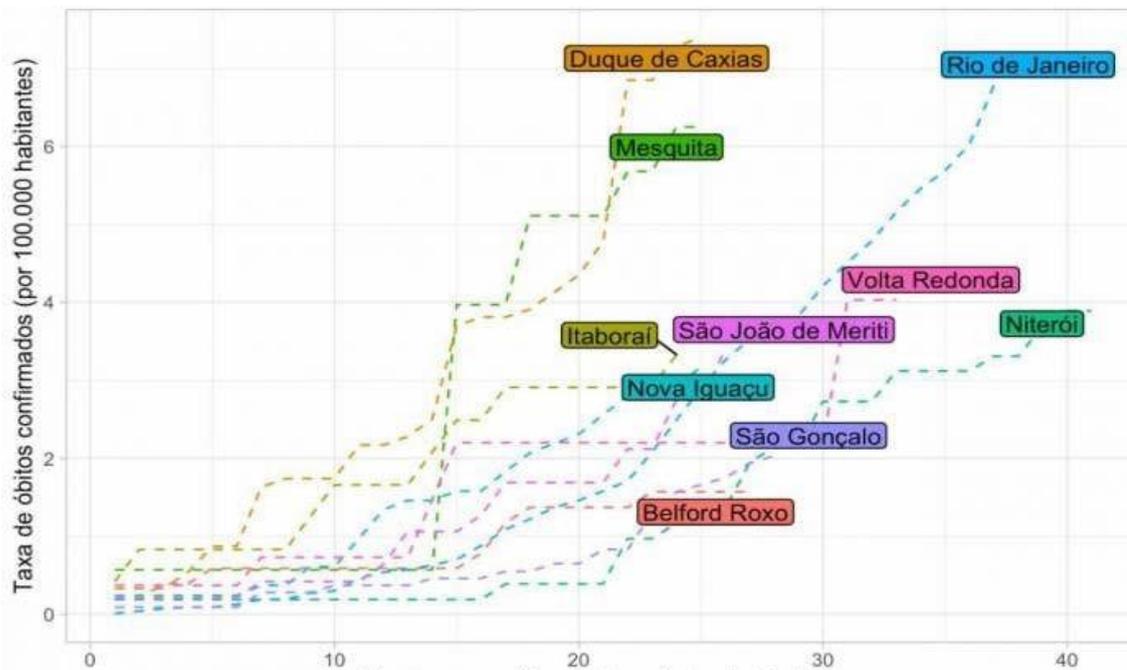
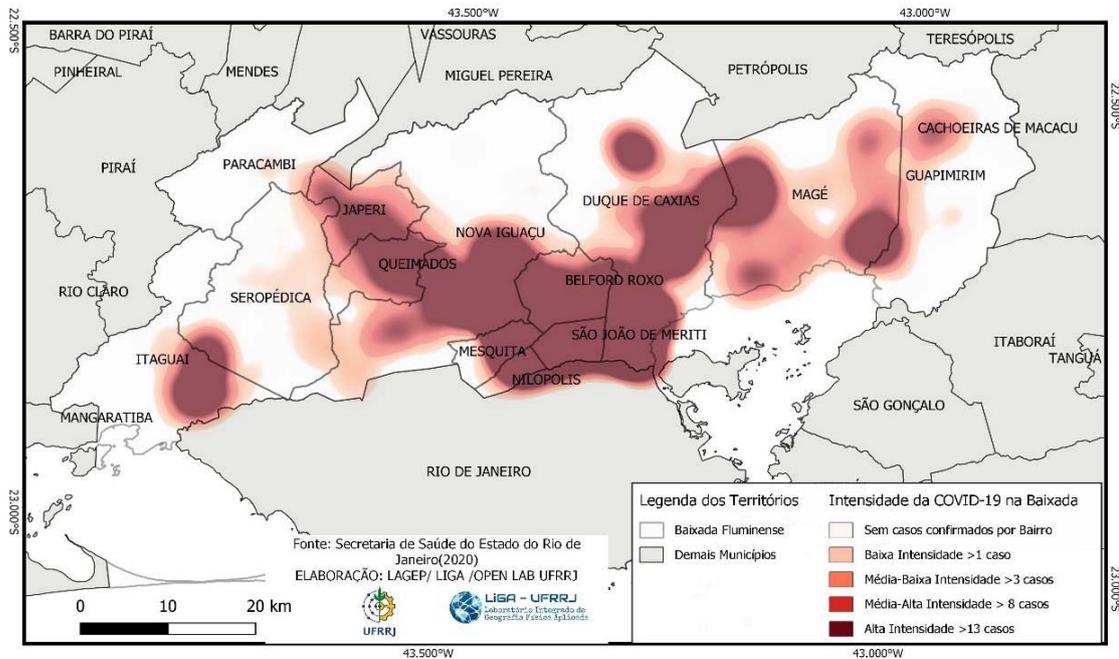
Verifica-se, portanto, que apesar das normativas editadas pelo Poder Público, a evolução da epidemia no Estado, especialmente na Capital e região metropolitana, apresenta números assustadores, crescendo a taxa de letalidade a cada dia. Confirmam-se os gráficos abaixo, constantes do relatório produzido pela Fiocruz, sobre essas áreas mais afetadas (https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio_distanciamentosocial.pdf)



Fonte: Produzido por PPGIHD Open Lab (<https://www.ppgihd-open-lab.com/>)

¹ <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>

Mapa da incidência de casos de Covid-19 confirmados na Baixada Fluminense [Período: 11 de março à 24 de abril de 2020]



Fonte: Dados sistematizados em estudo da equipe de Epidemiologia e Estatística da UFF, disponibilizados em: <https://odia.ig.com.br/niteroi/2020/05/5908957-com-405-casos-e-25-mortes--niteroi-tem-taxa-de-letalidade-abaixo-da-media-estadual.html>. Acesso em: 03/05/2020.

Esse mesmo documento da Fiocruz adverte:

“O estado do Rio de Janeiro é um dos que apresenta situação mais crítica no país. O RJ foi o segundo estado da federação a ter casos confirmados e transmissão comunitária. Desde então, o ritmo de crescimento dos casos e óbitos tem sido acelerado. A epidemia se agrava no entorno metropolitano do município do Rio de Janeiro, atingindo um número crescente de municípios no interior do estado. Em meados de abril de 2020, já se projetava o alto risco de propagação da epidemia a partir da região metropolitana para os demais municípios do estado (consultar Anexo 1 deste documento).”

As manifestações da comunidade científica, não só da Fiocruz, como também da UFF, do Conselho Nacional de Saúde, da Sociedade de Infectologia do Rio de Janeiro, da UFRJ e da Reitoria da UERJ (documentos em anexos), encaminhados ao MPRJ e que instruem esta petição inicial, não deixam dúvidas sobre a necessidade, por ora, de medidas de isolamento social, como fator essencial para resguardar a perda de vidas, bem como pela adoção de ações de assistência social para viabilizar o dito isolamento.

Há inclusive estudo mais recente da Fiocruz, remetido ao MPRJ em 28/05/20, reafirmando tal posicionamento, com estatísticas datadas de 25/05 e 27/05 (documento em anexo).

Porém, a curva de adesão ao isolamento social nesse momento e as ações do ente estadual voltadas a garantir que esta se mantenha em ascensão, não são objeto da presente ação civil pública, e sim o seu pano de fundo.

O objeto dessa ação é a efetividade da política estadual de assistência social, de modo a provocar maior adesão ao isolamento social e a minimizar os efeitos da crise econômica, visto que é um de seus sustentáculos mais centrais.

E mesmo ultrapassada a fase do isolamento social, sabe-se que os efeitos desse período de crise para a população empobrecida e sem renda ainda serão de grande impacto, acarretando extrema vulnerabilidade e privação das necessidades mais básicas. Nesse cenário, a omissão dos gestores responsáveis pelas ações previstas no âmbito do SUAS para viabilizar o enfrentamento à crise e momento pós crise se torna ainda mais grave.

Sem as políticas públicas socioassistências adequadas - despidas de cunho assistencialista e eleitoreiro - o segmento populacional mais frágil economicamente estará premido por necessidades de sobrevivência básica, o que obviamente impede que adira adequadamente ao isolamento social e, posteriormente, ao retorno gradual às atividades.

A presente ação e os elementos trazidos aos autos demonstram de forma cabal que o cenário é de ausência de políticas públicas de **assistência social adequadas, no âmbito do Estado, para apoio aos segmentos mais vulneráveis da população, o que implica diretamente no nível de adesão ao distanciamento social imposto em todos os Municípios do território fluminense.**

I.2. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO EXTRAJUDICIAL E VIA ALTERNATIVA PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS - OMISSÃO PERSISTENTE DO EXECUTIVO ESTADUAL

Sabe-se que a Administração Pública, na gestão dos interesses públicos, *“encontra-se ligada ao cumprimento de um regime jurídico qualificado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público (...) devendo sempre se pautar pelo cumprimento do ordenamento jurídico”*², de onde decorre o **dever de accountability, da boa governança e finalmente da autotutela.**

Para além do ajuizamento desta e de outras ações judiciais, o Ministério Público tem buscado compelir o Estado a, em paralelo à implementação das medidas restritivas de isolamento social por ele adotadas, efetivar ações governamentais inseridas nas políticas públicas de assistência social e saúde – **visando com isso poupar o Poder Judiciário de demandas como a presente.**

Com relação ao tema da Assistência Social, foram expedidas duas Recomendações ao Estado. A primeira se refere à necessidade de potencializar as medidas de isolamento social (documento em anexo), tendo no seu bojo a importância da adoção de uma série de medidas referentes à Política de Assistência Social, não tendo sido respondida até a presente data.

² <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1361>

A segunda, expedida no bojo do Procedimento Administrativo nº 2020.000320045, recomenda a apresentação de Plano de Contingência na área da Assistência Social pelo Requerido (documento em anexo).

Não obstante o Estado tenha apresentado “Plano de Contingência para Ações de Enfrentamento ao COVID-19”, em 14 de maio de 2020, como resposta a essa última Recomendação, as medidas determinadas na esfera administrativa não se mostram suficientes para prover a necessária sustentação ao isolamento social, as quais serão objeto de análise em tópico específico, pois tal Plano não abarcou as ações descritas na legislação e essenciais neste momento de crise, tratando-se de um mero documento formal.

É de se destacar, ainda, o ajuizamento de duas ações civis públicas³ voltadas especificamente aos idosos acolhidos em ILPIs e pessoas com deficiência institucionalizadas, ambos públicos mais vulneráveis ao Coronavírus, nas quais foram pleiteadas medidas de natureza assistencial para o enfrentamento do problema pelo Estado, haja vista a omissão dos gestores.

Fato é que mesmo após a expedição das aludidas Recomendações e ajuizamento de ações, muito pouco ou quase nada foi efetivado pelo Estado até a presente data. Diante das omissões do poder público ou de suas ações nitidamente insuficientes, faz-se necessária a tutela jurisdicional ora pleiteada, para a obtenção de comando judicial de obrigação de fazer dirigido ao ente público, impondo-lhes o dever de cumprir medidas aptas a evitar cenários favoráveis à disseminação do contágio do coronavírus – sem descuidar, também, da possibilidade de que a presente ação atue como fator catalizador de soluções adotadas na esfera administrativa, que eventualmente sejam trazidas à análise do Juízo.

II. DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Atualmente verifica-se cenário de resistência – por parte da população fluminense – às normas de isolamento social, como bem demonstra estudo realizado

³ ACP 0075759-64/2020, com liminar parcialmente deferida e ACP 0086314-43/2020, com liminar deferida em sede de agravo (AI 0030677-13/2020)

pelo Portal In Loco⁴, em que é verificado que o Estado do Rio de Janeiro atualmente possui um índice de isolamento social de 46,56%, conforme dados coletados até o dia 23 de maio de 2020.

Sabe-se, outrossim, que **medidas restritivas implicam em risco para setores mais vulneráveis e para as condições de vida da população, em especial diante do alto grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro**⁵.

Esta constatação reforça, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a necessidade de se ter uma atenção diferenciada para porções do território que são mais vulneráveis e que oferecem maior risco à propagação da pandemia. Torna-se claro, portanto, que a imposição de medidas restritivas de distanciamento social, como forma de conter a epidemia, pressupõe a adoção de **política pública de natureza intersetorial** que contemple, especialmente:

1) Assistência Social aos grupos economicamente mais vulneráveis (políticas de transferência de renda, distribuição de cestas básicas);

2) Medidas para remediar o custo econômico da epidemia para trabalhadores e empresas (apoio aos setores mais vulneráveis da economia, benefícios fiscais, parcelamentos de dívidas, planos de apoio aos trabalhadores informais e formais mais fragilizados, entre outros);

3) Extensão, em tempo hábil, dos recursos em saúde;

4) Promoção de campanhas educativas sobre prevenção ao contágio da COVID-19;

5) Distribuição de insumos e produtos aptos a prevenir o contágio em grupos mais vulneráveis (como, por ex., álcool em gel, sabonetes, máscaras, etc);

6) Ações de Vigilância em Saúde para melhoria do sistema de notificação dos casos positivos e extensão da testagem (diagnóstico laboratorial);

7) Alternativas de moradia para casos suspeitos e confirmados que demandem isolamento, entre os grupos vulneráveis (moradias temporárias

⁴ In Loco. **Índice de Isolamento Social.**

Retirado de < <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/?hsCtaTracking=68943485-8e65-4d6f-8ac0-af7c3ce710a2%7C45448575-c1a6-42c8-86d9-c68a42fa3fcc> > Acesso em 02.05.2020 às 17:00h.

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/informalidade-no-trabalho-volta-a-bater-recorde-diz-ibge.shtml>

para o isolamento de pessoas sintomáticas oriundas de segmentos populacionais vulneráveis);

8) Fiscalização das medidas de restrição pelos órgãos de segurança pública (inclusive controle de fluxo de pessoas em consonância com a adoção de medidas destinadas a garantir o abastecimento de gêneros alimentícios e o funcionamento de serviços essenciais).

Portanto, à parte de outras providências que já vêm sendo progressivamente adotadas quanto aos pilares de sustentação necessários ao isolamento social, o que se traz ao conhecimento do Juízo pela presente demanda é a existência de cenários sociais e epidemiológicos que justificam a necessidade de ações na área da assistência social para melhor adesão ao isolamento.

O exercício da função pública não pode comportar práticas improvisadas e ações intempestivas, tampouco conviver com a ausência de uma lógica de atuação do Poder Público coesa e uniforme, que se traduza na efetiva garantia da proteção da população, através de ações socioassistenciais indispensáveis ao isolamento social adotado como medida de saúde pública.

Nísia Trindade Lima, Presidente da Fiocruz, em entrevista publicada pelo Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, entidade considerada referência para a covid-19 nas Américas pela OMS aponta que:

*(...) Outro ponto no enfrentamento da pandemia é a extrema desigualdade no Brasil, que implica condições de vida sem saneamento, sem água, o que torna as medidas de higienização muito difíceis de serem implementadas. O mesmo se diz em relação ao isolamento. **Além das medidas de saúde e fortalecimento da assistência, tem que se trabalhar medidas de proteção social. As pessoas não podem, ao escapar da covid-19, morrerem de fome.**⁶*

A população – em meio a tantas angústias geradas pela crise pandêmica – ainda vive a angústia mais central da existência humana, a incerteza sobre sua própria subsistência. Imperioso que o Estado assegure o cumprimento de seus próprios regramentos restritivos, de forma consistente e coordenada com ações de proteção social, sob pena inclusive de aumentar a sensação generalizada de insegurança.

⁶ <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/1177>

O trato da *res publica* encontra na Constituição e nas leis vigentes o seu fundamento e limite, o que deve ser cumprido pelos particulares réus e garantido pelo Poder Judiciário, corrigindo as omissões e insuficiências observadas na atuação do Poder Público até aqui.

II.1- DA IMPORTÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO ISOLAMENTO

A Política de Assistência Social se ocupa de prover proteção à vida, reduzir danos e prevenir a incidência de riscos sociais e, para tanto, tem obrigação normativa de afiançar segurança de acolhida - oferecendo uma rede de serviços, incluindo abrigos para curta, média e longa permanência - e apoio e auxílio quando sob riscos circunstanciais, **inclusive com a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais.**

Assim, **em contextos de calamidade pública e emergência**, cenário ocasionado pela disseminação comunitária do Coronavírus e avanço na curva de infectados com COVID-19, que culmina em risco iminente de óbitos em massa de pessoas vulneráveis, **os gestores de assistência social devem assegurar que a população afetada tenha acesso aos serviços básicos disponíveis e tenham seus direitos fundamentais garantidos, durante e após a crise.**

Compete, pois, à Assistência Social, garantir a implementação de programas de renda mínima, facilitando a compra de alimentos, produtos de higiene e de limpeza pelos usuários do SUAS, o que lhes garantirá direitos fundamentais, bem-estar e saúde, criação de abrigos provisórios para isolamento de pessoas contaminadas domiciliadas em moradias pequenas ou unidades de acolhimento, inclusive mantendo abrigos provisórios pelo tempo que a situação perdurar, que conte com presença de equipe técnica para o trabalho social.

Por sua característica autoexplicativa, e diante da importância do comando legal, traz-se à baila a íntegra do artigo 6º da LOAS:

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

“Art. 6º. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 60-C

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.”

Indispensável reafirmar que as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal **e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

A articulação entre os entes federativos é tão relevante, que funciona como diretriz estruturante do Sistema Único de Assistência Social. A Lei 8.742/2013 (LOAS), em seu art. 28, § 1º e a Norma Operacional Básica do SUAS -NOB SUAS, em seu art. 48, § 2º, a fim de garantir transparência na utilização de recursos nas ações governamentais de natureza socioassistencial e reforçar comando único em cada esfera de governo, preveem que **todos os recursos orçamentários para a política de assistência social devem ser alocados e executados no Fundo de Assistência Social.**

Em âmbito federal, diante do avanço dos casos de Coronavírus no Brasil e do estado de isolamento social decretado pelo Governo Federal, com a diminuição do ritmo das atividades econômicas no país, foi publicada a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, e o Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, que estipulam a implementação do auxílio emergencial.

Assim, a partir de 07 de abril de 2020, os cidadãos que se enquadravam nos requisitos previstos no art. 2º da Lei nº 13.982, passaram a ter direito ao auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, pelo prazo de 3 meses.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

No entanto, como já noticiado exaustivamente pelos veículos de comunicação, a população brasileira vem enfrentando grande dificuldade para ver garantidos seus direitos ao auxílio emergencial, legalmente previstos e imprescindíveis para a sobrevivência da população impedida de trabalhar e trazer sustento para suas famílias em época de isolamento social e quarentena.

São milhares de pessoas aguardando o referido benefício, o que gerou aglomeração e filas a perder de vista em todo o país. A situação de caos instaurada pela desorganização da DATAPREV e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, aliada ao desespero das pessoas que já estão sem recursos para prover os itens mais básicos de subsistência, deu ensejo ao ajuizamento de ações em diversos estados da federação, inclusive a ação recente na Justiça Federal do Rio de Janeiro (ACP n. 5027185-55.2020.4.02.5101).

Tal programa de transferência de renda – de inquestionável importância – ainda não conseguiu atender a milhões de pessoas no Brasil, que aguardam a sua liberação. Além disso, algumas pessoas em extrema pobreza, não tiveram condições de pleitear tal benefício, o que reforça a pertinência de adoção de programa de transferência de renda no âmbito estadual.

Além das referidas normas, em âmbito Federal, o Ministério da Cidadania expediu as Portarias nº 337/2020 e nº 54/2020, dispondo a primeira sobre *“medidas para o enfrentamento da situação emergência de saúde pública decorrente do COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”* e a segunda contendo *“recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, compatibilizando-as com a Lei nº 13.979/2020, no que tange à proteção social, à ampliação do bem-estar e à adoção de medidas para o cuidado integral com a saúde da população mais vulnerável”*.

Não há dúvidas sobre o notório papel do SUAS no contexto da Emergência em Saúde Pública, de proteção da população em situação de vulnerabilidade e risco social, no desenvolvimento de medidas para prevenir e mitigar riscos e agravos sociais decorrentes da disseminação do Covid-19, **sendo evidente que as medidas sanitárias não terão êxito, caso desacompanhadas das medidas de assistência.**

Destarte, no âmbito da presente pretensão cabe delinear as competências do Estado e dos Municípios no âmbito da assistência social a fim de demonstrar os efeitos devastadores da não efetivação da política pública de assistência social do Estado, com repercussão direta nos municípios.

II.2 - DA COMPETÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Segundo a disposição do artigo 13 da LOAS, com alterações da Lei 12.435 de 2011, **ao Estado compete destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais**, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; **atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência**; bem como realizar o monitoramento e a avaliação da política socioassistencial e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

No mesmo passo caminha a Resolução CNAS nº 33/2012 - que aprova a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS - **estabelecendo como competência comum o atendimento às ações socioassistenciais de caráter de emergência.**

Não falta legislação a demonstrar a responsabilidade do Estado na **promoção da Assistência Social**. A Lei Estadual nº 7.966/2018 dispõe especificamente sobre a política estadual de Assistência Social, e dela se extrai, na ótica do enfrentamento da pandemia, que **competete ao Estado, na coordenação e execução da política estadual, apoiar, técnica e financeiramente, os municípios na provisão de serviços, programas, projetos, ações e benefícios de assistência social; e, ainda, atender, em conjunto com os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.**

Por fim, cabe pontuar que a gestão das ações na área de assistência social é organizada sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, **sendo indispensável para o êxito dos programas e ações socioassistenciais a**

consolidação da gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos de modo articulado.

Diante das obrigações legais existentes em abundância, não pode de nenhuma maneira o Estado se esquivar de ações necessárias tendentes a amenizar os efeitos sociais de medidas mais restritivas de circulação.

Não há dúvidas, portanto, da competência comum do Estado no atendimento às ações socioassistenciais de caráter de emergência, bem como no seu importante papel e urgência das ações.

A FIOCRUZ ao encaminhar Relatório à Força Tarefa do MPRJ, em 06.05.2020, em que abordava a questão da decretação do isolamento no Estado/Município do Rio de Janeiro, matéria que não é objeto desta ação, fez ponderações importantes. Salienta-se que o atuar do poder público em relação à assistência social é uma demanda preexistente à pandemia, e que por certo perdurará se, por meio do Poder Judiciário, não for imposto ao Estado do Rio de Janeiro cumprir seu papel, na forma de toda a legislação em vigor. Destaca-se, por oportuno, pequeno trecho do referido Relatório:

“Ressalte-se ainda a alta proporção de cidadãos vivendo em condições de moradia precárias em favelas no Rio de Janeiro, em especial na região metropolitana do Rio;
- As regiões com populações em condições de maior vulnerabilidade social em geral também apresentam menor disponibilidade de serviços de saúde, agravada nesse momento por altos índices de afastamento de profissionais de saúde das unidades de saúde localizadas nessas áreas;
- **Constituem exemplos de medidas de proteção social: (...) programas de transferências de renda; ações de segurança alimentar e nutricional; proteção ao emprego (apoio aos autônomos, aos microempreendedores individuais, aos pequenos negócios locais); acesso a água e saneamento; apoio e reforço às medidas de limpeza e higiene recomendadas; ações específicas de vigilância e controle da propagação da doença nas prisões.**
- **É importante considerar ainda a adoção de medidas para lidar com problemas de saúde mental e insegurança no domicílio relacionadas à situação de isolamento social, incluindo a intensificação de medidas de prevenção contra violências (principalmente contra mulheres, crianças e adolescentes).”**

No mesmo contexto de elaboração do estudo, a UFRJ também destacou a importância de:

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

(...)

g) **garantir as condições básicas de sobrevivência dos cidadãos, com medidas de transferência de renda para população e acesso às condições mínimas de segurança alimentar e aos serviços de saúde, de forma a permitir o respeito às medidas de isolamento social;**

h) garantir a continuidade da provisão de serviços de utilidade pública – como água, esgoto, gás, energia elétrica –, que estão sujeitos à inadimplência por descontinuidade dos fluxos de renda; i) garantir o auxílio a empresas na forma de crédito para capital de giro a baixo custo (...)

Mais recentemente, foi publicada nota pela UERJ, recomendando expressamente:

“1. A instalação de centros/abrigo provisórios para atender pessoas com sintomas leves de COVID-19 e em situação de vulnerabilidade, que não dispõem de recursos financeiros e/ou residem em locais com alta densidade domiciliar;

2. A elaboração e implantação urgente de ações e medidas integradas em áreas de população de baixa renda e conjuntos habitacionais que visem a assegurar condições de sobrevivência à população de forma a permitir o respeito às medidas de isolamento social;

3. PROMOVER a colaboração mútua entre lideranças comunitárias e serviços públicos atuantes na distribuição de produtos de higiene e de alimentos e na disseminação das informações relacionadas à necessidade e importância do isolamento social; (...)

Mais especificamente com relação às iniciativas que precisam ser adotadas no campo da assistência social, vale destacar as seguintes, mencionadas na IT n. 463/2020, elaborada pelo GATE (documento em anexo):

“1 - Potencializar o acesso à transferência direta de renda com a reativação de programas estaduais e a ampliação dos programas de transferência de renda municipais, onde houver e o fortalecimento das ações de cadastramento das famílias e indivíduos no Cadastro Único dos Programas Sociais, sendo importante a disponibilização de canal de comunicação remota com a população, para dúvidas e orientações sobre os programas de transferência de renda, o cadastramento e a oferta dos diferentes tipos de auxílio emergencial;

2 - Garantir que a população que necessitar tenha acesso à alimentação, por meio de estratégias diversas que melhor respondam às necessidades particulares de cada grupo. Além da concessão de cestas básicas, cabe considerar a transferência direta de renda para que as famílias adquiram os

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

gêneros alimentícios conforme demanda, inclusive perecíveis que comumente não são contemplados nas cestas básicas; o fornecimento de refeições prontas para a população em situação de rua com frequência que atenda às necessidades diárias; e o fornecimento de alimentos para socorro às instituições de acolhimento que estejam com dificuldades financeiras para manter por meios próprios o suprimento adequado;

3 – Viabilizar acesso a outros recursos essenciais para a subsistência digna e para assegurar as medidas de higiene recomendadas, com a oferta, a título de benefícios eventuais, de itens de higiene pessoal, produtos de limpeza, água, gás de cozinha ou outros insumos fundamentais para a proteção e a sobrevivência enquanto durar a situação de calamidade. Garantir, ainda, a concessão ágil de benefício eventual por ocasião de morte (auxílio funeral), lembrando que tais benefícios podem ser fornecidos em materiais ou em pecúnia, a partir da identificação da necessidade das famílias, observados o caráter de contingência e eventualidade deste tipo de fornecimento.

4 - Garantir acolhimento e condições para o isolamento social das pessoas que demandarem, com a disponibilidade de abrigo (ainda que provisório) para a população que se encontra em situação de rua, assegurando-lhes condições para cumprir com o afastamento social e manter a higiene pessoal recomendada; garantir a continuidade das atividades nas unidades de acolhimentos já existentes, apoiando-as material e tecnicamente para garantir a adequação da rotina e dos fluxos internos às recomendações sanitárias de proteção e prevenção; e viabilizar alternativas para a estadia temporária das pessoas cuja ausência ou precariedade de condições para cumprir períodos de isolamento ou quarentena em seu local de moradia ou de institucionalização represente risco pessoal e perigo de contaminação e proliferação da doença. A isto se soma, por óbvio, a necessidade de garantir condições estruturais e recursos para o funcionamento destes espaços, assim como a presença permanente de profissionais para o cuidado com os acolhidos, as tarefas operacionais e para o trabalho social.

Deve garantir, ainda, espaços para a higiene pessoal, acesso facilitado a banheiros públicos, lavatórios dispersos pela cidade e oferta de itens de higiene pessoal para as pessoas em situação de rua que não aderirem aos abrigos como medida de proteção.

5 - Assegurar a continuidade do funcionamento das unidades de referência de assistência social (CRAS, CREAS e Centro Pop), bem como dos serviços avaliados como essenciais por elas desenvolvidos, para que não ocorra desassistência. Disto depende a garantia de disponibilidade de recursos humanos (incluindo remanejamento de profissionais, cessões, bancos de voluntários e contratações temporárias para recompor as equipes), a garantia de condições para que trabalhem em segurança (com a viabilização de EPIs adequados e em quantidade suficiente) e a disponibilidade de recursos (telefones, acesso à internet, meios para o deslocamento, entre outras demandas). Deve-se, ainda, assegurar a continuidade das ações do Serviço Especializado em Abordagem Social para que as ações de informação, defesa de direitos, cadastramento para transferência de renda e concessão de benefícios alcancem também as pessoas em situação de rua que estejam nos espaços públicos.

6 – Reforçar as ações de vigilância socioassistencial, garantindo um trabalho de gestão e levantamento de informações necessárias para orientar as atenções no âmbito do SUAS, permitindo, entre outras coisas, a identificação do

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

público prioritário para atendimento pela assistência social e as demandas urgentes que precisam ser atendidas, com particular atenção às pessoas em situação em rua, às famílias extremamente pobres, daquelas que não têm acesso à saneamento básico, as que vivem em áreas isoladas, as famílias monoparentais compostas por crianças pequenas, idosos e pessoas com deficiência e a possível existência de povos e comunidades tradicionais.

7 - Atuação articulada com outros órgãos e políticas, com o estabelecimento de estabelecendo fluxos para a testagem e o monitoramento clínico dos profissionais do SUAS que atuam no atendimento direto à população e às pessoas acolhidas, bem como fluxos relativos à comunicação dos casos suspeitos identificados pelas equipes do SUAS e encaminhamentos para as unidades de saúde, inclusive para o devido suporte de saúde mental. Além da articulação com grupos comunitários e lideranças que possam, em suas comunidades, apoiar as ações de assistência social, como também definir fluxo com o Sistema de Justiça e demais órgãos de Garantia de Direitos para atender com agilidade as situações de violência identificadas.

Pelo exposto percebe-se que o Estado do Rio de Janeiro tem um papel essencial a desempenhar, no âmbito do SUAS, para garantir a subsistência e o mínimo existencial aos cidadãos fluminenses.

Entretanto, o que observou até o momento foram omissões reiteradas ou ações marcadas pela fragmentação institucional, duplicidade e paralelismo de ações socioassistenciais. Nesse contexto, vale transcrever breves assertivas da Informação Técnica 516/2020 do GATE/MPRJ (documento em anexo), senão vejamos:

*“Como veremos, o Governo Estadual do Rio de Janeiro ainda reproduz ações assistenciais de caráter pontual, emergencial, sem exigências de profissionais específicos para a sua execução, além do uso clientelístico dos recursos. Em que pese haver na estrutura administrativa do Governo do Estado a Subsecretaria de Gestão do SUAS e Segurança Alimentar (SSGSSA), órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEDSODH) formalmente responsável pela gestão da política estadual de assistência social, diversos serviços e ações típicos desta política, bem como os recursos a ela destinados, ainda hoje são geridos e executados por diferentes órgãos estaduais, como a **Fundação Leão XIII, criada no ano de 1947, a Fundação para a Infância e Adolescência - FIA/RJ, criada em 1967, a Secretaria de Governo, desde a década de 1990 e, no atual governo, até mesmo pela Vice-Governadoria.**” (grifos nossos)*

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Esta ausência de comando único fica explícita no “Plano de Contingência para o enfrentamento ao COVID-19” encaminhado a este órgão ministerial, em que se evidencia que além das ações socioassistenciais do ERJ não estarem centradas na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEDSODH/RJ), o planejamento e a tomada de decisões sobre a execução destas ações não são pactuadas no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite (CIB/RJ), órgão essencial à Política da Assistência Social e garantidor do controle social e transparência das ações.

Tal Comissão está prevista no art. 128 da NOB SUAS – 2012 e **é instância de existência obrigatória** para pactuar instrumentos, parâmetros, regulamentação das ações socioassistenciais, critérios, estratégias e procedimentos de repasse e partilha de recursos estaduais para os municípios. Tendo em mira que o SUAS tem como preceito de atuação a articulação entre os gestores nas três esferas de governo, percebe-se a importância da CIB, no que tange ao Estado e aos Municípios.

Ocorre que, desde fevereiro de 2020, os gestores municipais, através do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS) vêm solicitando apoio técnico e financeiro pelo Estado já que os repasses do cofinanciamento estadual, especialmente em razão do aumento de demandas face às necessidades decorrentes da pandemia, naturalmente sobrecarregaram os serviços. A SEDSODH não respondeu tais demandas, formulada através de ofícios, e nem tampouco promoveu a reunião da CIB, que deveria ser mensal (documentos em anexo).

Em reunião virtual do Conselho Estadual de Assistência Social, aos 28 de abril de 2020, a SEDSODH argumentou que não há necessidade e nem pauta para pactuação na CIB. Aduziu que as informações estão sendo oferecidas aos Secretários municipais por meio de grupo de WhatsApp. Considerando o contexto de emergência em saúde pública e social, os gestores da assistência social deveriam em conjunto desenvolver medidas para prevenir e mitigar riscos e agravos sociais decorrentes da disseminação do Covid-19, oferecendo respostas de proteção social a elevado número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, notadamente: (i) aquelas em situação de extrema pobreza; (ii) crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e adultos que se encontram em unidades de acolhimento institucional, que possam não garantir condições adequadas de isolamento; (iii) desempregados; (iv) trabalhadores informais afetados pelo isolamento e sem

condição de manutenção de suas rendas; (v) pessoas em situação de rua; (vi) vítimas de violência doméstica em contextos de isolamento, dentre outros. **Há muito o que pactuar na CIB, portanto.**

Como bem salientado na referida IT do GATE/MPRJ:

Para tanto, **cabe à gestão estadual do SUAS planejar suas ações emergenciais em conjunto com os Municípios, identificando seus problemas e demandas, para elaborar, em tempo, o seu próprio instrumento de planejamento emergencial**, também denominado “plano de ação emergencial” ou “plano de contingência”, onde devem estar previstas as ações planejadas para o enfrentamento do covid-19 e mitigação de seus impactos. Além disso, também cabe ao estado oferecer apoio técnico aos municípios na elaboração de seus planejamentos locais.

Analisando o Plano de Contingência e considerando as informações prestadas pela Secretária da SEDSODH, em reunião realizada virtualmente com o MPRJ, no dia 21/05/2020, pode-se afirmar que o ERJ se limitou às seguintes providências:

- (i) Publicação do Plano de Contingência para Ações de Enfrentamento ao COVID-19, aos 14/05/2020, muito após o início da Pandemia;
- (ii) Autorização do uso do saldo de recursos do cofinanciamento estadual repassado em anos anteriores e da 1ª parcela do cofinanciamento deste ano para ações de combate a pandemia (Resolução SEDSODH nº 179/2020);
- (iii) Recomendação para que os municípios direcionem os recursos da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para manutenção de abrigos provisórios que atendam a população em situação de rua (Portaria SEDSODH/ SSGSSA nº 02/2020);
- (iv) Expedição de ofício aos municípios solicitando informações sobre as medidas adotadas por cada um deles para enfrentamento à pandemia (ofício circular SEDSODH/GABSEC 01/ de 23 de março de 2020), destacando-se que o Plano de Contingências não informa o que foi feito com tais informações, nem descreve de forma concreta e objetiva quais são as medidas de apoio aos municípios planejadas;

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

(v) Adesão aos protocolos recomendados pela saúde para prevenção do contágio nos abrigos sob gestão da SEDSODH, com disponibilização de EPIs e equipamentos de limpeza necessários⁷;

(vi) Processo de aquisição e de distribuição de cestas básicas para as ações do “Mutirão Humanitário”, que em conjunto com a Vice Governadoria, Defesa Civil e Fundação Leão XIII pretende distribuir 1 milhão de cestas básicas e produtos de higiene e limpeza em 16 municípios da Região Metropolitana do ERJ. Esta ação será analisada de forma mais detalhada no próximo tópico.

O Plano analisado não apresenta de forma concreta medidas que deem suporte e ampliem a capacidade dos municípios para o enfrentamento desse contexto de calamidades e nem tampouco prevê ampliação dos valores repassados aos municípios para o enfrentamento da crise. Algumas omissões e inconsistências do Plano de indiscutível relevância passam a ser tratadas em tópicos individualmente para fins didáticos.

II.2(i) DO PLANO DE CONTINGÊNCIA PARA AÇÕES DE ENFRENTAMENTO AO COVID-19

Desde a decretação da Pandemia afigurava-se absolutamente necessária **a existência de um plano emergencial do SUAS, no âmbito estadual.**

Reconhecendo tal importância, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou o Projeto de Lei nº 2.169/2020, autorizando o Poder Executivo a instituir, em caráter emergencial, o Plano Estadual de Funcionamento do SUAS no Estado do Rio de Janeiro e definir as respectivas ações necessárias ao enfrentamento da epidemia provocada pelo Coronavírus (COVID-19), o qual foi sancionado e publicado apenas no dia 27 de maio – Lei Estadual 8848/2020.

Nesse interregno, a SEDSODH, em cumprimento à Recomendação expedida pelo Ministério Público, finalmente apresentou um Plano de Contingência, cujo conteúdo se mostra flagrantemente insuficiente face às demandas existentes (documento em anexo).

⁷ Sobre os EPIs a Secretaria afirmou ter aderido ao processo de compra realizado pela SES para atender aos abrigos que administra, informando que tal adesão consta do processo SEI Nº 310003/001382/2020.

O Plano de Contingências apresentado pela SEDSODH, anteriormente à publicação da Lei Estadual 8848, apresenta ações estavam fragmentadas em diferentes órgãos e políticas. Já a mencionada lei estadual, concentra as ações de atendimento emergencial à população vulnerável no âmbito da Política de Assistência Social, o que é mais coerente com as diretrizes que sustentam o SUAS.

Uma incompatibilidade importante entre o Plano e a Lei Estadual refere-se à distribuição de cestas básicas. Enquanto aquele prevê distribuição por meio de ação da Fundação Leão XIII, vinculada à Vice Governadoria, que tem como público-alvo exclusivamente a população inscrita no CADÚNICO, a lei situa a distribuição de cestas básicas e itens de higiene no âmbito do SUAS (artigo 6º), destacando que as equipes de CRAS e CREAS devem ter prioridade na atuação, ampliando as possibilidades de público a ser atendido, de forma a contemplar também famílias que não são beneficiárias do Bolsa Família e trabalhadores autônomos sem renda comprovada (artigo 6,VI).

Registra-se que o segmento hipervulnerável não está sendo contemplado por qualquer das ações assistenciais já implementadas nas esferas federal e estadual, eis que tanto o auxílio emergencial do Governo Federal como a distribuição de cestas básicas têm como base de dados dos beneficiários o CADÚNICO. Ou seja, os mais necessitados, cuja identificação e alcance é possível apenas através dos CRAS e CREAS dos municípios, estão completamente desassistidos.

Ao contrário do Plano, a nova lei estabelece de forma mais detalhada as ações de apoio técnico e financeiro do Estado aos municípios, projetando intervenções muito necessárias que não foram consideradas: (i) Ampliação de recursos do cofinanciamento estadual de Alta Complexidade para potencializar as condições de atendimento a crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência acolhidos, bem como possibilitar a implantação de abrigos provisórios; (ii) reativação de programas estaduais e municipais de transferência de renda para atender emergencialmente a população afetada pelos impactos sociais da pandemia; (iii) ampliação recursos estaduais destinados ao pagamento de aluguel social; (iv) contratação temporária de equipes profissionais para potencializar a capacidade de resposta do SUAS; (v) disponibilização dos recursos das Fundações mantidas pelo Estado (Fundação Leão XIII e FIA) para potencializar o SUAS; (vi) viabilização pelo

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Estado de vagas para acolhimento provisório de pessoas impossibilitadas de permanecer em seu local de moradia durante a pandemia e garantia de transparência no uso dos recursos em ações emergenciais. Além disto, aborda aspectos relativos à gestão do trabalho e à proteção dos trabalhadores do SUAS, bem como sobre a articulação com outros atores, como entidades da Rede SUAS e outras Secretarias setoriais importantes.

Ainda será necessário um planejamento mais fino de como tais projeções serão materializadas pelo estado e pelos municípios, sendo importante a revisão do Plano de Contingências anteriormente apresentado pelo Estado.

A nova lei reforça, contudo, a impropriedade do Plano de Contingências apresentado pela SEDSODH que, além de não articular e potencializar a atuação dos Municípios - mais próximos e conhecedores das demandas da população - pulveriza as ações de Assistência no âmbito estadual por diversos órgãos e Secretarias, que não tem essa finalidade precípua.

II.2(ii) - DOS REPASSES DO COFINANCIAMENTO ESTADUAL

As chamadas transferências intergovernamentais são um instrumento, mecanismo ou técnica que encerram um repasse de valores ou recursos da União Federal para os demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios), seja por determinação constitucional ou legal, seja por via voluntária.

O objetivo de tais transferências é justamente o de garantir a autonomia financeira dos entes subnacionais e a redução das desigualdades regionais ou, noutras palavras, a redução do “desequilíbrio fiscal vertical”, permitindo-lhes prestar os serviços públicos de sua competência e, em particular, no caso brasileiro, mitigar a forte centralização da competência tributária e, portanto, da arrecadação nas mãos da União, detentora de um vasto rol de competências exclusivas.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se fundamenta numa gestão descentralizada tripartite e num método de cofinanciamento das ações pelas esferas federal, estadual (ou distrital) e municipal de governo.

As transferências fundo a fundo, enquanto modalidade de mecanismo de repasse intergovernamental, são realizadas entre os Fundos de Assistência Social de

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

cada ente federativo envolvido, onde devem ser alocados todos os recursos destinados à assistência social naquela unidade federativa. Cabe, ainda, ao Conselho de Assistência Social exercer a fiscalização da escorreita aplicação dos recursos da Assistência Social.

Segundo estabelece o art. 30, da Lei 8.742/93, entre as condições ou requisitos para a realização dos repasses dos recursos aos entes federativos subnacionais, cabe a estes a efetiva instituição e funcionamento do: (i) Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, (ii) Fundo de Assistência Social (sendo obrigatória a alocação dos recursos no fundo), com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e (iii) Plano de Assistência Social.

É de competência, portanto, da União e dos Estados cofinanciar, por meio de transferências automáticas, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social (art. 30-A, da Lei nº 8.742/93 -LOAS).

Ocorre que o ERJ não vem cumprindo o seu papel no cofinanciamento, o que gera problemas gravíssimos aos Municípios, em especial em momentos de crise como a que passamos.

Destaca-se que esses repasses recentemente efetuados não são os ditos extraordinários, para fazer frente às ações de enfrentamento à Pandemia, mas sim os repasses ordinários que já estavam em atraso.

Assim, a assertiva da SEDSODH não condiz com a realidade. Pretende fazer crer que estaria auxiliando os Municípios na crise, quando está, na realidade, apenas repassando recursos para algumas cidades, e mesmo assim em atraso. Estes, por razões lógicas, já estão contabilizados para assunção dos compromissos com ações preexistentes à crise, não se tratando de valor adicional.

Mas não é só. Embora a SEDSODH tenha informado que fez o repasse da primeira parcela para os municípios, na ordem de cerca de 7 milhões de reais, o que se apurou em nova reunião, realizada no último dia 29 de maio de 2020, entre o autor e parte dos gestores municipais que integram o COEGEMAS, é que vários

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

municípios, como Campos dos Goytacazes, Maricá e Rio de Janeiro, não receberam sequer os valores da primeira parcela! (documentos em anexo).

Assim, o Estado, até a presente data, não ajudou financeiramente os municípios em um centavo a mais para o enfrentamento à crise, largando-os a própria sorte.

E nem se diga que não existem recursos para isso, eis que a própria Secretaria, ao invés de transferir recursos para os municípios, como dita a política, optou por transferir 11 milhões de reais para a Fundação Leão XIII, órgão que sequer é vinculado a sua Pasta, para a aquisição de cestas básicas – já havendo notícia de fraudes neste Programa denominado “Mutirão Humanitário”.

Toda essa ação (omissão) do Estado não passou em branco. Como se pode perceber do extrato de ata em anexo, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (“COEGEMAS”), através de seu Representante, noticiou tais fatos ao Ministério Público, confirmando o total abandono aos municípios. No mesmo sentido, manifestaram-se os gestores municipais que participaram de reunião realizada virtualmente, aos 29 de maio de 2020 (documento em anexo)

II.2.(iii) - RECOMENDAÇÃO PARA QUE OS MUNICÍPIOS DIRECIONEM OS RECURSOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE PARA MANUTENÇÃO DE ABRIGOS PROVISÓRIOS QUE ATENDAM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (PORTARIA SEDSODH/ SSGSSA N° 02/2020)

Consta no artigo 1º, inciso V, da Portaria SEDSODH/ SSGSSA n° 02/2020 a seguinte recomendação aos gestores municipais:

V - Os Municípios deverão assegurar que recursos destinados à Proteção Social Especial de Alta Complexidade sejam destinados à oferta de alojamentos provisórios, enquanto durar o período de emergência, em apoio e proteção à população em situação de rua, de acordo com as necessidades detectadas, conforme especificação da NOB/SUAS.

Considerando que o Governo Estadual não repassou recursos extraordinários para os municípios, entende-se que ele está recomendando que os gestores municipais utilizem, para este fim, os recursos do cofinanciamento regular

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

já pactuado no âmbito do SUAS, independente da situação de calamidade pública vivenciada.

No entanto, esta recomendação desconsidera que os recursos repassados ordinariamente aos municípios por meio da Proteção Social Especial de Alta Complexidade estão comprometidos com a manutenção dos abrigos **já existentes e que, por serem serviços essenciais, precisarão permanecer funcionando**. Mais do que isto, ignora que, em virtude do sério risco de proliferação de contágio nas moradias coletivas, os serviços de acolhimento estão sobrecarregados por despesas não previstas, como a necessidade de recompor equipes em função do afastamento de profissionais adoecidos ou que integram o grupo de risco e a necessidade de adquirir equipamentos de proteção individual para usuários e profissionais.

O governo do Estado repassa aos municípios valores equivalentes a apenas 30% do valor pago pelo Governo Federal. De acordo com a Resolução CIB Nº 62/2019, isto equivale, no caso do acolhimento para população em situação de rua, a R\$ 1.950,00 mensais para cada grupo de 25 vagas ofertadas. **Não é realista considerar que estes recursos serão suficientes para garantir a manutenção das unidades já existentes e, ainda, para custear a abertura de novas frentes de trabalho como um abrigo para alojamento provisório.**

Para que um abrigo provisório funcione adequadamente pelo tempo que durar a situação de calamidade pública será necessário viabilizar, no mínimo, equipe profissional específica, mobiliário, roupa de cama e banho, alimentação regular, utensílios de cozinha, itens de higiene e limpeza, dentre outros recursos essenciais.

É exatamente por reconhecer que este tipo de provisão tem um custo significativo para os municípios que a legislação de referência determina que as demais esferas de governo devem apoiar financeiramente o município, com recursos específicos para atendimento às situações de calamidade. No mesmo intuito, está previsto no âmbito do SUAS que a implantação de abrigos para alojamento provisório deve se dar por meio de serviço socioassistencial específico, que também deve contar com cofinanciamento das esferas federal e estadual⁸.

⁸ Trata-se do Serviço de Proteção Social em Situação de Calamidades Públicas, previsto na Resolução CNAS nº 109/09 e Portaria MDS nº 90, de 3 de setembro de 2013.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Importa destacar que, como consta da Resolução CIB nº 62/2019, em 2020 apenas 13 municípios receberão recursos estaduais a título de cofinanciamento para serviços de acolhimento voltado à população adulta em situação de rua⁹. Ou seja, nos demais municípios os recursos de cofinanciamento estadual repassados para a Proteção Social Especial de Alta Complexidade se destinam à manutenção de serviço para acolhimento para outros públicos, como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência.

Assim, ao recomendar que os recursos da Proteção Social Especial de Alta Complexidade sejam direcionados para alojamento provisório de população em situação de rua **o Governo do Estado está orientando que os municípios retirem recursos dos serviços que atendem alguns dos segmentos mais afetados por este contexto de calamidade e que figuram entre o grupo de risco como por exemplo, os idosos e pessoas com deficiência**. Não é admissível, na lógica de um sistema de proteção social que tem por princípio a universalidade¹⁰, que a garantia de proteção social de um segmento se dê em detrimento dos demais.

É igualmente equivocado que o Governo do Estado recomende aos municípios que concentrem os recursos na provisão de vagas para o alojamento provisório apenas da população em situação de rua. Em primeiro lugar porque os abrigos provisórios estão previsto no âmbito do SUAS para atender a todo e qualquer cidadão ou família que dele necessitar por ter sido afetada pela situação de emergência ou calamidade pública, independente de corte de renda ou perfil populacional, e não se restringe a acolher pessoa que esteja em situação de rua¹¹. Em segundo lugar porque o foco na população de rua desconsidera que a situação de calamidade que vivenciamos também afeta direta e gravemente outros públicos.

Não há dúvidas de que a população em situação de rua figura entre o público prioritário, mas não se pode desconsiderar que esta conjuntura de calamidade também impõe a necessidade de prover vagas para acolhimento

⁹ O Governo do Estado só repassa recursos de cofinanciamento para os serviços efetivamente existentes. Ou seja, se o município não possuir serviço de acolhimento ativo ele não receberá recursos de cofinanciamento para a Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

¹⁰ Norma Operacional Básica do SUAS, Art. 3º - É princípio organizativo do SUAS a universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie.

¹¹ Resolução CNAS 109/09.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

provisório de pessoas remanejadas de unidades de acolhimento superlotadas e pessoas que compõe o grupo de risco, principalmente idosos e pessoas com deficiência, cujo local atual de moradia não garante condições adequadas para o isolamento. Além destes, é preciso considerar que pode haver necessidade de viabilizar acolhimento provisório de crianças cujo único responsável venha a adoecer ou falecer. O crescimento observado na violência doméstica, em razão do isolamento social, também pode demandar ampliação de vagas para acolher mulheres vitimadas, com ou sem seus filhos.

Registra-se, por fim, que não basta ao Estado recomendar que os municípios viabilizem acolhimento provisório para atender a situação de calamidade instalada. Ele precisa contribuir para que haja condições para tanto, sem prejudicar o funcionamento da rede de serviços já existente. Tendo em vista que também compete ao gestor estadual atender, em conjunto com os municípios, as situações de calamidade, deve o Estado implantar abrigos provisórios e/ou custear vagas para o alojamento provisório da população que demandar.

II.2(iv) - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS AOS MUNICÍPIOS SOLICITANDO INFORMAÇÕES SOBRE AS MEDIDAS ADOTADAS POR CADA MUNICÍPIO PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA (OFÍCIO CIRCULAR SEDSODH/GABSEC 01/ DE 23 DE MARÇO DE 2020)

Uma das providencias indicadas pela SEDSODH foi a expedição de ofício aos Municípios solicitando informações sobre as medidas adotadas no âmbito local, para enfrentamento à Pandemia.

Não se questiona a necessidade de realização de diagnóstico para um planejamento efetivo de ações, em articulação com os Municípios. Contudo, por todo o contexto existente, qual seja, ausência de repasse de verbas extraordinárias pelo Estado aos Municípios, suspensão das reuniões colegiadas da Comissão Intergestores Bipartite (CIB/RJ) e completa ausência de diálogo, custa-se a crer que tais ofícios configurem uma verdadeira ação de articulação.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Além disso, vários Secretários Municipais de Assistência já relataram tentativas frustradas de reuniões com a Secretaria Estadual de Assistência, o que apenas confirma o desinteresse nessa articulação e apoio.

Por fim, se destaca que o Plano de Contingências não informa o que foi feito com tais informações, nem descreve de forma concreta e objetiva quais são as medidas de apoio aos municípios planejadas.

II.2 (v) - DISTRIBUIÇÃO DE EPIS E ITENS DE HIGIENE

O Estado afirma, ainda, que aderiu aos protocolos recomendados pela saúde para prevenção do contágio nos abrigos, disponibilizando EPIS e equipamentos de limpeza aos abrigos sob gestão da SEDSODH.

O problema reside justamente nessa última parte, em limitar a entrega desses itens “aos abrigos sob sua gestão”.

Faltam EPIS e material de higiene na grande maioria das unidades de acolhimento existentes em todo o Estado, sejam elas de idosos, pessoas com deficiência, população de rua ou crianças/adolescentes, bem como nos CRAS, CREAS, Centros Pops e Conselhos Tutelares.

A demanda por EPI e material de higiene foi, inclusive, objeto de carta dos trabalhadores do SUAS no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e destacado por todos os outros municípios participantes da referida reunião com o MPRJ (documento. em anexo).

E o motivo é sabido: os estudos médicos produzidos até o momento indicam que a medida mais efetiva para conter o avanço descontrolado da enfermidade são aquelas de cunho preventivo, especialmente o isolamento social, providências de higiene e proteção individual.

Assim, omite-se mais uma vez o Estado ao limitar a sua obrigação de fornecer EPIS e itens de higiene aos abrigos sob sua gestão. Até mesmo porque estes se resumem a quatro abrigos, sendo três unidades de acolhimento para pessoas com deficiência (Protógenes Guimarães, Rego Barros e Oswaldo Aranha) e uma ILPI, o

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

abrigo Cristo Redentor. E desses – frise-se – apenas o Abrigo Cristo Redentor recebeu até a presente data tais itens do Estado.

E para atestar de vez o “não fazer” do Estado nesse tópico, vale ressaltar a resposta à Recomendação Conjunta nº 001/2020 expedida pelas Promotorias de Tutela Coletiva do Idoso e da Pessoa com Deficiência da Capital ao Estado (documento em anexo), a fim de que fossem adotadas algumas providências para prevenção de contágio massivo em unidades de acolhimento. Por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, através do of. SEDSODH/GABSEC SEI Nº 280, respondeu – de forma insatisfatória - a Recomendação, limitando-se a informar, dentre outros itens, o seguinte:

“...cumpre dizer que o material de higiene pessoal, limpeza e EPIS estão disponíveis em cada Instituição, uma vez que se trata de materiais dispostos nos planos de trabalho elaborados pelas cogestoras dos convênios, sendo uma obrigação das mesmas fornecerem tais itens para o bom funcionamento das Instituições, seguindo o que está na Resolução expedida pela SES e Vigilância Sanitária” (doc. em anexo)

Não há como apontar as cogestoras como únicas responsáveis pelo controle da disseminação do contágio, até porque o uso de EPIs não era previsto à época da contratação. Como admitir que mesmo com toda a normativa existente sobre as obrigações em momento de Calamidade o Requerido limite-se a informar que só precisam atender a sua própria rede?

Registra-se que a ineficiência das medidas adotadas até aqui reflete no crescente número de pessoas contaminadas (entre elas idosos e pessoas com deficiência acolhidas).

Importa destacar, também, que a demanda por EPI não parte de uma ideia infundada, mas guarda respaldo nas próprias recomendações da OMS e órgãos públicos nacionais.

Não por outra razão, muitas foram as normas técnicas publicadas versando sobre a essencialidade do uso de EPIS nas unidades de acolhimento, a exemplo da ANVISA (Nota Técnica GVIMS/ANVISA nº 05/20) e do Ministério da Família e Direitos Humanos e, ainda, a Resolução SES 2002/ 20 e Nota Técnica-SVS/SES-RJ nº 12/2020, do próprio Estado réu.

Com efeito, compete à assistência social, diante da pandemia, garantir a implementação de programas de renda mínima, facilitando a compra de alimentos, produtos de higiene e de limpeza pelos usuários do SUAS, o que lhes garantirá direitos fundamentais, bem-estar e saúde, além da criação de abrigos provisórios para isolamento de pessoas contaminadas domiciliadas em moradias pequenas ou unidades de acolhimento, inclusive mantendo abrigos provisórios pelo tempo que a situação demandar, e que contem com presença de equipe técnica para o trabalho social.

II.2(vi) - DO PROGRAMA MUTIRÃO HUMANITÁRIO

Lamentavelmente percebe-se, na área de assistência social, que o Estado do Rio de Janeiro prioriza o “Programa Mutirão Humanitário” como resposta central para a crescente vulnerabilidade social da população durante a pandemia.

Nesse cenário, o maior investimento financeiro feito pelo ERJ para assistir à população vulnerável se concentrou na aquisição e distribuição de cestas básicas por meio do referido Programa, cujas informações geram bastante perplexidade (documento anexo). As informações juntadas pela própria Vice Governadoria, a qual encontra-se vinculada a Fundação Leão XIII, falam por si só: Veja-se que a população vulnerável (extrema pobreza inclusive) beneficiária em tese de tais cestas deverá ser contatada através de “sms” e deverá buscar o benefício **mediante apresentação de “QR Code”, tecnologias bem distantes da realidade desse público.**

Desta feita, transcrevemos o teor da IT nº 516 do GATE/MPRJ que analisa tal ação governamental, pois de inegável valor:

Não se trata de questionar o fornecimento de alimentos, medida necessária em tempos de calamidade, mas de questionar a ausência de outras iniciativas concretas e problematizar que a forma como tem sido conduzida desconsidera o que está previsto na estrutura das políticas públicas vigentes.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

*A extrema pobreza vivenciada por tantas famílias¹² não é algo episódico, nem restrito a este momento de calamidade pública. **Em que pese relevante como medida emergencial, a distribuição de cesta básica é tão somente um paliativo que, de forma isolada, não faz frente a complexidade da situação.** Além da fome, tem-se observado o crescimento de outros fenômenos sociais, como a violência doméstica, que indicam que **as medidas emergenciais adotadas pelo poder público deveriam prever necessariamente o fortalecimento da capacidade de resposta da rede de proteção social, para que as famílias possam ser atendidas de forma mais abrangente e continuada, principalmente porque os efeitos sociais deste contexto perdurarão após o fim da pandemia**”*

Salienta-se, ainda, que como já dito acima, o requerido insistentemente sobrepõe-se às ações dos municípios, ao invés de articular sua atuação com estes. O Governo Estadual simplesmente retirou R\$ 11.000.000,00 dos já insuficientes recursos da Política de Assistência Social e os direcionou para a aquisição de cestas básicas, por meio da Fundação Leão XIII, que sequer está vinculada à Secretaria, como registra a Resolução conjunta SEDSODH/FLXIII nº 008/2020. Há, ainda, o agravante de que tais cestas básicas não serão distribuídas no âmbito da assistência social, vez que o Mutirão Humanitário é ação coordenada pela Vice Governadoria e, portanto, não possui vinculação direta com o SUAS.

Isto contraria o que está previsto na estrutura das políticas públicas vigentes no Brasil, onde a provisão de cestas básicas em caráter emergencial para atender vulnerabilidade decorrente de situação de calamidade pública está posta como competência legal da Política de Assistência Social, que deve fazê-lo por meio da concessão de benefícios eventuais.

Cumprir registrar que a distribuição das cestas básicas contemplará apenas 16 (dezesesseis) municípios da Região Metropolitana, e há previsão de que cada família receba apenas uma única cesta básica, o que inviabiliza o reconhecimento de tal ação governamental como medida de proteção social ou atendimento ao direito fundamental à alimentação. Como bem observado pelas

¹² Em março de 2020 havia no estado do Rio de Janeiro ao menos 941 mil famílias extremamente pobres cadastradas no Cadastro único dos Programas Sociais mantido pelo Governo Federal.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Técnicas Periciais que elaboraram a acima citada Informação Técnica do GATE/MPRJ: *“A estratégia de alcançar muitas famílias, ainda que com tão pouco, atende mais ao objetivo de dar visibilidade à atuação do governo do que efetivamente satisfazer à necessidade elementar destas famílias.”*

Embora o combate à fome seja primordial neste momento de pandemia e isolamento social, o poder público não pode pautar sua atuação por atos de solidariedade governamental e sim pela perspectiva do direito de cidadania e pelo dever estatal de garantir proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Mas não é só. Não bastasse toda a incongruência narrada acima, não tardou para que fossem divulgadas notícias sobre superfaturamento de tais cestas básicas, as quais perduram até a presente data, o que é objeto de investigação no Inquérito civil nº 2020.00309641, que tramita perante a 4ª PJTCCID da Capital. Confirmam-se as reportagens abaixo:

Cestas básicas. Mas preços, nem tanto

- ▶ O contrato emergencial da Fundação Leão XIII com a Cesta de Alimentos Brasil Ltda vai pagar R\$ 108 por cada kit de mantimentos a serem doados a pessoas de extrema pobreza durante a pandemia de coronavírus.
- ▶ O que dá um total de R\$ 21,6 milhões por 200 mil unidades.
- ▶ Pesquisa feita na filial de uma grande rede atacadista na Zona Norte do Rio encontrou preços menores em 13 dos 18 itens que compõem a cesta.
- ▶ Sem considerar o leite em pó (porque não havia no mercado alguma marca semelhante à contratada pelo governo do estado), a cesta sairia por R\$ 81,96.
- ▶ O que daria, no total, uma diferença de R\$ 5,2 milhões.
- ▶ Mas, o conjunto de produtos ficaria mais barato mesmo se o leite em pó de marca superior entrasse na conta.
- ▶ Com os dois pacotes de 400 gramas de um produto vendido a R\$ 7,99 cada um, o kit custaria R\$ 97,94.
- ▶ Ainda assim, a compra sairia por R\$ 2 milhões a menos — se comparado ao que foi gasto pelo governo estadual.



REI DO POP NA LUTA
Até a estátua de Michael Jackson, no Morro Dona Marta, segue as regras no combate à pandemia

Põe na sacola

- ▶ Sabe aquela sacola plástica que alguns supermercados começaram a cobrar de R\$ 0,08 a R\$ 0,10?
- ▶ Na cesta básica dada pela Leão XII ela vai custar R\$ 0,
- ▶ Na ponta do lápis, são R\$ 190 mil apenas para ter um tico separando os produtos de limpeza.
- ▶ A empresa contratada está cobrando também R\$ 2,54 cada sacola de rafia para embalar os alimentos, o que dá R\$ 500 mil para as 200 mil unidades.
- ▶ Somando o que vai ser dispendido nas duas, serão R\$ 690 mil só com as embalagens — o que daria para comprar mais de 8.400 cestas básicas na rede atacadista.

Governo gastou R\$ 20 milhões em cestas básicas sem aval da PGE; MPRJ investiga

Especialista em direito administrativo vê indícios de fraude; empresa cotada fechou um mês depois. Ministério Público abriu inquérito civil.

Por Marcelo Bruzzi, GloboNews
27/05/2020 15h23 - Atualizado há 7 horas

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

E mais. Os Municípios, através do COEGEMAS, registraram a insatisfação com esta ação e logística, destacando que não houve transparência nos critérios de distribuição ou, ainda, integração com as Secretarias Municipais de Assistência para conhecimento das realidades locais, tendo havido mera “utilização da mão de obra dos municípios”, o que reforça a irregularidade da ação (documento em anexo).

A contratação emergencial das cestas básicas do “Mutirão Humanitário” já é objeto de investigação própria. Contudo, vale destacar recente achado sobre a aquisição de 2.000 CAMISETAS para esta ação, por R\$ 50.000,00 (SEI 160004001272020)



Com efeito, o não há a menor dúvida em afirmar que o Estado não está comprometido com as ações assistenciais previstas em toda a legislação do SUAS e sim, mais uma vez, com políticas assistencialistas e eleitoreiras, deixando a população fluminense à deriva em plena Pandemia. É preciso que a política pública

de assistência social esteja pautada em critérios de impessoalidade, moralidade, razoabilidade e eficiência, princípios constitucionais da administração pública.

II.3- DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Importante destacar o papel dos Municípios, no contexto da pandemia, eis que a ausência de repasses do Estado vem afetando diretamente a concretude das ações em âmbito municipal, em especial os Municípios mais pobres, com menor IDH e aqueles mais afetados pela pandemia.

Aos municípios, com esteio no artigo 15 da LOAS, compete atender às ações assistenciais de caráter de emergência e cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local. Ocorre que muitas vezes - especialmente nesse cenário de crise - há real necessidade de apoio financeiro do Estado.

Dentre as ações que **primordialmente devem ser adotadas pelos municípios** no atual contexto de calamidade, e que **estão em grande parte paralisadas pela ausência de repasses do Estado**, destacam-se:

(i) Destinar recursos próprios para o custeio dos benefícios eventuais e para manutenção de programas municipais de transferência de renda;

(ii) Regulamentar e organizar a oferta de benefícios, gerenciando toda a logística necessária para que os benefícios eventuais ou de transferência continuada de renda cheguem até a população. No Estado do Rio de Janeiro 17 municípios ainda não contam regulamentação para a oferta de benefícios eventuais, o que inviabiliza o acesso aos recursos estaduais de participação no custeio destes benefícios, havendo também os que precisam atualizar ou adequar suas legislações para possibilitar a concessão de itens específicos ou rever critérios de acesso e concessão para atender as excepcionalidades deste momento de pandemia, o que deve contar com a orientação e apoio do Estado;

(iii) Regulamentar a oferta do auxílio funeral e estruturar-se administrativa e financeiramente para atender um possível aumento desta demanda;

(iv) Gerir no âmbito local o Cadastro Único de Programas Sociais, reforçando as atividades de cadastramento para inserção de novas famílias/indivíduos no cadastro e ampliando as equipes disponíveis para o

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

cadastroamento, para oportunizar acesso aos benefícios de transferência de renda operados pelas três esferas de governo.

(v) Destinar, ainda que conte com apoio financeiro das outras esferas, recursos próprios específicos para as ações socioassistenciais de caráter de emergência como, por exemplo, para a implantação de abrigos provisórios e vagas para o isolamento temporário de pessoas, além da contratação temporária de profissionais para atuar nestes espaços.

(vi) garantir que as unidades de referência do SUAS (CRAS, CREAS e Centro POP) continuem funcionando durante a situação de calamidade, mantendo ativos os serviços socioassistenciais essenciais que nelas são ofertados.

Com relação aos CRAS, CREAS e Centro POP, vale frisar que a abertura dessas unidades deve ser mantida **no mínimo sem redução do período de funcionamento**, principalmente nos municípios onde já ocorre déficit de cobertura e sobrecarga das unidades, considerando que o período supõe aumento significativo do número de famílias vulneráveis e, em consequência, da demanda pelos serviços socioassistenciais.

Manter o funcionamento das unidades neste momento exige que o município garanta condições seguras de trabalho, o que requer a distribuição de equipamentos de proteção individual adequados e em número suficiente; o reforço das equipes e a existência de um banco de profissionais que garanta a rápida substituição daqueles que precisarem ser afastados; e a disponibilidade de recursos para o desempenho das atividades, como celulares, acesso à internet e veículo.

Outra ação que se mostra importante neste momento de calamidade é privilegiar a atuação no território, e não centralizada na unidade, o que requer o estabelecimento de um cronograma de atendimentos descentralizados ou o destacamento de equipes para atuar de forma volante nos territórios, de modo a evitar o deslocamento da população até a unidade.

Também precisam ser potencializadas as campanhas de caráter comunitário que disseminem informações e orientações sobre os riscos de contaminação e as medidas de proteção e sobre as formas de acesso às ações emergenciais de apoio às famílias, bem como campanhas de prevenção contra violência doméstica nos territórios.

Todas as ações narradas e, frise-se, plenamente fundamentadas na normativa vigente, demonstram como é essencial o apoio do Estado, seja no que diz respeito à questão financeira, seja no que diz respeito à capacitação, orientação, apoio logístico, disponibilização de EPIs e insumos para distribuição aos Municípios.

III- DA COMPROVAÇÃO DE QUE A PRESENTE LIDE ESTÁ CALCADA NO CONTROLE DE LEGALIDADE NO QUE TANGE À OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO EM MATÉRIA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA NÃO OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Como se sabe, o texto constitucional dispõe que cabe ao Administrador Público (no caso, Poder Executivo do ERJ) planejar e escolher discricionariamente quais serão as medidas em matéria de política pública de assistência social que o Estado adotará.

Da mesma forma, com base no mesmo princípio da separação de poderes, cabe ao Legislativo fixar parâmetros que norteiam o Administrador Público na escolha de tais políticas, bem como aprovar as leis orçamentárias (LOA, PPA e LDO) que permitam a execução das medidas escolhidas.

No caso em tela, como se verá abaixo, o Poder Legislativo já aprovou as leis que lhe competiam, mas o **PODER EXECUTIVO PERMANECE INERTE, MESMO JÁ TENDO SIDO PROVOCADO PELO MPRJ, PARA EXECUTAR POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

Tal omissão específica causa ofensa direta a direitos humanos e direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à saúde, à assistência social e à dignidade da pessoa humana.

Tal inércia ganha contornos ainda mais gravosos no momento atual de Pandemia em que a população economicamente vulnerável, formada em sua maioria por pessoas desempregadas (sobretudo trabalhadores autônomos), ESTÁ PASSANDO FOME!!! A estatísticas de pessoas que vivem abaixo da linha de extrema pobreza que já eram assustadoras em nosso Estado só fazem aumentar a cada dia.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Neste contexto, não pode o Ministério Público e o Poder Judiciário se omitirem (tal como o Poder Executivo o está fazendo). Há jurisprudência pacífica do STF entendendo que nos casos de omissão do poder público que atente contra direitos fundamentais (no caso, à assistência social, à saúde e à vida), o Judiciário, quando provocado, nessas situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da CF. neste sentido, vejamos a ementa:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DELEGACIA DE POLÍCIA. DESTACAMENTO DE SERVIDORES PARA A MANUTENÇÃO DO FUNCIONAMENTO. REGIME DE PLANTÃO. NECESSIDADE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. O PODER JUDICIÁRIO, EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, PODE DETERMINAR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOTE MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DE DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE RECONHECIDOS COMO ESSENCIAIS, SEM QUE ISSO CONFIGURE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, INSERTO NO ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 2. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO [RE 669.635 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-3-2015, 2ª T, DJE de 13-4-2015.]

O princípio da proporcionalidade, na modalidade de proibição de proteção insuficiente, é o fundamento pelo qual pode-se afirmar que cabe ao ente federativo oferecer condições mínimas e suficientes para a defesa dos direitos fundamentais (no caso direito à assistência social, à vida e à saúde), sendo que a máxima efetividade da proteção dos direitos fundamentais é obtida pelo equilíbrio entre a proibição de excesso e a vedação à proteção deficiente.

Diante dos argumentos acima, verifica-se que o MP e o Judiciário, no caso em tela, não estão se imiscuindo na discricionariedade administrativa ao determinar a execução de medidas de assistência social, e sim valendo valer direitos fundamentais que já foram, inclusive, regulamentados pelo Legislativo.

Certamente, a defesa alegará a reserva do possível e a indisponibilidade orçamentária e financeira. No entanto, estas teses defensivas genéricas e recorrentes da Fazenda não devem prosperar no caso em tela, eis que a seguir o MPRJ explicará

e comprovará detalhadamente o lastro financeiro e orçamentário que existe atualmente para viabilizar a imediata execução das medidas de assistência social.

III.1- DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA IMEDIATA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS REQUERIDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como é de conhecimento geral, a União reconheceu, “... *exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020*” (art. 1º do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020).

Esse decreto legislativo, por sua vez, foi editado em razão da solicitação do Exmo. Sr. Presidente da República, encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 a qual, por sua vez, parte do pressuposto de que “...*as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional (...) surto do COVID-19 como calamidade pública gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e consequente diminuição significativa da arrecadação do Governo federal (...)*”

Esta previsibilidade de aumento dos custos do financiamento das políticas e ações essenciais à assistência à saúde e à assistência social, decorrentes do enfrentamento da pandemia do Corona Vírus-19, que justificou o estado de calamidade pública supracitado, somada ao déficit orçamentário (desequilíbrios das metas fiscais orçamentárias) que se prorroga, tanto na União, quanto no Estado do Rio de Janeiro, há anos, fez com que esse último também adotasse certas medidas orçamentário-fiscais, com vistas a supostamente mitigar os efeitos que a concentração de recursos nas áreas fins de combate à pandemia irá requerer de todos os entes federativos.

A lei estadual que trata do orçamento público vigente (Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020), tal como nos exercícios posteriores a 2016, já foi

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

editada prevendo um déficit orçamentário na casa dos R\$ 10,7 bilhões.¹³ O que demonstra a necessidade premente de todos os entes e órgãos públicos estaduais realizarem constantemente revisões de seus planos e estratégias de execução orçamentária, desde muito antes do evento da pandemia.

Não à toa previu o art. 13 da Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020 que:

“Art. 13 O Poder Executivo fica autorizado a alterar e a normatizar o orçamento e sua execução, no exercício de 2020, visando atender aos ajustes nas despesas decorrentes dos efeitos econômicos provocados por:
I – Alterações na estrutura organizacional ou na competência legal ou regimental de órgãos, entidades e fundos dos Poderes do Estado;
II – Realização de receitas não previstas;
III – Realização de receita em montante inferior previsto ou não arrecadada;
IV – Calamidade pública e situação de emergência;
V – Alterações conjunturais da economia nacional e/ou estadual;
VI – Alterações na legislação estadual ou federal;
VII – Promoção do equilíbrio econômico-financeiro entre a execução das despesas e receitas orçamentárias;
VIII – Alterações na renovação do regime de recuperação fiscal (setembro 2020), estabelecido pela Lei Federal Complementar nº 159/2017 e Lei Estadual Complementar nº 176/2017.
Parágrafo único - As normas necessárias para atender o caput desse artigo serão publicadas no Diário Oficial do Estado, assim como serão disponibilizadas na página eletrônica do Governo do Estado do Rio de Janeiro.”

Neste sentido, em **primeiro lugar**, cite-se o **Decreto nº 46.993**, de 25 de março de 2020 (já com alterações do Decreto nº 46.999 de 26 de março de 2020), que estipulou regras importantes sobre a **contenção de despesas** no período da pandemia.

Como demonstrado, o que se faz em época de calamidade é priorização de despesas. Descobre-se o financiamento de uma política pública, autorizado previamente no orçamento original, para reforçar o financiamento de outra.

Portanto, o que se esperaria era que o programa de trabalho orçamentário a ser reforçado, guardasse correlação com o custeio dos serviços

¹³ Vide Anexo III – Demonstrativo de Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas. Em <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC4200007038> (visitada em 07.04.20).

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

vinculados à Assistência Social, que se pretende ver emergencialmente prestados e, sobretudo, que seja bem executado, o que nem sempre isso ocorre. Tal providência visa evitar déficit no custeio de duas políticas públicas essenciais – a emergencial (pelo mal uso) e a originária (ceifada pelo remanejamento).

Assim, fica claro que não há calamidade que justifique despesas desnecessárias, nem tampouco políticas fiscais despidas de metas bem estabelecidas e monitoradas. **Calamidade, não significa caos. Pelo contrário, sugere o trato da “coisa pública” de uma forma excepcional; livre de amarras burocráticas, mas ainda mais fundado no bem estar coletivo e social. Algo diametralmente oposto a certos atos que vêm sendo praticados ultimamente, a pretexto de custear medidas de combate à pandemia.**

Neste cenário de extrema crise, o redirecionamento dos atos de gestão orçamentária do Estado para a efetiva garantia de direitos fundamentais contemplados nos programas de trabalho da assistência social é essencial.

O custeio do Programa Mutirão Humanitário é bom exemplo do desvirtuamento da lei orçamentária como acima referido, senão vejamos: A **liquidação** de despesas pela Unidade Gestora Fundação Leão XIII, no valor de R\$ 7,896 milhões, consumiu orçamento previsto para a Unidade Orçamentária FISED – Fundo Estadual de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (UO do Órgão - **Secretaria de Estado da Polícia Militar**) e recursos oriundos de Royalties na Fonte de Recursos 103. **Importante evidenciar que, para este caso concreto, a Lei Orçamentária Anual (LOA) não previu qualquer despesa do FISED com a Fundação Leão XIII. Não há, tampouco, previsão na LOA para que a Fundação Leão XIII, vinculada à Vice-Governadoria, consuma recursos de Royalties.**

Função de Governo Assistência Social – Planejamento e Execução

Unidade Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Diferença	Crédito Contingenciado	%at	Despesas Empenhadas	%at	Despesas Liquidadas	%at	%emp	Despesas Orçamentárias Pagas	%at	%liq
07610 - Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social	0	28.190.715	28.190.715	4.537.849	16,10%	11.110.741	39,41%	11.107.821	39,40%	99,97%	10.790.025	38,28%	97,14%
08411 - Fundação Leão XIII	65.103.353	74.959.353	9.856.000	22.261.817	29,70%	32.600.026	43,49%	23.029.900	30,72%	70,64%	22.798.059	30,41%	98,99%
29010 - Secretaria de Estado de Saúde	5.433.218	5.433.218	0	3.416.787	62,89%	10.000	0,18%	10.000	0,18%	100%	0	0%	0%
49010 - Secretaria de Estado Desenv. Social e de Direitos Humanos	39.009.623	22.763.623	-16.246.000	21.359.451	93,83%	0	0%	0	0,00%	-	0	0%	-
49412 - Fundação para a Infância e Adolescência	38.327.972	38.327.972	0	26.671.474	69,59%	4.550.519	11,87%	4.195.603	10,95%	92,20%	4.153.604	10,84%	99,00%
49610 - Fundo para a Infância e Adolescência	25.000	4.369.730	4.344.730	5.000	0,11%	0	0%	0	0,00%	-	0	0%	-
49650 - Fundo Estadual de Assistência Social	68.069.186	68.069.186	0	47.489.252	69,77%	4.754.163	6,98%	4.363.865	6,41%	91,79%	4.269.222	6,27%	97,83%
51660 - Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenv Social	51.840.817	51.840.817	0	17.720.366	34,18%	20.187.594	38,94%	16.610.917	32,04%	82,28%	10.850.899	20,93%	65,32%
53610 - Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social	30.001.000	2.555.285	-27.445.715	0	0%	2.554.885	99,98%	2.554.885	99,98%	100%	2.554.885	99,98%	100%
55010 - Secretaria de Estado de Vitimados	4.519.363	4.519.363	0	4.074.161	90,15%	0	0%	0	0,00%	-	0	0%	-
Total	302.329.532	301.029.262	-1.300.270	147.536.158	49,01%	75.767.928	25,17%	61.872.990	20,55%	81,66%	55.416.693	18,41%	89,57%

Fonte: Sistema Siafe-Rio (extração de dados em 29/05/2020).

FORÇA TAREFA DE ATUAÇÃO INTEGRADA NA FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES
ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19/MPRJ

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Se a intenção é a distribuição das cestas básicas, com as características próprias de benefício eventual e observados os requisitos do SUAS, não há razão para o seu custeio com verbas estranhas à da SEDSODH. Evidenciando tal afirmação, verifica-se pela análise da tabela abaixo que há disponível para despesas com a Função de Governo Assistência Social (08), apenas no Fundo Estadual de Assistência Social, mediante contingenciamento ou não, o total de R\$ 15,825 milhões, considerando o crédito contingenciado, ou seja, 23,25% da dotação atualizada.

Em termos gerais, 25,82% do orçamento atualizado, ainda que contingenciado, encontra-se disponível, o que representa R\$ 77,725 milhões. Desconsiderando o total contingenciado, este valor salta para R\$ 225,261 milhões (74,83% do orçamento autorizado).

Dotação disponível por Unidade Orçamentária da FG - Assistência Social

Unidade Orçamentária	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Crédito Contingenciado	Despesas Empenhadas	Crédito Disponível c/conting.	%at	Crédito Disponível s/conting.	%at
07610 - Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social	0	28.190.715	4.537.849	11.110.741	12.542.125	44,49%	17.079.974	60,59%
08411 - Fundação Leão XIII	65.103.353	74.959.353	22.261.817	32.600.026	20.097.510	26,81%	42.359.327	56,51%
29010 - Secretaria de Estado de Saúde	5.433.218	5.433.218	3.416.787	10.000	2.006.431	36,93%	5.423.218	99,82%
49010 - Secretaria de Estado Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos	39.009.623	22.763.623	21.359.451	0	1.404.172	6,17%	22.763.623	100%
49412 - Fundação para a Infância e Adolescência	38.327.972	38.327.972	26.671.474	4.550.519	7.105.979	18,54%	33.777.453	88,13%
49610 - Fundo para a Infância e Adolescência	25.000	4.369.730	5.000	0	4.364.730	99,89%	4.369.730	100%
49650 - Fundo Estadual de Assistência Social	68.069.186	68.069.186	47.489.252	4.754.163	15.825.771	23,25%	63.315.023	93,02%
51660 - Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenv Social	51.840.817	51.840.817	17.720.366	20.187.594	13.932.857	26,88%	31.653.223	61,06%
53610 - Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social	30.001.000	2.555.285	0	2.554.885	400	0,02%	400	0,02%
55010 - Secretaria de Estado de Vitimados	4.519.363	4.519.363	4.074.161	0	445.202	9,85%	4.519.363	100%
Total	302.329.532	301.029.262	147.536.158	75.767.928	77.725.177	25,82%	225.261.334	74,83%

Fonte: Sistema Siafe-Rio (extração de dados em 29/05/2020).

Note-se que do total de 65 (sessenta e cinco) Ações Governamentais planejadas para as Unidades Orçamentárias da Assistência Social, apenas 21 (vinte e uma) obtiveram empenhamentos, totalizando R\$ 75,767 milhões em despesas, de um universo possível de R\$ 301,029 milhões. Logo, 44 (quarenta e quatro) ações encontram-se zeradas, sem nenhuma execução.

Por fim, é de extrema relevância observar, no orçamento estadual, não há uma Ação Governamental específica, dentre as políticas públicas da Assistência Social, que defina o que é despesa de combate ao COVID-19, inviabilizando o controle e contrariando o princípio da transparência que regem a Administração Pública.

IV - DA TUTELA DE URGÊNCIA

O Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), no Livro V da Parte Geral, cuida da chamada “tutela provisória”, a qual poderá ter por fundamento a ocorrência de situação de urgência ou de evidência, dividindo-se a tutela provisória de urgência em duas espécies: a cautelar e a antecipada e a antecedente ou a incidente.

A distinção entre a tutela provisória de urgência antecedente e a incidente não apresenta grande dificuldade, podendo-se afirmar que a antecedente é aquela requerida antes de ter início o processo (antes que tenha sido formulado o pedido principal ou antes que ele tenha sido formulado acompanhado de todos os argumentos e documentos necessários), ao passo que incidente é a formulada no curso do processo (ainda que momento o ajuizamento da ação).

No que se refere à classificação da tutela provisória de urgência em cautelar ou antecipada, o traço distintivo é justamente a finalidade da medida, vale dizer, se é destinada, em caráter preponderante, a assegurar o direito material ou à satisfação deste.

Na hipótese vertente, o Ministério Público **pretende obter, em caráter incidental, tutela provisória de urgência que tem por escopo compelir o demandado a promover o adequado planejamento e a execução da política de Assistência Social (SUAS)**, não havendo dúvida, pois, de que a tutela ora pretendida visa à satisfação antecipada do direito material.

Vale destacar que, para o deferimento de tutela provisória de urgência (satisfativa ou cautelar), em consonância com o **artigo 300 do CPC**, mister se faz a presença dos seguintes pressupostos: probabilidade da existência do direito que se pretende assegurar (*fumus boni iuris*) e perigo de dano ou risco de resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Sobre estes pressupostos, de forma bastante didática, lecionam Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira¹⁴:

¹⁴ DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael, Curso de Direito Processual Civil, Volume 02, 10ª edição, 2015, páginas 596/597.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

“Inicialmente, é necessária a verossimilhança fática, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova.(...) Importante registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: I) concreto (certo) e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; II) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja ocorrendo; e, enfim, III) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito. Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.”

A plausibilidade do direito deflui de toda a narrativa fática e jurídica consignada nesta exordial, havendo suficiente demonstração quanto à indevida omissão do ente federativo em planejar e executar ações afetas à Política de Assistência Social.

O *fumus boni iuris* se faz presente, considerando o momento de propagação descontrolada de vírus, que causa dificuldades financeiras vivenciadas por grande parte da população fluminense em razão do isolamento social e mesmo em razão da própria crise econômica.

Outrossim, o *periculum in mora* decorre da necessária e urgente atuação no sentido de prover as pessoas mais vulneráveis de condições de sobrevivência para enfrentar o isolamento ampliado, garantidas pelas políticas públicas de assistência social, sem que sejam literalmente empurrados à rua para o trabalho, colocando a saúde e a própria vida e risco.

E quanto mais o tempo passa, mais a situação se agrava, ante o contínuo aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade e miserabilidade, que passam a ser obrigadas a descumprir o isolamento social, inclusive aquelas pertencentes a grupos de risco.

Nos termos do poder geral de cautela que a lei processual lhe confere (artigos 297 e seguintes do CPC/15), cabe ao magistrado antecipar o provimento final, liminarmente, determinando de imediato a adoção de medidas satisfativas ou que assegurem o resultado prático da obrigação a ser cumprida.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Ressalte-se que essa regra é aplicável a qualquer ação civil pública que tenha por objeto a defesa de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, como decorre do exame dos artigos 12 e 21, da Lei de Ação Civil Pública.

No presente caso, é imperiosa a concessão da tutela provisória de urgência, estando perfeitamente caracterizados os seus pressupostos, consistentes na verossimilhança das alegações e no fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

*Ante todo o exposto, **requer o Ministério Público seja deferida a tutela provisória de urgência em caráter incidental, inaudita altera pars, nos termos dos artigos 294, 297 e 300, § 2º, do Novo Código de Processo Civil, a fim de que, diante do lastro orçamentário indicado no item IV.1, que o réu seja compelido a cumprir as obrigações de fazer no sentido de planejar e executar as medidas abaixo na área de assistência social:***

(a) Efetivar o devido repasse para TODOS os Municípios do cofinanciamento estadual regular, relativo à manutenção dos serviços socioassistenciais, conforme previstos na Deliberação CIB nº 62 de 18 de dezembro de 2019, quitando o pagamento das parcelas em atraso relativas ao 1º e ao 2º trimestre de 2020, ainda que disto dependa flexibilizar ou adiar o atendimento a exigências formais;

(b) Ampliar os repasses de recursos financeiros relativos aos serviços de alta complexidade para a manutenção adequada dos abrigos, com prioridade para os que atendem crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos, bem como os abrigos provisórios;

(c) Ampliar o valor do cofinanciamento estadual dos benefícios eventuais, repassando-os aos municípios de forma continuada e por meio do Fundo Estadual de Assistência Social (tais recursos custeiam a oferta, pelos municípios, de provisões essenciais para atender a situação de emergência como alimentos, cestas básicas, kits de higiene pessoal, água potável, gás, apoio em situação de morte, dentre outras);

(d) Reativar Programa estadual de transferência de renda, em caráter emergencial, para a transferência direta de renda para as famílias pobres a serem identificadas em levantamentos e estudos específicos realizados no âmbito da Política de Assistência Social, visando garantir condições de subsistência enquanto durar a pandemia;

(e) Garantir recursos humanos para atuar nas ações de resposta à pandemia pelo coronavírus, pela contratação das categorias profissionais previstas na NOBRH-SUAS para imediata ampliação das equipes técnicas, bem como pela disponibilização de suas equipes já existentes, incluídas as da Fundação Leão XIII e Fundação para a Infância e adolescência – FIA para atender necessidades das ações emergenciais municipais, com prioridade para os espaços de acolhimento e isolamento provisório;

(f) Implantar abrigos provisórios regionalizados, ou apoiar material e financeiramente as unidades implantadas pelos municípios, para atender população em situação de rua e, especialmente, idosos e pessoas com deficiência, que precisem fazer quarentena fora de seus domicílios ou local de acolhimento de origem;

(g) Contratar vagas ociosas na rede hoteleira para hospedagem de idosos e adultos em situação de vulnerabilidade e risco social, especialmente, para àqueles que receberam alta hospitalar após tratamento do Coronavírus (COVID-19), que estiverem impedidos de permanecer em suas moradias de origem ou apoiar financeiramente ação desta natureza pelos municípios;

(h) Garantir que as ações estaduais de proteção social à população vulnerável e as ações socioassistenciais de enfrentamento às situações impostas pela pandemia de coronavírus sejam executadas pelo Estado exclusivamente por meio da secretaria gestora da Política de Assistência Social, mais especificamente pela Subsecretaria de Gestão do SUAS vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, em respeito à diretriz estruturante de comando único das ações do SUAS em cada esfera de governo prevista no artigo 5º da Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução CNAS nº 33/2012);

(i) DEIXAR DE REPASSAR, REMANEJAR OU TRANSPOR qualquer verba para a Unidade Gestora Fundação Leão XIII ou outros órgãos que não sejam diretamente vinculados à Secretaria Gestora da Política de Assistência Social, devendo ser direcionado à Unidade Orçamentária FEAS todo e qualquer recurso orçamentário e financeiro à execução da política pública da Assistência Social durante a Pandemia;

(j) RECOMPOR toda e qualquer verba transferida do orçamento da SEDSODH ou do FEAS para outras Unidades Gestoras, em especial durante esse período de calamidade, em que há inúmeras demandas socioassistenciais reprimidas;

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

(k) Identificar quais as ações governamentais, no âmbito da Assistência Social, que realizaram políticas de combate ao COVID-19, já que orçamento estadual não contém essa informação, estando as ações governamentais pulverizadas como já exposto acima, inviabilizando dispensa de licitação por fontes de recursos inapropriadas ou mesmo usando crédito extraordinário, que gerará despesa extra se não for pago até o final do exercício fiscal;

(l) Assegurar que haja destinação de recursos próprios e de outras fontes para a Política de Assistência Social, visando a garantir que o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado possuam capacidade financeira para custear as ações do SUAS de resposta às necessidades de apoio e proteção social à população durante a pandemia;

(m) Apoiar técnica e operacionalmente os municípios nas ações de vigilância socioassistencial, nos termos do previsto no artigo 90 e 91 da Norma Operacional Básica do SUAS, realizando a gestão e o levantamento das informações necessárias para orientar as atenções no âmbito do SUAS durante a pandemia, valendo-se dos sistemas de informação, listagens e bancos de dados que compõe a rede SUAS, bem como informações disponibilizadas por outros órgãos, mapear, identificar e quantificar o público prioritário para atendimento pela assistência social nas ações estaduais e municipais, principalmente para acesso a distribuição de alimentos e demais insumos.

Quanto aos MEIOS COERCITIVOS para efetivação da tutela jurisdicional: imposição, para a hipótese de descumprimento, parcial ou total, da obrigação imposta em antecipação da tutela de MULTA DIÁRIA ao GOVERNADOR E À SECRETÁRIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS DO RIO DE JANEIRO, autoridades que têm o poder imediato de determinar as medidas necessárias para o pronto atendimento do mandamento judicial, que deverá ser cientificado pessoalmente no endereço fornecidos na inicial, para que surtam seus efeitos de técnica de coerção indireta, nos termos dos artigos 139, IV e 536, parágrafo 1º do Novo Código de Processo Civil, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

V- DA MULTA PESSOAL A SER IMPUTADA AO GESTOR – POSSIBILIDADE

No caso em tela, o Ministério Público vem pleitear seja imputada, como forma de compelir o gestor à devida e necessária obediência ao comando Judicial, multa pessoal, visando-se a evitar a sua renitência.

No exercício de seu poder geral de efetivação, é possível ao Juízo que se imponham as **astreintes** diretamente ao agente público (pessoa física) responsável por tomar a providência necessária ao cumprimento da prestação.

O Código de Processo Civil Brasileiro acatou a construção jurisprudencial francesa nos artigos 461, 644 e 645. A fixação de multa diária é apenas uma dentre outras ferramentas colocadas à disposição das partes e do juiz para viabilizar a efetividade das decisões judiciais.

Aos poucos, o princípio da tipicidade dos meios executivos foi cedendo espaço ao chamado princípio da concentração dos poderes de execução do juiz. Trata-se do poder geral de efetivação do juiz, na busca de dar ao jurisdicionado a tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente (art. 461, §5º, do Código de Processo Civil). Existe neste dispositivo uma cláusula geral de efetivação, com um rol exemplificativo de medidas a serem tomadas pelo juiz à luz do caso concreto.

Descabe, no caso em tela, postular que recaia multa diária em caso de descumprimento sobre o patrimônio da pessoa jurídica, Estado do Rio de Janeiro, vez que justamente é o ente federativo que necessita, cada vez mais, de recursos financeiros para adequadamente viabilizar o combate ao COVID-19.

Esse entendimento é esposado na doutrina de Fredie Didier Jr¹⁵ que “*as pessoas jurídicas só têm vontade na exata medida em que as pessoas físicas que as representam a manifestem. Se a multa é mecanismo que visa a influenciar decisivamente esta vontade (que, por definição, só pode ser humana), não há como*

¹⁵ DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 2. Salvador: Editora JusPoduim, 2007.

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

afastar sua incidência direta e pessoal sobre os representantes das pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas".

Não é diferente o entendimento de Eduardo Talamini, segundo o qual "cabe ainda considerar a possibilidade de a multa ser cominada diretamente contra a pessoa do agente público, e não contra o ente público que ele 'presenta' - a fim de a medida funcionar mais eficientemente como instrumento de pressão. (TALAMINI, 2003, p.247).

Por derradeiro, com o habitual brilhantismo, Cândido Rangel Dinamarco também abona esse posicionamento. O ilustre processualista aborda a questão da efetividade da tutela jurisdicional preconizando que "O poder das astreintes é grande porque incomoda o patrimônio do obrigado, onerando-o dia a dia de modo crescente.

O § 4º do art. 461 tem a força de autorizar pressões psicológicas sem a necessidade de instaurar processo executivo, de modo que o próprio juiz emissor de um mandamento possa cuidar de dar efetividade ao mandamento que emitiu. A multa deverá ter valor significativo (percentual sobre o valor devido), sob pena de não exercer sobre os espíritos dos recalcitrantes a desejada motivação a obedecer.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.111.562/RN, (2008/0278884-5) assim decidiu:

"(...) A cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei no 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais. (...) Em outras palavras, a pressão psicológica exercida por uma multa pessoal, acaba tendo o efeito de mantê-lo alerta e mais "sensível" ao acatamento da ordem judicial. Agora, se mesmo ciente de sua obrigação, ele vier a descumprir a ordem, essa omissão e rebeldia da pessoa física não pode repercutir negativamente nos cofres públicos. Se fosse assim, além de o gestor descumprir a Lei e prejudicar a população que se vê desprovida de um bem público ou de uma política pública, ainda prejudica o erário, que acaba dilapidado para pagar a multa diária gestada pela conduta pessoal do mau gestor. Ademais, não deve o próprio Poder Judiciário incentivar o aumento das demandas judiciais, ou seja, estando ciente que a multa diária direcionada contra o ente público pode redundar noutra ação de regresso ou numa ação por ato de improbidade administrativa, cabe ao juiz evitar esse tipo de decisão e

*impor a multa contra a pessoa física, de modo a resguardar os cofres públicos.”
(grifado)*

VI - DO PEDIDO

Ao fio de todo o exposto, requer o Ministério Público:

1 - seja julgada inteiramente procedente a pretensão autoral, a fim de que sejam confirmadas as medidas constantes na tutela de urgência, condenando-se o réu Estado do Rio de Janeiro definitivamente nas obrigações de fazer constantes do pedido de antecipação de tutela (item IV);

2 - A autuação da presente exordial, ordenando-se a citação imediata dos demandados para, querendo, apresentarem contestação no prazo legal, sob pena de preclusão e revelia;

3 - No caso de descumprimento de quaisquer das obrigações contidas em decisão judicial, a cominação de multa cominatória diária (astreintes) no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao ente federado que deu ensejo ao descumprimento, bem como de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento a ser imposta tanto à pessoa do senhor Governador do Estado e como à pessoa da Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, haja vista a condição de cumprir e fazer cumprir as medidas ora pleiteadas na qualidade de gestor máximo do Poder Executivo.

4- A destinação de valores eventualmente arrecadados a título de astreintes em favor do FEAS em cota a ser informada pelo réu.

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta o Ministério Público, desde logo, pela produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, notadamente a documental, documental superveniente, testemunhal, pericial e depoimento pessoal dos réus, salientando, desde já, o desinteresse na designação de audiência de conciliação, haja vista a indisponibilidade dos interesses em apreço.

Informa que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, sediada à Avenida Nilo Peçanha, nº 151, 9 andar, Centro, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20020-100 ou por meio eletrônico, informando para os fins devidos que eventuais comunicações por correio eletrônico devem ser dirigidas ao endereço: 4pjtccicap@mprj.mp.br.

Dá-se à causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para fins do artigo 258 do Código de Processo Civil.

Rio de janeiro, 01 de junho de 2020.

BARBARA SALOMÃO SPIER
Promotora de Justiça
Titular da 4ª PJTCICAP

RENATA SCHARFSTEIN
Promotora de Justiça integrante da
FORÇA TAREFA COVID-19/MPRJ

TIAGO GONÇALVES VERAS GOMES
Promotor de Justiça
Coordenador da FORÇA TAREFA COVID-19/MPRJ