

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA VARA DE FAMÍLIA, INFÂNCIA E JUVENTUDE E DO IDOSO DA COMARCA DE ITAGUAÍ.

*“A melhor maneira de tornar as crianças boas, é torná-las felizes.”
Oscar Wilde*

OMINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através dos Promotores de Justiça abaixo assinados, no uso de suas atribuições legais, com fulcro nos arts. 127 e 129, II e III, da CRFB/88; 34, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 106/03 e; 201, da Lei nº 8.069/90, vêm propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA**

Em face do **MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o número 29138302/0001-02, com sede na Prefeitura de Itaguaí, nesta Cidade, na Rua General Bocaiuva, n. 636, Centro, CEP 23.815-310, representado por seu **Prefeito Municipal Carlo Bussato Júnior**, em razão dos fatos e fundamentos que se seguem.

DOS FATOS

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como é básico em matéria de Direito da Infância e Juventude, em caso de pais ausentes ou que descumpram gravemente os deveres inerentes ao poder familiar, crianças e adolescentes têm o direito de receber acolhimento, provisória e excepcionalmente, como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo possível, para colocação em família substituta ou adotiva (artigo 101, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Para garantir esse direito, o Município de Itaguaí oferece serviços de acolhimento institucional através de dois equipamentos, a saber: a *Casa Lar Cantinho da Esperança*, destinada ao atendimento de crianças compreendidas na faixa etária de 0 a 11 anos e 11 meses e; o *Abrigo Infantojuvenil*, destinado ao atendimento de adolescentes entre 12 a 17 anos e 11 meses de idade. Ambos os equipamentos são geridos por este ente público, através de sua rede própria de assistência.

Mas não é de hoje que as entidades de acolhimento institucional acima mencionadas vêm passando por privações de toda a ordem, que bem demonstram o descaso da Administração Pública Municipal com o seu segmento infantojuvenil. Em razão disso, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vem realizando inúmeros esforços, na tentativa de compor extrajudicialmente uma série de demandas ligadas aos serviços públicos ora em questão, tais como o desabastecimento, a carência de recursos humanos, a falta de estrutura dos equipamentos, dentre outros. Infelizmente, porém, tais esforços não surtiram o efeito desejado.

E o que mais nos causa espanto é que, quando analisamos a legislação e os relatórios de execução orçamentárias correlatos, é possível concluir pela preexistência de receitas públicas suficientes a garantir, senão a excelência do serviço de acolhimento institucional do município de Itaguaí, ao menos uma melhor qualidade da prestação ofertada.

Diante da complexidade da matéria, é válido trazer à consideração do Juízo alguns esclarecimentos sobre as receitas e despesas públicas contempladas no orçamento municipal e a forma como a gestão vem aplicando os recursos especificamente atrelados à área da infância e juventude. Para o alcance de tal desiderato, o *Parquet* estabelecerá nas linhas subsequentes breve síntese da atuação orçamentária-financeira do gestor municipal nos últimos meses.

Inicialmente, destacamos que o Município de Itaguaí efetivamente arrecadou (Receita total), em 2018, R\$ 571.335.252,20 (quinhentos e setenta e um milhões, trezentos e trinta e cinco mil e duzentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos), quando se previa arrecadar (Receita total prevista na Lei Orçamentária Anual – L.O.A.) R\$ 629.196.171,30 (seiscentos e vinte e nove milhões, cento e noventa e seis mil, cento e setenta e um reais e trinta centavos)¹. Ou seja, 9,2% de frustração de receitas, que nos induziria a imaginar uma limitação de empenhos e movimentação financeira nesse mesmo patamar (nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

No entanto, mesmo dispondo de mais de R\$ 570 milhões para gastar (repetindo, valor que foi efetivamente arrecadado), Itaguaí apenas pagou R\$ 456.794.869,70 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões, setecentos e quarenta e sete mil, cento e noventa e três reais). Ou seja, quando encerrado o exercício de 2018, Itaguaí deixou de dispende R\$ 114.540.382,50 (cento e quatorze milhões, quinhentos e quarenta mil, trezentos e oitenta e dois reais e cinquenta centavos)² de todo o seu orçamento.

Ainda que consideremos o total de empenhos³ realizados pelo município (R\$ 514.758.151,00), ainda restariam inteiramente livres R\$ 56.577.101,20 (cinquenta e seis milhões, cento e setenta e sete mil, duzentos e quarenta e nove reais).

Como as “Despesas totais” autorizadas pela LOA de 2018 foram de R\$ 599.057.349,30, restaram limitados no final do exercício 14,1% do total de empenhos que poderiam ser realizados. E, o que é pior, a restrição da movimentação financeira (no comparativo entre as despesas totais autorizadas na LOA e as despesas pagas no mesmo exercício) de Itaguaí atingiu um patamar ainda maior: 23,8%.

Ou seja, quando se esperava uma limitação de empenhos e movimentação financeira na casa dos 9,2% (percentual de receitas frustradas em 2018), Itaguaí deixou de realizar despesas na casa dos 23%. O resultado disso foi uma sobra significativa de recursos orçamentários e financeiros em 2018, que cobririam todas as despesas públicas que os serviços de assistência infantojuvenil municipal necessitam.

Para que tenhamos ideia do quanto se deixou de investir em assistência social nesse município (repita-se, mesmo possuindo recursos orçamentários e financeiros suficientes para tanto), vale destacar agora que, nesse mesmo exercício (2018), o orçamento da

¹ Conforme dados extraídos do Anexo I da LRF (art. 55, II, “a” da LRF), emitido em 26/02/2019.

² Idem.

³ Primeiro ato da despesa pública, que gera ao ente a obrigação futura de pagar determinado valor (vide art. 58 e 60 da lei 4.320/64).

principal unidade gestora (U.G.) orçamentária da assistência social – Fundo Municipal de Assistência Social de Itaguaí – foi de R\$ 14.578.600,00 (quatorze milhões, quinhentos e setenta e oito mil e seiscentos reais). Dos quais foram empenhados R\$ 15.467.773,00, sendo certo que somente R\$ 12.558.136,00 foram efetivamente pagos. Ou seja, se todas as despesas autorizadas para o Fundo de Assistência fossem pagas, mais de R\$ 2 milhões de reais seriam investidos em ações e serviços de assistência social em Itaguaí, em 2018 (diferença entre as despesas autorizadas na LOA e as efetivamente pagas).

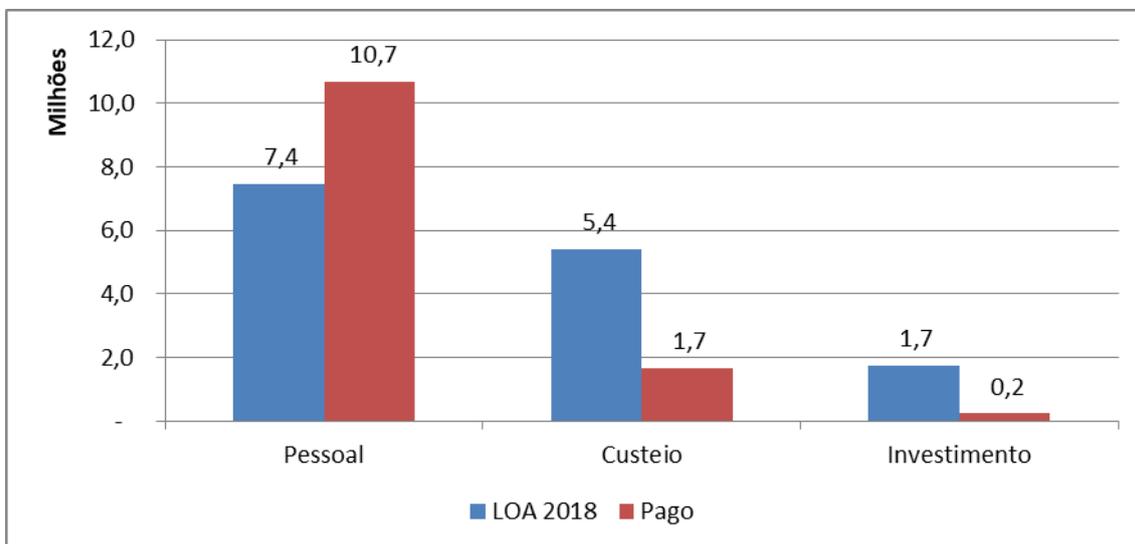
Convém ainda destacar que, para além da existência de disponibilidade orçamentária e financeira do orçamento municipal de Itaguaí de 2018, especificamente com relação aos recursos destinados exclusivamente à Assistência Social, restou ainda registrado no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (Anexo 5 da LRF) um valor líquido de R\$ 1.294.082,20. Montante que cobriria, com sobra, as necessidades apontadas nessa petição inicial. O que só comprova a ineficiência da gestão municipal e, por conseguinte, o prejuízo incalculável na execução de políticas públicas fundamentais e emergenciais desse município, somente em 2018.

Ainda sobre o exercício de 2018, destacamos agora que, conforme se extrai do portal de transparência municipal, o total de despesas com pessoal atrelado ao referido fundo foi de R\$ 11.512.222,00 (onze milhões, quinhentos e doze mil, duzentos e vinte dois reais). Ou seja, 79% de todo o orçamento da referida unidade gestora orçamentária. O que suprime muito o financiamento das ações e serviços da assistência social municipal, previstos em seu próprio orçamento:

Despesa	LOA 2018	Empenhado	Liquidado	Pago	Empenhado / LOA	Liquidado / LOA	Pago / LOA
Pessoal	7.441.446,0	12.527.302,5	11.512.222,0	10.670.807,5	68,3%	54,7%	43,4%
Custeio	5.388.765,0	2.666.471,1	1.778.274,8	1.660.652,4	-50,5%	-67,0%	-69,2%
Investimento	1.748.389,0	273.999,5	241.396,5	226.676,5	-84,3%	-86,2%	-87,0%
Total	14.578.600,0	15.467.773,2	13.531.893,3	12.558.136,4	6,1%	-7,2%	-13,9%

Fonte: <http://transparencia.itaguaei.rj.gov.br/>

Comparativo LOA 2018 versus pagamentos 2018



Fonte: <http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/>

Passando para 2019, verificamos um aumento nominal orçamentário no FMAS de 11,86%⁴. O que demonstraria uma vontade do gestor em superar os investimentos nos serviços e ações de governo, voltados à área de assistência social municipal.

No entanto, verificamos que o total de despesas com pessoal e encargos continua sendo autorizado num valor menor do que o efetivamente gasto, já que o previsto para dispêndio com tal tipo de despesa na LOA de 2019 foi de R\$ 8.930.000,00. Muito aquém dos R\$ 11,5 milhões efetivamente gastos, no ano passado.

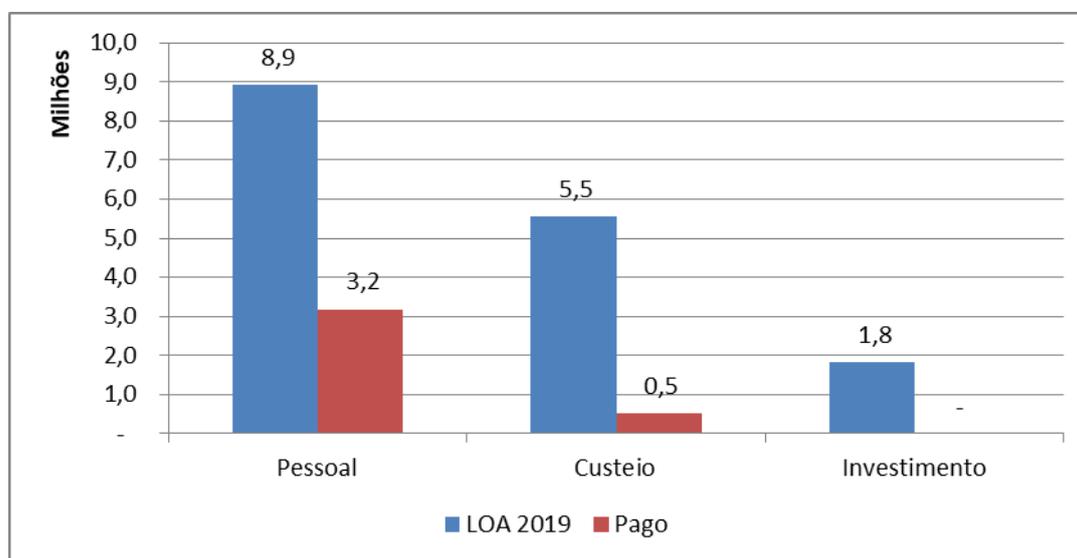
Os dados do portal de transparência municipal de Itaguai são mais uma vez elucidativos a nos demonstrar que, assim como em 2018, pelo menos até abril de 2019 o financiamento das ações e serviços de assistência social segue a mesma lógica:

Despesa	LOA 2019	Empenhado	Liquidado	Pago	Empenhado / LOA	Liquidado / LOA	Pago / LOA
Pessoal	8.930.000,0	9.369.237,7	3.523.649,1	3.182.757,1	4,9%	-60,5%	-64,4%
Custeio	5.543.530,0	2.145.222,5	560.511,0	514.829,3	-61,3%	-89,9%	-90,7%
Investimento	1.834.000,0	21.160,1	-	-	-98,8%	-100,0%	-100,0%
Total	16.307.530,0	11.535.620,3	4.084.160,1	3.697.586,3	-29,3%	-75,0%	-77,3%

Fonte: <http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/>

⁴ Passando dos R\$ 14,5 milhões de 2018, para R\$ 16,3 milhões, em 2019.

Comparativo LOA 2019 versus pagamentos 2019 (até abril de 2019)



Fonte: <http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/>

Em uma análise perfunctória da execução orçamentária do FMAS de Itaguai, percebemos que o percentual de despesas efetivas com pessoal deixa muito pouco para o financiamento em custeio dessas mesmas ações e serviços. Em resumo, ao mesmo passo em que se gasta muito com pessoal, resta muito pouco a gastar com manutenção dos equipamentos e com investimentos que deveriam ser realizados nesses mesmos serviços de proteção.

Especificamente sobre gastos com pessoal, mais uma vez nos reportamos às informações extraídas do portal municipal⁵, ora condensadas especificamente para comprovar que muito pouco se investe em pessoal específico para equipamentos dessa natureza. Pelo contrário, uma baixíssima fatia das despesas com pessoal (dentro efetivos, comissionados, contratados e agentes políticos) está direcionada para os equipamentos – e, ainda menos, para os equipamentos de atenção especial (como no caso ora demandado):

⁵A série de dados aponta que o órgão "201002 - Assistência Social - PETI" somente apresentou despesas de pessoal até set/2018; por outro lado o órgão "201013 - ACESSUAS" começou a apresentar gastos similares ao órgão extinto a partir de out/2018, sugerido que houve uma transferência de atribuições entre os órgãos.

Órgão	2018	%	2019	%
201001 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	6.476.468,23	63,5%	1.660.527,05	66,1%
201002 - ASSISTÊNCIA SOCIAL - PETI	175.866,23	1,7%	0,00	0,0%
201004 - CRAS	1.766.130,91	17,3%	409.408,55	16,3%
201005 - CCTI	195.508,07	1,9%	45.490,57	1,8%
201008 - CREAS	612.396,48	6,0%	134.078,98	5,3%
201009 - CENTRO POPULAR	437.773,01	4,3%	99.748,53	4,0%
201011 - CSEAS	208.998,32	2,0%	50.528,92	2,0%
201012 - ASSISTÊNCIA SOCIAL - PBF	322.565,86	3,2%	79.634,80	3,2%
201013 - ACESSUAS	51.866,56	0,5%	34.100,00	1,4%
Total	10.195.707,11	100,0%	2.513.517,40	100,0%

Não à toa verificamos que há necessidades básicas e elementares, a seguir destacadas, que não estão sendo supridas, pela mais absoluta falta de investimento. Não que não haja orçamento, ou recursos financeiros, dentro do município para isso. Mas, sobretudo, porque o gestor realizou e ainda realiza certas escolhas de alocação de verbas que geram as consequências verificadas na prática.

De acordo com o Boletim do Ministério do Desenvolvimento Social que subsidia os Planos Plurianuais dos Municípios⁶ a elaboração dos PPA(s), muito embora a receita orçamentária de Itaguaí tenha se elevado na última década em mais de 74% (média de 15% ao ano), o investimento em Assistência Social reduziu proporcionalmente, sendo atualmente a menor média entre os municípios do Estado, ou seja, “... em assistência social as despesas alcançaram 2,08% do orçamento total, valor esse inferior à média de todos os municípios do Estado.”

Ademais, informa também o Ministério do Desenvolvimento Social que Itaguaí, a despeito de ser considerado como município de Grande Porte, possui um nível básico de habilitação junto ao SUAS – Sistema Único de Assistência Social. O que destoia frontalmente do que se espera em termos de investimento e de custeio em ações e serviços assistenciais, mais especificamente os de média e alta complexidade.

⁶Subsídios para elaboração do PPA Municipal – Boletim / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Município de Itaguaí, consulta realizada no site https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=vulnerabilidades, acesso em 15/05/2019.

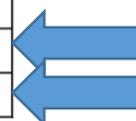


Informações do Município

Informações do órgão municipal de Assistência Social - Referência: 15/05/2019			
Secretário(a) Municipal de Assistência Social	Maria Izabel Lopes Ribeiro	Telefone	(21) 26888621
Endereço da Secretaria Municipal	PREFEITO ISOLDACKSON CRUZ DE BRITO, 18745, salas 215 a 218 - VILA MARGARIDA, ITAGUAÍ	E-mail	gabinete.smas@itaguai.rj.gov.br

Dados Gerais do Município

Dados Gerais - Referência: dezembro de 2018	
Área territorial do Município (Km²)	272
Porte do município segundo o Censo 2010	Grande
Nível de habilitação do município no SUAS	Básica



O próprio município corrobora as informações acima mencionadas quando, em seu Plano Plurianual (P.P.A.) vigente para 2018/2021 (Lei nº 3579 de 26 de outubro de 2017), afirma que “... Itaguaí possui 8.282 famílias ou indivíduos cadastrados como destinatários dos serviços de assistência social”. Em resumo, Itaguaí tem um porte considerado grande, com muitas demandas do SUAS, mas com pouco investimento em serviços qualificados de atenção. O quadro a seguir aponta as principais características do sistema de assistência social do município:

Tipo de gestão do sistema	Básica
Porte do município	Grande porte
Quantidade de Cras	6
Quantidades de Creas	1
Total de recursos investidos pelo município em assistência social nos últimos 12 meses	R\$ 7.811.432,38
Total de transferências oriundas da União (FNAS) nos últimos 12 meses (somente piso básico fixo e piso básico variável)	R\$ 227.917,20
Total de transferências oriundas do estado nos últimos 12 meses	R\$ 328.801,62
Total das despesas com remuneração das equipes dos Cras e Creas existentes no município nos últimos 12 meses	Não informado

Tudo a confirmar que não faltam necessidades a serem supridas por investimentos que não foram feitos em ações e serviços de acolhimento social, mais especificamente aqueles

destinados à população infanto-juvenil. **Há orçamento suficiente, o fluxo financeiro municipal posto a disposição possibilitaria tais aportes e há possibilidade de reforço desta disponibilidade de caixa pelo Ministério de Desenvolvimento Social (que já identificou tal necessidade).** O que não há é vontade do gestor em implementar e manter adequadamente as políticas públicas aqui requeridas.

Noutra ponta, destacamos agora dados da execução de despesas do referido ente, nos últimos exercícios financeiros(o atual e o de 2018), para comprovar que,tanto a disponibilidade orçamentária, quanto os gastos efetivos com certos setores e contratos, sem nenhuma expressão ou relevância social, por vezes ultrapassam os do setor ora analisado.

A Secretaria Municipal de Eventos, por exemplo, apresentava em 2018 um orçamento de R\$6.160.000,00 conforme dados extraídos da LOA. Desse montante, um total de R\$3.960.000,00 estavam alocados no programa de trabalho “Exposição Agropecuária”:

Órgão: 24.00 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EVENTOS						6.160.000,00
Unidade: 24.01 - GABINETE DO SECRETÁRIO DE EVENTOS						6.160.000,00
Proj./Ativ.: 2.018 - RECICLAGEM E TREINAMENTO DE FUNCIONÁRIOS				Localizador:	Descricao gerada pela conver	
144 04.128.58	3.3.90.14.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Diárias - Civil	Não	Não	Não	38.000,00
144 04.128.58	3.3.90.39.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	50.000,00
				Total:		88.000,00
Proj./Ativ.: 2.116 - EXPOSIÇÃO AGROPECUÁRIA				Localizador:	Descricao gerada pela conver	
147 04.122.52	3.3.90.36.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	200.000,00
147 04.122.52	3.3.90.39.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	3.760.000,00
				Total:		3.960.000,00
Proj./Ativ.: 2.200 - EVENTOS/FESTIVIDADES DO MUNICÍPIO				Localizador:	Descricao gerada pela conver	
148 04.122.52	3.3.90.30.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Material de Consumo	Não	Não	Não	352.000,00
148 04.122.52	3.3.90.36.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	352.000,00
148 04.122.52	3.3.90.39.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	352.000,00
				Total:		1.056.000,00
Proj./Ativ.: 2.386 - MANUTENÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA SECRETARIA DE EVENTOS				Localizador:	Descricao gerada pela conver	
227 04.122.52	3.3.90.30.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Material de Consumo	Não	Não	Não	352.000,00
227 04.122.52	3.3.90.39.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Outros Serviços de Terce	Não	Não	Não	352.000,00
227 04.122.52	4.4.90.52.00.00.00.00.00.01.0001.000000.00.00.00	- Equipamentos e Material	Não	Não	Não	352.000,00
				Total:		1.056.000,00

Não obstante, a ação civil pública nº 0005973-29.2018.8.19.0024, que tramita perante a 2ª Vara Cível de Itaguaí, apontou que o município pretendia gastar R\$6.199.316,67 na “Expo Itaguaí 2018” (folha 5), um valor 56,5% superior ao disposto no orçamento. Na ocasião o chefe do executivo não mediu esforços para reforçar a dotação orçamentária da referida secretaria em R\$1.824.500,00 de maneira a viabilizar os expressivos gastos na exposição, conforme apontado na ACP em comento.

Naquela ocasião este *Parquet* propôs ACP com pedido de tutela de urgência impedindo que o município efetuasse novos pagamentos para realização da “Expo Itaguaí 2018”, tendo em

vista os problemas apontados na gestão dos recursos da assistência social e saúde pública do município.

Observa-se que mesmo com decisão liminar favorável da justiça em 03.07.18, o que impediu que um desperdício de recursos milionário ocorresse, a Secretaria de Eventos ainda incorreu em uma série de despesas ligadas ao evento. Somente com pagamentos antecipados para artistas houve um gasto total de R\$410.000,00 – pagamentos estes irregulares, diga-se de passagem, face à ausência de prévia liquidação – havendo, ainda, “restituições e indenizações” pagas aos expositores no valor de R\$194.500,00 conforme dados extraídos do Portal da Transparência.

Frise-se que, além desses gastos, a Secretaria de Eventos manteve pagamentos a fornecedores no programa “eventos/festividades do município” em montante expressivo, tendo pago R\$648.589,91, somente em 2018.

Fato é que, a despeito do desperdício de recurso público com a tentativa de realização da exposição no ano passado, ainda assim o orçamento do município previu recursos para a realização de nova exposição no exercício 2019 (no valor de R\$1 milhão) e ainda incrementou o orçamento do programa “eventos/festividades do município” em 45,1%. Já tendo gasto, somente no primeiro quadrimestre desse ano, 39,0% deste valor. O que evidencia que as escolhas alocativas do gestor continuam enviesadas em desfavor da prestação dos serviços básicos à população:

Programa de Trabalho	2018			2019 (até abril)		
	LOA	Realizado	%	LOA	Realizado	Varição
Exposição Agropecuária	3.960.000,00	604.500,00	15,3%	1.000.000,00	-	0,0%
Eventos/festividades do município	1.056.000,00	648.589,91	61,4%	1.532.000,00	596.923,62	39,0%
Orçamento de Eventos municipais	5.016.000,00	1.253.089,91	25,0%	3.500.000,00	596.923,62	17,1%

As discrepâncias acima destacadas, somadas aos fatos que serão a seguir descritos, nos dão uma ideia do quão gravemente afetada pode vir a se tornar uma política pública, ante às escolhas alocativas do gestor. Conforme pudemos perceber, a ausência de recursos orçamentários e/ou financeiros não pode servir como justificativa às faltas até então verificadas, mas sim a forma ineficiente na condução do orçamento municipal de Itaguaí.

Portanto, o que pretendemos na presente ação tratar não só do descumprimento dos deveres do Município quanto ao financiamento da política pública de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, como também insistir judicialmente para que se adotem providências que assegurem mínimo de condições de funcionamento dos equipamentos assistenciais “Casa Lar Cantinho da Esperança” e “Abrigo Infante

Juvenil”. Condições que abranjam o devido financiamento, para que ambos os equipamentos possam executar suas respectivas funções de acolhimento, garantindo-lhes ambientes com estrutura adequada, sem prejuízo da alocação de profissionais em número compatível com as normativas existentes, além da necessária e almejada capacitação dos servidores. Beneficiando, assim, os usuários atendidos que tanto necessitam dosaludidos serviços.

Lamentavelmente, como será demonstrando nas próximas linhas da presente peça processual, a realidade da política municipal de acolhimento institucional em muito se distancia do preconizado pelo ordenamento vigente, exigindo, por conseguinte, a intervenção do Poder Judiciário na salvaguarda dos interesses dos usuários acolhidos, visando a sanar a omissão do gestor, através da adoção do fenômeno *denominado ativismo judicial*⁷, cuja pertinência já foi alvo de reconhecimento pelo Pretório Excelso.

II - DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA ATUALMENTE VIGENTE NA CIDADE PARA O CUSTEIO E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE ACOLHIMENTO- BREVES LINHAS GERAIS

É cediço que os serviços de acolhimento institucional, por sua própria natureza, não admitem interrupção de continuidade, sob pena de o Município assumir a condição de violador dos direitos fundamentais da criança ou adolescente que acolheu, com o dever essencial de garantir proteção.

Passamos a trazer neste momento dados concretos, que bem demonstram o cenário de descaso da atual administração com a política mencionada.

No campo das receitas públicas, tem-se que o financiamento da política de acolhimento institucional é o resultado da previsão de receitas de origens distintas. Explica-se. Para além das receitas orçamentárias contempladas no orçamento municipal, o próprio SUAS disciplinou as transferências de receitas Fundo a Fundo, de modo que os demais entes

⁷O fenômeno já reconhecido pelo Pretório Excelso denominado *Ativismo Judicial* pode ser compreendido como um movimento de pró-atividade do Poder Judiciário, frente às violações aos direitos assegurados aos cidadãos, assumindo a iniciativa de decidir ações a serem implementadas, tomando para si o lugar do administrador público. Tratando-se do Direito Pátrio, o *leading case* foi alvo de análise pela então Ministra Eliana Calmon em Recurso Especial de n. 493811 proferido nos autos do processo n. 2002/0169619-5 (SP)

federativos também contribuam para o aumento do ativo/receita. Constituinte, assim, o modelo atualmente adotado de cofinanciamento.⁸

Todavia, como já mencionado alhures, a despeito da existência de recursos financeiros, o quadro atual em nada condiz com o montante assegurado. Neste sentido, conforme destacado nos relatórios de inspeção produzidos pela equipe do Ministério Público em anexo (DOCUMENTOS 1 e 2), para além da ausência de manutenção das unidades, ambas inclusive apresentando típicas características institucionais; a carência de insumos mínimos (como linha telefônica regular, além da precariedade dos estados dos veículos), corroborada pela deficiência de recursos humanos, acabam impedindo a realização da finalidade precípua do serviço de acolhimento; qual seja, a reintegração familiar com a família biológica e/ou substituta e até mesmo a construção da autonomia, na impossibilidade da retomada deste convívio.

Como se não bastassem as violações acima elencadas, atualmente um novo dilema exsurge em âmbito municipal. Neste sentido, a ausência de república⁹, corroborada pela omissão do gestor na aprovação de programa destinado ao atendimento de jovens egressos da entidade de acolhimento, vêm contribuindo para a permanência deste público na unidade de acolhimento infanto-juvenil. O que reduz ainda mais as vagas destinadas para os adolescentes, vítimas de transgressões de direitos.

⁸De acordo com a Constituição Federal de 1988, todas as ações governamentais na área da assistência social devem ser realizadas com recursos do orçamento da seguridade social conforme previsto no art. 195, além de outras fontes previstas no art. 204. É neste contexto que funciona o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema público que organiza de forma descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil. Possui um modelo de gestão participativa, que permite a captação de recursos nas três esferas de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Uma das ferramentas mais utilizadas para garantir o funcionamento e manutenção dos serviços socioassistenciais é o cofinanciamento da assistência social (...). Os recursos do cofinanciamento para a execução da assistência social são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Todavia, os recursos dos estados e municípios, são alocados, respectivamente, nos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social, constituídos como unidades orçamentárias, e do Distrito Federal, no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal. (transcrição extraída do sítio <https://www.blog.gesuas.com.br/cofinanciamento-assistencia-social/> último acesso em 28/04/2019).

⁹Trata-se de equipamento voltado ao atendimento de egressos das entidades de acolhimento regulamentado pelas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento, nos seguintes termos: Serviço de acolhimento que oferece apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados; em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para auto-sustentação.

É o que de fato se observa no Abrigo Infante Juvenil, que há mais de três anos conta, por exemplo, com a presença da jovem Carolina Santiago Campos, que tem 23 (vinte e três) anos de idade, é portadora de grave deficiência intelectual e que, diante de sua enfermidade, necessita de um cuidador exclusivo para seus cuidados—vide relatório de vistoria em anexo(DOCUMENTO 2, página 2)¹⁰.

Ademais, no ano em curso, tudo parece indicar que a irmã de Caroline, que completará a maioridade e é portadora de grave deficiência física, seguirá o mesmo caminho traçado pela jovem incapaz, ante a ausência de residência inclusiva na comarca. O que somaria, portanto, duas vagas a menos para o público infante-juvenil.

Não pairam dúvidas de que o caos atualmente vivenciado no âmbito da execução da política de acolhimento institucional local é fruto da omissão prolongada da gestão que, a cada ano, ao invés de priorizar os gastos com infância e adolescência, através da aprovação do OCA (Orçamento Criança e Adolescente¹¹), prefere dispender recursos com demandas destoantes de fundamentação e relevância sociais.

Como exemplo da total ineficiência da gestão, tem-se que atualmente sequer os alugueis do imóvel utilizado pela Casa Lar Cantinho da Esperança vêm sendo efetuados. Fato que é objeto de uma Ação de Despejo, que atualmente tramita na 2ª Vara Cível, tombada sob o n. 0005265-13/2017.8.19.0024, cujo andamento aguarda decisão judicial acerca de um pedido liminar de desocupação(DOCUMENTO 3).¹²O que reforça a conclusão de que os serviços de acolhimento infante-juvenis, que já vinham sucateados - fruto da precarização dos financiamentos e do descaso do Município - estão atualmente à beira do colapso.

Por tudo isso, torna-se imperiosa uma intervenção judicial urgente, que garanta um mínimo de efetividade aos serviços de acolhimento ora analisados, haja vista a flagrante omissão do Poder Público municipal na sua manutenção e investimento.

¹⁰ Sobre a permanência da jovem em espaço destinado ao público infante juvenil acolhido, a Promotoria de Justiça de Família de Itaguaí ajuizou Ação Civil Pública contra a municipalidade, com vistas a incluir a incapaz em Residência Inclusiva, estando os autos tramitando na 1ª. Vara Cível, através do processo 007833/02-2017.

¹¹O Orçamento Criança e Adolescente – OCA, é um instrumento que permite organizar as informações contidas no orçamento público, de tal forma que venha a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Não é um documento, nem mesmo um conceito oficial. Sua concepção se orienta pelo princípio de que numa sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza, só serão possíveis com investimento na criança e respeito aos seus direitos (Conceito extraído da cartilha disponibilizada pelo site do Ministério Público do estado de Goiás, cujo instrumento encontra-se disponível no sítio http://WWW.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/04/25/13_42_12_197_De_olho_no_Or%C3%A7amento_Crian%C3%A7a.pdf.

¹² Segundo consta dos autos, a inadimplência do município demandado data de maio de 2013 até a presente data.

III- DO ATUAL CENÁRIO DE VIOLAÇÕES

Passemos a apontar as graves desídias da gestão constatadas por ocasião das inspeções realizadas em março do corrente ano, realizadas pela equipe técnica do Ministério Público nos serviços de acolhimento institucional da cidade, que contribuem para violar ainda mais os direitos daqueles inseridos sob o pálio da medida protetiva prevista no artigo 101, VII da Lei 8.069/90.

Para além da ausência dos registros obrigatórios, em especial as autorizações do CMDCA, Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros, optamos por destacar em tópicos as transgressões para melhor compreensão do Juízo, senão vejamos.

III.a) Sobre a Carência de Recursos Humanos

Conforme será desenvolvido nas próximas linhas da presente exordial, ambos os equipamentos se encontram desprovidos de recursos humanos suficientes ao desenvolvimento de um trabalho minimamente aceitável.

Com efeito, os quadros ilustrativos abaixo evidenciam o elevado número de crianças e adolescentes acolhidos, dentre os quais crianças de tenra idade, infantes portadores de necessidades especiais, além de adolescente também com a mobilidade reduzida, exigindo do administrador público o aumento do número de cuidadores, nos termos do preconizado nas orientações técnicas dos serviços de acolhimento.

Abaixo segue planilha descritiva, contemplando o número de crianças e adolescente acolhidos na Casa Lar Cantinho da Esperança, destacando que os dados extraídos do MCA (DOCUMENTO 4) encontram-se desatualizados, diante da ausência de técnicos capacitados para a alimentação do sistema:

- Casa Lar Cantinho da Esperança (ATUALMENTE FUNCIONANDO ACIMA DA CAPACIDADE- 20 VAGAS)

Qt	Identificação	Data Nascimento Idade	Patologia - CID	Necessita de cuidados Especiais	Portador de necessidades especiais	Data do início da medida
1	ACPMA	21/07/2010 – 8 anos		Sim	Sim - cadeirante	26/10/2018

2	VLSS	10/06/2010 – 8 anos		Não	Não	18/09/2018
3	RRSS	03/06/2011 – 6 anos		Não	Não	18/09/2018
4	LSC	22/01/2019 – 10 anos	Transplantada	Sim	Não	02/08/2017
5	JMBS	18/02/2013 – 6 anos		Não	Não	31/08/2018
6	MSS	16/01/2016 – 3 anos		Não	Não	31/08/2018
7	ESS	05/11/2017 – 1 ano e 5 meses		Não	Não	31/08/2018
8	BPSM	20/04/2015 – 3 anos e 11 meses		Não	Não	29/11/2018
9	LSR	14/06/2009 – 9 anos		Não	Não	22/12/2018
10	ACS	15/09/2018 – 6 meses	Má formação congenita mãos e pés	Sim	Sim	19/11/2018
11	EAUPC	27/01/2013 – 6 anos		Não	Não	03/10/2018
12	ACUPC	21/02/2009 – 10 anos		Não	Não	03/10/2018
13	CDUPC	18/06/2014 – 4 anos		Não	Não	03/10/2018
14	TVM	19/11/2011 – 17 anos		Não	Não	26/01/2018
15	JMVM	14/12/2015 – 3 anos		Não	Não	26/01/2018
16	SVM	27/04/2018 – 11 meses		Não	Não	Ao nascer 27/04/2018
17	TTC	07/04/2011 - 8 anos		Não	Não	26/04/2019
18	AVTC	20/05/2012 - 6 anos		Não	Não	26/04/2019
19	WTC	17/02/2009 - 10 anos		Não	Não	26/04/2019
20	PHC	24/05/2017 - 2 anos		Não	Não	26/04/2019

21	GNBD	21/05/2018 – 1 ano		Não	Não	26/04/2019
22	MEBP	26/05/2019		Não	Não	28/05/2019

Como se verifica da planilha, dos vinte e dois acolhidos, **dez infantes encontram-se inseridos na fase da primeira infância, dos quais seis são menores de três anos, incluindo um bebê com necessidades especiais, além de outras duas crianças com mobilidade reduzida, uma delas cadeirante, e outra com insuficiência renal, esta última recentemente submetida a cirurgia de transplante de rins.**

Confrontando os números obtidos durante a inspeção (escala de cuidadores), (DOCUMENTO 5), torna-se evidente o descumprimento, pelo gestor, da garantia do número mínimo de profissionais, estabelecido na Resolução Conjunta n. 1 do CNAS e CONANDA (que regulamentam a necessidade de acréscimo no número de profissionais desta categoria¹³). Sendo certo que, de fato, há usuários que demandem atenção específica.

A carência de recursos humanos também se estende à equipe técnica em atuação na entidade, que atualmente conta apenas com a presença das profissionais Danielle Raimundo Neve (assistente social) e Silvia Santiago Rocha (psicóloga), ambas exercendo suas atividades em **carga horária de apenas dezesseis horas**. O que, de igual modo, afronta as orientações técnicas dos serviços de acolhimento, as quais preveem carga mínima de 30 horas.¹⁴

Irrefutáveis os prejuízos para as crianças acolhidas ante a impossibilidade na realização de trabalho de qualidade com uma equipe tão reduzida em escala mínima. Por corolário, que a ausência do corpo técnico inviabiliza qualquer tentativa de trabalho com as famílias, refletindo nas dificuldades de realização das visitas domiciliares, além de se tornar um importante impeditivo para os estudos de casos com a rede protetiva, contrapondo-se a

¹³Sobre o tema, dispõe as Orientações Técnicas do Serviço de Acolhimento Institucional em termos do quantitativo de cuidadores através da previsão de 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de profissionais deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde ou idade inferior a um ano. Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas b) **1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas**

¹⁴Importante asseverar que em relação a psicóloga Beatriz da Silva Mattos nomeada para atuar na unidade, certo que em razão das sucessivas faltas, conforme cópia da folha de ponto em anexo (DOCUMENTO 1, página 4) a mesma acabou sendo desligada de sua função na Casa Lar Cantinho da Esperança.

diretriz estabelecida pelo Estatuto quanto ao Melhor Interesse da Criança/Adolescente, que certamente não é a permanência prolongada nas entidades de acolhimento.

- Abrigo Infante-Juvenil (ATUALMENTE FUNCIONANDO ACIMA DA CAPACIDADE- 12 VAGAS)

Abaixo segue planilha descritiva, contemplando o número adolescentes e jovem acolhidos no Abrigo Infante Juvenil, destacando que os dados extraídos do MCA (DOCUMENTO 4) encontram-se desatualizados, diante da ausência de técnicos capacitados para a alimentação do sistema:

Qt	Identificação	Data Nascimento Idade	Patologia - CID	Necessita de cuidados Especiais	Portador de necessidades especiais	Data do início da medida	
01	ACMC	11/09/2003 – 15 anos		Não	Não	24/05/2017	
02	LHSO	15/01/2005 – 14 anos		Não	Não	06/08/2018	
03	LESM	05/08/2002 – 16 anos	F29	Sim Administração de medicação controlada	Não	19/06/2018	
04	LSC	17/11/2001 – 17 anos		Sim	Sim – Próteses nos membros inferiores	20/10/2017	
05	FS	14/06/2005- 13 anos		Não	Não	18/09/2018	
06	PSCS	08/06/2006 – 12 anos		Não	Não	18/09/2018	
07	LWC	22/09/2001 – 17 anos		Não	Não	14/07/2016	
08	CMPFA	25/04/2002 – 16 anos		Não	Não	02/03/2018	
09	AVSS	07/04/2006 – 13 anos		Não	Não	22/10/2018	
10	CSC	Maior		Sim	Sim		
11	LSO	26/09/2001 – 17 anos		Não	Não	21/10/2016	

12	J dos SM	31/03/2002 – 17 anos		Não	Não	21/03/2019	
13	CASS	17/06/2002 – 16 anos		Não	Não	25/05/2019	
14	Marciano Felix Coelho da Silva	22/03/2006 – 13 anos				12/06/2019	
15	Manoel Pereira da Silva	02/09/2004 – 14 anos				12/06/2019	

Reiteramos aqui os argumentos já deduzidos anteriormente, na medida em que apesar dos quinze adolescentes acolhidos (uma jovem com deficiência física e outro adolescente portador de transtorno mental), o que ensejaria, segundo as orientações técnicas dos serviços de acolhimento, ao menos dois cuidadores por plantão, providência a qual não vem sendo assegurada pelo município, senão vejamos.

Não obstante a permanência de dois cuidadores por plantão, tem-se que um deles permanece responsável exclusivamente pela maior de idade Caroline Santiago, de modo que na prática o equipamento conta com apenas um único cuidador para atendimento de quinze jovens, dos quais dois demandam atenção especial.

Note-se, que tal deficiência também é observada na equipe técnica da entidade, atualmente composta pelas assistentes sociais Paloma Beatriz Aguiar, e Juliana Bronze, e psicólogas Virgílica Francisco Barreto da Cruz, e Cintia Conceição Schmith.

A bem da verdade, além da carga horária ser por deveras reduzida (16 horas semanais para cada técnica), a farta documentação que instrui a presente exordial é plenamente hábil a comprovar que as técnicas Cintia, Virgílica e Juliana sequer comparecem para o exercício de suas atividades, conforme aliás se infere das folhas de ponto em anexo (DOCUMENTO 2 – páginas 6/9).

Ademais, a ausência de capacitação da equipe é reconhecida pela própria Dirigente, conforme se infere do ofício em anexo (DOCUMENTO 7), no qual são relatadas as dificuldades na apresentação dos relatórios de acompanhamento para as audiências concentradas, causando manifestos prejuízos aos adolescentes acolhidos.

Muito preocupa ao Ministério Público a ausência de equipe técnica com *expertise* em acolhimento, gerando frustrações nos adolescentes acolhidos, muitos dos quais próximos de completar a maioridade ao longo do ano, e que ante a impossibilidade da retomada do

convívio familiar, não estão sendo preparados para a construção das suas respectivas autonomias.

Exatamente sobre o prejuízo para os jovens acolhidos, pedimos vênia para trazer a baila o registro da equipe técnica do Ministério Público quando, por ocasião da fiscalização ocorrida no equipamento no último dia 27 de março (DOCUMENTO 2 – página 1), se depararam com a situação a seguir descrita:

“ Tão logo chegamos ao local, ainda na varanda da casa, uma adolescente pontuou de forma totalmente espontânea que não percebia nenhum tipo de trabalho por parte da Equipe Técnica, sendo certo que não havia sequer uma roda de conversas sendo promovida, por exemplo, situação que já perdurava por meses, e apenas a coordenação de desdobrava para atender todas as demandas da casa. Naquela oportunidade, uma educadora confirmou todas essas informações, os nomes das pessoas serão devidamente mantidos em sigilo.” Grifos nossos

Neste ponto, absolutamente nada vem sendo realizado pela gestão. Sequer a capacitação dos profissionais ali em atuação, grande maioria remanejada a contragosto de outros equipamentos. Profissionais estes que, apesar de transferidos para atuarem nos abrigos, não receberam qualquer orientação sobre o trabalho a ser desempenhado.

Sobre o despreparo técnico dos integrantes das equipes técnicas das entidades, trazemos novamente à consideração a pontuação consignada no mesmo relatório de fiscalização do Ministério Público:

“ Neste interim, foi dito que os PIA’S por exemplo, estão desatualizados, e o trabalho de preparação para o egresso da instituição (aqueles adolescentes que estão prestes a completar a maioridade civil) não estão sendo realizados, sendo que a própria coordenadora tenta realizar algumas intervenções nestes aspectos, de forma acumulativa às suas funções.” Grifos não constam do texto original

Não pairam dúvidas de que o objetivo da qualificação técnica dos serviços de acolhimento é evitar que as entidades que desenvolvem semelhantes programas se transformem em meros “depósitos” de criança/adolescentes, com todas as mazelas daí decorrentes.

A estas obrigações se somam as relacionadas nos artigos 19, §1º e 101, §§4º e 5º, da Lei

nº 8.069/90, que determinam a obrigatoriedade da elaboração, por equipe técnica habilitada, dos “Planos Individuais de Atendimento” de todas as crianças e adolescentes acolhidas. Documento este que obrigo o ente público a reavaliar periodicamente a sua situação jurídica e psicossocial de cada criança abrigada:

Art. 19. ...

...

§1º.Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 3 (três) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 101. ...

...

§4º.Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

§5º.O plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável.

O cumprimento dessas obrigações (dentre outras previstas em lei), como fica evidenciado pela própria leitura do texto legal respectivo, torna indispensável a presença de equipe técnica diretamente no serviço ou vinculada/à disposição da entidade de acolhimento, de forma a qualificar o atendimento e facilitar, tanto o processo de reintegração familiar, quanto - caso isto não seja possível - a preparação para inserção da criança/ adolescente em família substituta.O que, logicamente, não pode ser efetuado de forma abrupta e/ou sem maiores cautelas, como atualmente vem sendo realizada pela atual Administração Pública Municipal.

Convém destacar que, como já mencionado à f. 7 dessa peça exordial, o Fundo Municipal de Assistência Social de Itaguaí realizou despesas com pessoal mais expressivas em

setores administrativos dessa pasta (em torno de 65%). Relegando aos equipamentos, mais especificamente aos de média e alta complexidade, uma parcela bem inferior (algo em torno de 10%). Portanto, **uma simples reorganização de suas despesas poderia servir como solução aos problemas relacionados ao financiamento/investimento nos quadro de pessoal dos equipamentos de assistência social da população infanto-juvenil de Itaguaí.**

Dentro desse mesmo enfoque, extraímos do PPA de 2018/2021, mais especificamente da subfunção de despesas relativas à “*formação de recursos humanos*” da Secretaria Municipal de Assistência Social a previsão de apenas R\$ 212.354,00:

Município de Itaguaí
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Plano Plurianual

ÓRGÃO 15 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL (SMAS)		
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	TOTAL
		Em R\$
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL		
	122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	
	128 - FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	37.838.307
	241 - ASSISTÊNCIA AO IDOSO	212.354
	242 - ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	1.288.563
	243 - ASSISTÊNCIA A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	1.233.351
	244 - ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	1.737.903
		16.706.111
TOTAL		59.016.587

Para que tenhamos ideia do quão pouco é esse investimento em capacitação das equipes de assistência, extraímos desse mesmo texto orçamentário (PPA 2018/2021), mais especificamente da mesma subfunção de “*formação de recursos humanos*”, mas agora da Secretaria Municipal de Eventos, a previsão de R\$ 373.743,00:

ÓRGÃO 24 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EVENTOS (SMEVE)		Em R\$
FUNÇÃO		VALOR
04 - ADMINISTRAÇÃO		
	122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	25.788.239
	128 - FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	373.743
	TOTAL	26.161.982

Ou seja, **planeja-se gastar 76% a mais em capacitação do pessoal atrelado à Secretaria Municipal de Eventos do que na capacitação do pessoal de assistência social.**

O que só piora, se verificarmos que há somente 20 servidores na Secretaria de Eventos, ao passo que na Secretaria de Assistência Social há 305 servidores. O que dispensa comentários.

III. b) Sobre a ausência de Manutenção Periódica dos Equipamentos de Acolhimento situados na Cidade de Itaguaí

Consoante a farta documentação que instrui a exordial, em especial as fotografias anexadas, realizadas por ocasião das inspeções realizadas pelo Ministério público, verifica-se que ambas as entidades de acolhimento se encontram em manifesto abandono. Muitos de seus mobiliários estão quebrados, alguns de seus cômodos estão com infiltrações, etc.¹⁵ Durante as fiscalizações às entidades de acolhimento, foram observadas as seguintes irregularidades no Abrigo Infante Juvenil:

“...Com respeito às nossas atribuições, verificamos que determinados tipos de manutenção parecem ser necessárias, como maçanetas quebradas, roupeiros danificados e infiltrações por exemplo.”

Já no que pertine à Casa Lar Cantinho da Esperança, restou evidenciado pelos mesmos técnicos em atuação no Ministério Público que:

¹⁵Com efeito, as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento preconizam que “O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local.”

“...Cumpre destacar que a equipe administrativa está dividindo a sala com o serviço de enfermagem, uma vez que o espaço destinado para a administração encontra-se com sérios problemas de infiltração, além de ser muito abafada e úmida. As lâmpadas do corredor estão queimadas e em outros quartos nem lâmpada tinha! (...) Ainda sobre a questão estrutural, foi pontuado que a brinquedoteca não tem sido utilizada devido ao excesso de goteiras no cômodo, inviabilizando as atividades junto às crianças. Assim, o local vem sendo usado para estocagem das doações e aparelhos anteriormente instalados (TV, DVD, e videogame, doados por esta Promotoria de Justiça) foram transferidos para a Sala de Administração, justamente como uma forma de evitar qualquer tipo de defeito ou perda devido às goteiras (sic).”

Ademais, a desorganização dos serviços, corroborados por sujidades em praticamente todos os ambientes, se de um lado pode ser justificado pelo elevado número de usuários em contraposição, ao reduzido quadro de recursos humanos, por outro lado, evidencia o descaso da administração pública, que não prioriza a política infanto juvenil local.

Afinal, desde o início da atual administração, medidas por deveras simples, como a regulamentação de uma rotina de manutenção periódica nos serviços, jamais foi adotada. Novamente, parece-nos aqui, como já mencionado anteriormente, que não se trata de falta de recursos, e sim de completa ausência de articulação entre as secretarias, em nítida indicação quanto a falta de interesse dos gestores em cuidar das crianças e adolescentes acolhidos.

Exemplificando o acima destacado, destacamos agora o ofício nº 101/2019, obtido por ocasião da inspeção na Casa Lar Cantinho da Esperança, o qual foi emitido pela Gerência da Alta Complexidade da Secretaria de Assistência Social em 26 de março do corrente ano (DOCUMENTO 6), quando a coordenação da unidade solicita a manutenção do equipamento com urgência, em especial postulando as seguintes providências:

- conserto na porta da sala técnica
- manutenção dos armários dos quartos;
- pintura em toda a unidade;
- vazamento no teto nas duas salas do estoque e brinquedoteca;
- vazamento embaixo do tanque;
- instalação de portão, impedindo o ingresso das crianças para a cozinha e copa; - reparo no vaso sanitário do banheiro dos meninos;
- troca do vidro da janela da sala e do quarto das meninas;

- reparo do telhado da unidade,
- troca de lâmpadas da varanda, sala, corredor, área de serviço; berçário, sala da equipe técnica, banheiro dos meninos e sala de enfermagem;
- reparo nas fechaduras das janelas da unidade
- conserto da mesa do refeitório.

III.c) Sobre o uso da Linha Telefônica Fixa da Casa Lar Cantinho da Esperança

De igual modo, a atual gestão não consegue assegurar aos profissionais atuantes no equipamento linha telefônica regular, prejudicando ainda mais a qualidade do serviço ofertado.

Lamentavelmente, é fato notório que desde a instalação do sistema VOIP¹⁶, são recorrentes as dificuldades em contatar os equipamentos vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social, exigindo muitas vezes dos profissionais implicados com o serviço a utilização de seus telefones pessoais para a realização de um trabalho, que deveria contar com total apoio da administração pública.

Não há condições de exercer um trabalho de qualidade sem o mínimo, a começar pela regularização de uma linha telefônica que possibilite realizar ligações para linhas móveis. Sem isso, não há como exigir a eficiência na prestação do serviço.

Outra carência que merece ser registrada, diz respeito à precariedade dos veículos disponibilizados ao uso das entidades de acolhimento. Boa parte dessa frota está desprovida de documentação regular e de itens de segurança; conforme já observado nos relatórios de fiscalização do Ministério Público. Fato este que, apesar de grave, só não será incluído no objeto da presente contenda, porque já há ação civil pública previamente ajuizada pela Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Itaguaí sobre esse mesmo assunto¹⁷.

Para fins ilustrar os fatos acima destacados à luz da análise orçamentária municipal, começaremos destacando a execução das despesas relativas aos programas de trabalho “*equipamentos e material permanente*”, extraída do portal de transparência municipal:

¹⁶ O atual sistema adotado pelo Município (VOIP) funciona através do uso da internet, e que constantemente apresenta falhas impedindo a comunicação externa

¹⁷ Trata-se da ACP que tramita sob o número 0008729.79.2016.8.19.0024. sendo certo que diante da gravidade do caso, ante a exposição de iminente perigo para crianças e adolescentes acolhidos, após o auxílio do NAI, foi possível despachar com o Relator do recurso que incluiu o julgamento na pauta do último dia 30 de abril, sendo o recurso negado por unanimidade, razão pela qual o ente municipal interpôs embargos de declaração, tendo sido os autos encaminhados à conclusão do i. relator em 5/06/2019 (conforme andamento processual extraído no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça em 17 de junho de 2019).

Despesa	LOA	Empenhado	Liquidado	Pago	Empenhado / LOA	Liquidado / LOA	Pago / LOA	Liquidado / Empenhado	Pago / Empenhado	Pago / Liquidado
Investimentos em "equipamentos e material permanente" para abrigos da FMAS		54.462	50.103	43.136				92,0%	79,2%	86,1%
Investimentos em "equipamentos e material permanente" total da FMAS	1.255.510	274.000	241.397	226.677	21,8%	19,2%	18,1%	88,1%	82,7%	93,9%

Da planilha acima destacada, produzida com dados relativos aos empenhos da FMAS/Itaguaí, se extrai que os recursos disponíveis para investimentos em "*equipamentos e material permanente*", apenas 19,2% do total de despesas autorizadas na LOA/2018 para o Fundo foram liquidados; ou seja, R\$ 241.397,00. Também merece destaque o fato de que, mesmo não conseguindo liquidar todos esses projetos, o orçamento do segmento foi ampliado em 16,8% na LOA de 2019.

Uma parcela de R\$50 mil foi liquidado em móveis em favor de diversos equipamentos de acolhimento, dentre os quais os abrigos infanto-juvenis ora em análise. Em resumo, valor menor que esse foi efetivamente comprometido do orçamento para equipá-los.

Com relação aos diversos serviços de manutenção necessários destacados, nos relatórios de vistoria antes mencionados, um percentual também ínfimo do orçamento do Fundo foi destacado e liquidado:

Despesas	LOA	Empenhado	Liquidado	Pago	Empenhado / LOA	Liquidado / LOA	Pago / LOA	Liquidado / Empenhado	Pago / Empenhado	Pago / Liquidado
Despesas em "outros serviços de terceiros PJ"	1.064.355	834.904	560.094	486.635	78,4%	52,6%	45,7%	67,1%	58,3%	86,9%

Começamos destacando que a LOA de 2018 relativa ao FMAS/Itaguaí autorizou R\$ 1.064.355,00 no programa de trabalho "*outros serviços de terceiros PJ*". Dos quais, apenas R\$ 560,093,68 foram efetivamente liquidados; ou seja, apenas 52,6% dessa rubrica.

Desses R\$ 560 mil, R\$ 178.610,00 foram liquidados apenas com contratação de software e serviços de telecomunicações. Ou seja, 31,9% foram comprometidos com serviços outros que não os listados como necessários pela equipe técnica do MPRJ.

De todos os empenhos vinculados a esse programa de trabalho orçamentário que se adequariam, ainda que em tese, às necessidades apontadas pela equipe técnica do MPRJ, só o relativo à "*manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de ar condicionado*" foi

identificada. Sendo certo que o somatório de todas as despesas empenhadas para tanto foi apenas de R\$ 16.083,00. Das quais, nada foi efetivamente liquidado. Em resumo, **nenhum serviço de manutenção foi orçamentariamente comprometido com tal finalidade.**

Prosseguindo na análise orçamentária do FMAS de Itaguaí, o seu portal de transparência nos permitiu extrair que, de todas as necessidades apontadas com manutenção predial (repisando, conserto na porta da sala técnica; manutenção dos armários dos quartos; pintura em toda a unidade; vazamento no teto nas duas salas do estoque e brinquedoteca; vazamento embaixo do tanque e etc.), o administrador do fundo poderia emitir empenhos também vinculados ao programa de trabalho intitulado “*obras e instalações*”. Para tal programa, a LOA de 2018 autorizou R\$ 482.978,00:

Despesas por natureza - FMAS Itaguaí - até outubro de 2018				
Natureza de despesa	LOA 2018	Empenhado	Liquidado	Pago
3.1.90.11.01.00.00.00 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	6.901.946,00	7.412.850,05	6.640.440,15	6.637.240,15
3.1.90.13.00.00.00.00 - Obrigações Patronais	100.000,00	355.946,09	281.551,02	71.709,23
3.1.90.92.01.00.00.00 - Despesas de Exercícios Anteriores	39.500,00	1.890.517,56	1.378.896,14	1.378.896,14
3.1.91.13.01.00.00.00 - Contribuições Patronais	400.000,00	907.160,35	866.977,17	388.500,99
3.1.91.92.01.00.00.00 - Despesas de Exercícios Anteriores		30.000,00	18.814,50	18.814,50
3.3.50.43.00.00.00.00 - Subvenções Sociais	110.000,00			
3.3.90.08.00.00.00.00 - Outros Benefícios Assistenciais		1.000,00	1.000,00	1.000,00
3.3.90.14.00.00.00.00 - Diárias - Civil	110.000,00	10.970,00	9.160,00	9.160,00
3.3.90.30.00.00.00.00 - Material de Consumo	2.203.110,00	607.896,11	428.278,69	418.140,64
3.3.90.32.00.00.00.00 - Material, Bem ou Serviço p/ Distribuição Gratuita	10.000,00			
3.3.90.33.00.00.00.00 - Passagens e Despesas com Locomoção	10.000,00			
3.3.90.34.00.00.00.00 - Outras Desp. Pessoal Decorr. Cont. Terceirização	1.000,00			
3.3.90.36.00.00.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	1.010.800,00	151.726,00	57.744,72	45.144,72
3.3.90.39.00.00.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.064.355,00	788.066,70	457.619,00	456.631,44
3.3.90.46.00.00.00.00 - Auxílio-Alimentação	300.000,00	390.000,00	260.686,36	260.686,36
3.3.90.47.00.00.00.00 - Obrigações Tributárias e Contributivas	39.500,00			
3.3.90.48.00.00.00.00 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas		1.000,00	800,00	800,00
3.3.90.49.00.00.00.00 - Auxílio-Transporte	400.000,00	400.000,00	215.398,42	215.398,42
3.3.90.92.00.00.00.00 - Despesas de Exercícios Anteriores	125.000,00	55.958,71	41.773,73	38.465,70
3.3.90.93.00.00.00.00 - Indenizações e Restituições	5.000,00			
4.4.90.51.00.00.00.00 - Obras e Instalações	482.879,00			
4.4.90.52.00.00.00.00 - Equipamentos e Material Permanente	1.255.510,00	273.999,50	58.855,00	58.855,00
4.4.90.61.00.00.00.00 - Aquisição de Imóveis	10.000,00			
Total Geral	14.578.600,00	13.277.091,07	10.717.994,90	9.999.443,29

Ocorre que, tal como nos demais, essa autorização de despesas específicas do FMAS de Itaguaí teve um baixíssimo índice de execução. **Em verdade, nada foi empenhado.**

Ainda assim, a despeito das necessidades das obras e de manutenção dos equipamentos de assistência fartamente comprovadas nos autos, o gestor, na previsão orçamentária de 2019, reduziu ainda mais a possibilidade de gasto, dos anteriores R\$ 482 mil, para os atuais R\$ 360.000,00. Ou seja, nada foi gasto com obras e instalações no ano de 2018 dos equipamentos e ainda se fez um corte na autorização de despesas para essa mesma finalidade, na casa dos 25%.

Tudo isso a demonstrar a real intenção do gestor atual em comprometer muito pouco de sua disponibilidade orçamentária e financeira, em prol da manutenção de ações governamentais

dessa relevância. O que só pode ser revertido com as decisões que se pretendem ver deferidas nessa demanda.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República de 1988 incluiu entre os objetivos institucionais do Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis no *caput* de seu artigo 127.

Seguindo a mesma posição do Constituinte, a legislação ordinária confirmou a legitimação do *Parquet* para a propositura de Ação Civil Pública para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos.

Assim, à semelhança do *caput* do artigo 127 da Constituição, o artigo 1º da Lei nº 8.625/1993 define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Já o artigo 25, IV, “a”, da aludida lei, dispõe ser atribuição do Ministério Público promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos.

Da mesma forma, a Lei Complementar Estadual nº 106/2003 também estabelece caber ao Ministério Público adotar as medidas necessárias à defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, assim como promover o inquérito civil público para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados a interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Por sua vez, o artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê como atribuição do Ministério Público em seu inciso V a promoção da ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, e no inciso XXI a inspeção das entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata a referida Lei.

A legitimidade para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos de crianças e adolescentes é prevista expressamente no artigo 210, inciso I do mesmo diploma legal.

Destarte, afigura-se inequívoca a legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para a propositura da presente Ação Civil Pública.

II. DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Como cediço, a Lei 8.069/90 encerra um *microsistema*¹⁸ altamente complexo e elaborado, explicitamente destinado àquilo que seu artigo 1º já destaca: a proteção integral de todas as crianças e adolescentes.

In casu, a presente Ação Civil Pública tenciona assegurar os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes acolhidos nas entidades situadas no Município de Itaguaí e que vêm sofrendo prejuízos em decorrência do descaso da administração pública incapaz de assegurar o mínimo esperado, deixando por conseguinte de promover ações voltadas ao desligamento, quer seja através da reintegração familiar com a família biológica / substituta; quer seja através de ações voltadas para a construção da autonomia, nas hipóteses em que o retorno à convivência familiar não seja mais possível.

É de se destacar, nesse particular, que a deflagração da presente demanda somente se concretizou face ao esgotamento dos mecanismos extrajudiciais disponíveis ao Ministério Público, a fim de que a *quaestio* fosse tutelada de forma consensual, eficaz e resolutiva.

Na esteira do esforço histórico acima delineado, o descaso da Municipalidade em cumprir, ainda que parcialmente, com mandamentos normativos a que estavam e estão adstritos ultrapassou em muito o limite da razoabilidade.

¹⁸No século XX, especialmente nas décadas de setenta e oitenta, e em um período a que se denominou “A Era da Descodificação”, os ordenamentos jurídicos passaram a romper com as certezas dos antigos Códigos, centradas na univocidade da lei e na completude do ordenamento. Parte das matérias tratadas pelos Códigos transferiu-se para leis especiais e as Constituições ocuparam o centro do sistema. Nesse cenário, desenvolveu-se a teoria dos microsistemas, que, em âmbito metodológico, exprime uma expansão da racionalidade sistemática do ordenamento jurídico às leis especiais. Assim, as leis especiais não estavam marginais no ordenamento, mas o integravam e eram sistematicamente interpretadas. Os microsistemas, inseridos no ordenamento, são, portanto, leis especiais ou extravagantes que regulam relações jurídicas determinadas, com condução principiológica e critérios incomuns ao diploma geral (v. IRTI, Natalino. *L’Età dela Decodificazione*. 4. Ed. Milano: Giuffrè, 1999, pp. 4-7).

Com efeito, é possível o acionamento do Poder Judiciário, por meio da propositura de diversas ações (na forma do disposto no artigo 212, da Lei nº 8.069/90, *para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes*), já que não há limites para a defesa judicial dos interesses infanto-juvenis, visando, porém, não apenas a efetivação dos direitos assegurados pela Lei e pela Constituição da República, mas também - e necessariamente - a responsabilização dos agentes públicos que deixaram de cumprir espontaneamente seus deveres para com a população infantojuvenil.

Dentre os possíveis caminhos a serem percorridos e implementados na órbita judiciária¹⁹, com vistas à efetivação do direito transindividual de crianças e adolescentes, sobressaem-se, fundamentalmente, os seguintes:

1. ***ações civis públicas com preceito cominatório, tendo por objeto: (a) garantia do atendimento, pelo Poder Público local, em caráter emergencial e prioritário, nos moldes do previsto nos arts. 4º, par. único, alínea "b" e 259, par. único, da Lei nº 8.069/90, das crianças e adolescentes que estejam com seus direitos fundamentais ameaçados ou violados, se necessário com o remanejamento dos recursos orçamentários correspondentes; (b) a elaboração e implementação de políticas públicas específicas, que permitam o atendimento - e a efetiva solução dos problemas - de crianças, adolescente e famílias em situação de risco, por intermédio de ações, serviços públicos e programas de atendimento correspondentes às disposições contidas nos arts. 87, 90, 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90, de acordo com as maiores demandas e deficiências estruturais existentes no município, tudo com a devida previsão orçamentária (ainda que por intermédio do remanejamento dos recursos disponíveis no***

¹⁹A multiplicidade em referência tem sua tradução no denominado princípio da atipicidade ou não-taxatividade do processo coletivo, o qual encontra não só repouso constitucional (art. 5º, XXXV, CRFB/88), como também concretizações sistêmicas em sede infraconstitucional, a saber o art. 83, do CDC, art. 21, da LACP, **art. 212, do ECA**, art. 82, da Lei nº 10.741/03, dentre outras normas plasmadas no bojo do microsistema da tutela coletiva. O vetor em destaque apresenta duas facetas principais. A primeira delas determina que não haverá empecilhos ou óbices intransponíveis ou irrazoáveis para a propositura de ação coletiva quando da inexistência de procedimentos para a proteção do direito metaindividual tutelado. Ou seja, qualquer forma de tutela é admissível para a efetividade/garantia de tais direitos. A segunda diz respeito à impossibilidade de negativa de acesso à justiça dos direitos coletivos “novos”, vez que estes encerram conceito aberto e mutável. Por todos, v. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR. Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 4. 17ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 128 e ss.

orçamento em execução, em cumprimento ao disposto no art. 4º, par. único, alíneas "c" e "d", do citado Diploma Legal);

2. ***ações mandamentais*** com o mesmo objeto, tendo como requerido o Prefeito Municipal;

3. ***ações civis de improbidade***, na qual figurem como requeridos tanto o Prefeito Municipal quanto os demais agentes responsáveis pela omissão lesiva aos interesses infantojuvenis, estando aí incluídos tanto os gestores da área respectiva (Secretários e Chefes de Departamento Municipal), quanto os membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social locais que, eventualmente, também tenham se omitido no cumprimento de seu dever legal e constitucional de deliberar tais políticas e programas de atendimento à população infantojuvenil local;

4. ***ações civis públicas*** que, paralelamente às ações de improbidade, tenham por objeto a exclusão, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos seus integrantes que, por qualquer razão, se recusem a exercer a função que lhes foi confiada, seja pelo Executivo, seja - em especial - pela sociedade local;

5. ***ações de indenização por dano material e/ou moral (tanto individual quanto coletivo)***, causados a crianças e adolescentes em decorrência da omissão lesiva a seus interesses, nos exatos termos do preconizado pelos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90, a serem ajuizadas contra os gestores públicos (responsabilidade civil pessoal) que, na forma da lei e da Constituição Federal, tinham o dever de - espontaneamente - tornar efetivos os direitos assegurados a crianças e adolescentes, por meio de políticas públicas revestidas da mais absoluta prioridade (tal qual previsto pelo art. 4º, caput e par. único, da Lei nº 8.069/90);

6. ***ações penais***, notadamente no caso dos prefeitos, com fundamento, no mínimo, no art. 1º, inciso XIV, do Dec. Lei nº 201/67, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis a estes e/ou a outros gestores (como secretários, chefes de departamento, conselheiros de direitos etc.), em virtude da prática de condutas diversas previstas na Lei Penal, bem como em legislações penais extravagantes.

Aliás, a construção acima edificada nada mais é do que decorrência hermenêutica do princípio da atipicidade das ações coletivas, o qual encontra ressonância setorial no corpo do próprio ECA, mais especificamente em seu artigo 212, *in verbis*:

Art. 212. Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes.

§ 1º Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil. § 2º Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Por certo, que a **garantia da prestação adequada do serviço de acolhimento institucional pelas referidas unidades é direito transindividual de crianças e adolescentes**, razão pela qual o ordenamento vigente prevê e possibilita o exercício de atribuições ministeriais, inclusive exclusivamente (como sói ocorrer *in casu*²⁰), perante a Justiça Especializada da Infância e Juventude, nos termos do artigo 148, IV do Estatuto que assim preconiza:

"A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

IV- Conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos, afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;"

III.DO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE QUALIDADE:

Segundo o artigo 4º, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente e o artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, o Poder Público (*lato sensu*) tem o *DEVER* de promover - com a mais *ABSOLUTA PRIORIDADE* - a plena efetivação de TODOS os direitos fundamentais inerentes à criança e ao adolescente, o que inclui o direito à inviolabilidade da integridade física, moral e psíquica (assegurado pelo artigo 17, da Lei nº 8.069/90 - como decorrência do princípio constitucional da "*dignidade da pessoa humana*") e à convivência familiar (nos moldes do previsto nos artigos 19 e seguintes e 100, *caput* e par. único, incisos IX e X, do ECA).

Trilhando esta vereda, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê expressamente a medida protetiva de acolhimento institucional, como forma excepcional e provisória de reparar direitos fundamentais violados, quando nenhuma outra medida se mostrar apta a

²⁰ Princípio da competência adequada.

protegê-los, tendo como finalidade precípua garantir o mais breve retorno da criança ou adolescente ao convívio familiar (artigo 101, VII e § 1º).

Para tanto, prevê que as entidades públicas ou particulares que prestem serviços desta natureza sigam uma série de regras e princípios enumerados nos artigos 92 e 93 do Estatuto e nas orientações técnicas aprovadas pela resolução conjunta CONANDA/CNAS nº 01/09, com vistas a garantir o atendimento de excelência ao público acolhido, que está na situação de mais extrema violação de seus direitos fundamentais.

O direito ao serviço de acolhimento de qualidade consiste, portanto, em direito subjetivo público fundamental, garantido expressamente em lei, devendo ser plenamente assegurado pelo Município.

Neste sentido, as normas que regem as entidades públicas e privadas destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em geral devem também ser aplicadas no presente caso, destacando-se à guisa de ilustração o disposto no artigo 94 do Estatuto, em especial o §1º, que assim preceitua:

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras: IV - preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente; VII - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal; VIII - oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos; IX - oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;

§ 1º Aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar.
(Grifos nossos)

Ademais, os serviços de acolhimento devem respeitar, além do disposto na Lei 8.069/90, as diretrizes emanadas pela Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01/2009, que aprovou o documento ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, e as NORMAS OPERACIONAIS BÁSICAS DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS (NOB-RH SUAS), contendo regras específicas.

Sob o mesmo viés, a jurisprudência pátria, estabelece que o Poder Judiciário não só pode, como dever impor ao Município o respeito ao ordenamento jurídico, sendo imprescindível a imposição de sanção diante do descumprimento dos direitos reservados às crianças e aos

adolescentes, conforme aliás se depreende da leitura do acórdão proferido pela segunda instância fluminense, *verbi gratia*:

*“Agravado de instrumento. Ação civil pública. Estatuto da criança e do adolescente. Prioridade. Acolhimento institucional. Abrigo. Criação do espaço e sua manutenção. Proteção integral. Obrigações. Princípios da separação entre os poderes, da reserva do possível, da razoabilidade e da proporcionalidade. Teratologia. Ausência. Multa. Liminar. Ação civil pública interposta visando o Ministério Público a condenação do réu em obrigação de fazer consistente na correção de irregularidades verificadas em visitas institucionais no "Acolhimento Institucional de Itatiaia". **Falhas concernentes à estrutura física do abrigo existente - Casa Abrigo do Município - aos recursos humanos, às documentações e aos materiais necessários para o esperado funcionamento. Conquanto o abrigo seja uma medida de proteção especial, provisória e excepcional prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e aplicada a crianças e adolescentes cujos direitos de alguma forma foram desatendidos ou violados, seja por abandono, seja pelo risco pessoal a que foram expostos pela negligência dos responsáveis, evidente é a necessidade de correção das falhas apontadas. Liminar concedida determinando a intimação do réu para que, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, realize todas as obras, providencie todos os equipamentos, documentos, e que implante todos os projetos requeridos pelo MP, sob pena de multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) diários a ser convertida ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do artigo 214 do ECA. Inconformismo da municipalidade. Alegação de violação aos princípios da separação dos poderes, da reserva do possível, da razoabilidade e da proporcionalidade e ainda afirmando estar tomando todas as medidas necessárias para atendimento da entidade municipal de acolhimento, postulando por fim o afastamento ou redução da multa arbitrada. Entendimento do STJ e deste Tribunal de Justiça em consideração ao fato de que o direito fundamental de que se cuida traga limitação evidente à própria discricionariedade da Administração, haja vista que a atuação político-administrativa da municipalidade não se circunscreve livre e arbitrariamente à sua conveniência e oportunidade. Inexistência de violação aos pressupostos do art. 273 do antigo CPC, então vigente. **Não há infringência ao princípio da separação dos poderes quando o Poder Judiciário impõe a satisfação dos direitos fundamentais, no exercício do*****

controle judicial dos atos e omissões administrativas. Inexistência de óbices à antecipação dos efeitos da tutela contra a Fazenda Pública Municipal. Multa fixada em patamar razoável, consentâneo com o princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Por não vislumbrada qualquer nulidade e por não se afigurar a decisão hostilizada como teratológica, contrária à lei ou à evidente prova dos autos, nos termos do verbete nº 58 do TJRJ, deve a decisão agravada ser mantida. Recurso a que se nega provimento.”

(Des(a). MARIO ASSIS GONÇALVES - Julgamento: 28/09/2016 - TERCEIRA CÂMARA CÍVEL 0015437-23.2016.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO) – Os grifos não constam do texto original.

Retornando para o exame dos autos, a própria equipe técnica do Ministério Público pontuou por ocasião da elaboração dos relatórios de fiscalização (DOCUMENTOS 1 e 2) a gravidade da situação de crianças e adolescentes, atualmente inseridas sob o pálio da medida protetiva de acolhimento institucional na cidade de Itaguaí, nos termos abaixo deduzidos:

“ Considerando que já foi anteriormente pontuado em relatórios técnicos sobre a necessidades de reparos na casa; considerando que tal aspecto também foi destacado pela Coordenadora, e considerando todas as fotografias em anexo (registradas quando da nossa visita), esta equipe, consciente de suas atribuições (e especificidades técnicas inerentes as categorias), sugere à Honrosa Promotoria de Justiça, muito respeitosamente, que a instituição em comento passe por avaliação de profissional qualificado, naquilo que se refere às condições estruturais observadas, e que a obra necessária aconteça, ofertando o mínimo de acolhimento e dignidade às crianças que lá se encontram, visto que as condições observadas nos remetem-salvo melhor juízo- a uma caracterização de possível situação de abandono por parte da Gestão Municipal, podendo configurar uma NOVA VIOLAÇÃO DE DIREITOS aos infantes em situação de medida protetiva, a qual já traz, em seu bojo, a leitura de que os direitos já foram violados.” (Conclusão da inspeção na Casa Lar Cantinho da Esperança)

“ Em outras palavras, os adolescentes em medida protetiva (que já estão com seus direitos violados) parecem estar sujeitos, em uma análise possível, a uma NOVA VIOLAÇÃO DE DIREITOS,

desta vez por parte da própria gestão municipal, considerando todos os aspectos aqui apresentados. Bem verdade, e salvo melhor Juízo, pareceu-nos que a Casa de Acolhimento Infante Juvenil estava completamente abandonada por aquela Gestão-algo já pontuado em intervenções anteriores. (Conclusão da inspeção no Abrigo Infante Juvenil)

Soma-se ao rol de adequações a serem contempladas pelo município, a adoção de providências voltadas a garantir para ambas as entidades de acolhimento, recursos humanos minimamente exigidos pela normativa de regência, aumentando para tanto o número de cuidadores e de profissionais integrantes das equipes técnicas, assegurando no último caso carga horária mínima de 30 horas.

Sobre a temática acima exposta, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do sistema único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (resolução CNAS 269/06) apresenta os princípios e diretrizes nacionais para gestão do trabalho no âmbito do SUAS, dentre os quais se destaca a necessidade de contratar e manter quadro de pessoal de servidores públicos concursados e qualificados tecnicamente e de implementação de uma política nacional de capacitação continuada.

Dispõe a referida norma no item II n. 5:

Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços

Sem prejuízo, destacam-se ainda as regulamentações abaixo deduzidas:

*7. Assim, para atender aos princípios e diretrizes estabelecidos para a política de Assistência Social, a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de **Capacitação**, fundada nos princípios da **educação permanente**, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, **continuada**, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com*

*a possibilidade de **supervisão integrada**, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais.*

8. A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: » garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização, » garantir a educação permanente dos trabalhadores, » realizar planejamento estratégico, » garantir a gestão participativa com controle social, » integrar e alimentar o sistema de informação.

Por sua vez, o item VI da referida Norma Operacional Básica de Recursos Humanos reproduz a exigência de concurso público para acesso à carreira, derivada do artigo 37, inciso II da CRFB/88 e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8743/93), de forma a valorizar o trabalhador da assistência social e promover a qualidade do atendimento prestado em todos os níveis, até porque a precariedade do vínculo dificulta a profissionalização e capacitação das equipes, cujos requisitos tornam-se indispensáveis à qualidade do serviço.

Nesta toada, dispõe a LOAS, em seu artigo 6º. E (incluído pela Lei 12.435/11) que os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS. Note-se, que o conceito de “equipes de referência”, por sua vez, já estava expresso no item V da Resolução 269/09 (NOB RH), que determina sua composição por servidores efetivos.

Vale dizer que de acordo com a NOB RH, a equipe de referência para atendimento nos serviços de alta complexidade, em pequenos grupos (como ocorre com o acolhimento institucional) é composta de coordenador, cuidador, auxiliar de cuidador, além da equipe técnica de referência para atendimento psicossocial formada por assistente social e psicólogo.

Prosseguindo na mesma linha argumentativa, estabelecem as Orientações Técnicas para o Serviço de Acolhimento Institucional os mesmos parâmetros para a composição mínima da equipe técnica constituída por psicólogo e assistente social, exigindo carga mínima de 30 horas semanais.

Por tudo isto, e levando-se em conta a vasta normativa existente, necessária a constituição de equipe técnica nos equipamentos Casa Lar Cantinho da Esperança e Abrigo Infante

Juvenil formada por profissionais das categorias acima destacadas com carga horária de 30 horas semanais, o que, como já comprovado, não vem sendo garantido pela gestão.

No campo doutrinário, é uníssono o entendimento quanto a necessidade da implementação de equipe técnica com os profissionais devidamente capacitados nas entidades de acolhimento. À guisa de melhor compreensão, trazemos a lição de Tavares²¹ que assim destaca:

*“Compreende-se, por exemplo, como abrigo institucional o “serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (art. 101 do ECA), em função de abandono ou cujas as famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem, ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta. Para esta modalidade de serviço de acolhimento é estabelecido, por equipamento, o número máximo de 20 crianças e adolescentes e equipe profissional mínima formada por um coordenador, equipe técnica (assistente social e psicólogo), educador/ cuidador e auxiliar de educador/ cuidador. Sua localização deve ser em áreas residenciais e próximas da realidade de origem das crianças e dos adolescentes acolhidos; seu aspecto arquitetônico deve se semelhante às demais casas da comunidade onde estiver inserido, sem placas indicativas ou nomenclaturas que impliquem a estigmatização dos usuários.(...) **Não é demais lembrar que é obrigação das entidades, sem prejuízo da norma constante no § 3º do art. 92 do ECA, promover a qualificação permanente de sua equipe profissional, ser criteriosamente selecionada, garantindo, assim, que as atividades desenvolvidas pelo programa se coadunem com os princípios e regras supramencionados.**” Os grifos não constam do original*

O tema em testilha também vem sendo alvo de reconhecimento pela jurisprudência pátria, conforme se infere do atesto a seguir colacionado proferido pelo R. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul que, *mutatis mutandis*, muito se assemelha à hipótese em testilha:

²¹ Tavares, Patrícia, In Curso de Direito da Criança e do Adolescente, coordenação- Katia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel, Editora Saraiva- 11ª. edição, págs. 538-539

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA –OMISSÃO DO ENTE MUNICIPAL EM PROMOVER AS NECESSÁRIAS ADEQUAÇÕES NAS INSTALAÇÕES FÍSICAS E FUNCIONAIS DE INSTITUIÇÃO DESTINADA AO ABRIGO E ACOLHIMENTO DE MENORES EM SITUAÇÃO DE RISCO – DESCUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES TRAÇADAS PELO CONSELHO NACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO PRIORITÁRIO, CUJA INOBSERVÂNCIA JUSTIFICA AINTERFERÊNCIA EXCEPCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO, MORMENTE PARA ASSEGURAR A PROTEÇÃO INTEGRAL E OS SUPERIORES INTERESSES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – MULTA DIÁRIA – CABÍVEL, COM LIMITAÇÃO TEMPORAL – VALOR MANTIDO – APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS.(TJMS – APELÇÃO – Nº 0800348-03.2013.8.12.0007 – Des.(a). MARCO ANDRÉ NOGUEIRA HANSON – Julgamento: 05/07/2016 – TERCEIRA CÂMARA CÍVEL – g.n.).

Diante da relevância da decisão prolatada pelo Relator Des. Marco André Nogueira Hanson, nos autos do recurso susomencionado, pedimos vênias para transcrevê-lo na íntegra:

“Nessa perspectiva, a criação e manutenção de instituições de abrigo e acolhimento para menores em situações de risco ou vulnerabilidade inserem-se nessa política ampla de atendimento e de efetiva prioridade, nos termos do artigo 92, da Lei 8.069/90, não cabendo escusas do Poder Público para sua implementação.

Com efeito, em ação conjunta do CONANDA e do CNAS Conselho Nacional da Assistência Social foram regulamentadas as “Orientações Técnicas” para os serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, concebido como medida protetiva de caráter excepcional e provisório, prevista no artigo 101, inciso VII, no aludido diploma legal.

As instituições responsáveis por executar essa medida de proteção devem oferecer acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para os menores em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

Deverão ainda, segundo as referidas ‘Orientações Técnicas’, dispor de equipe técnica com as seguintes características:

FORMAÇÃO MÍNIMA: - NÍVEL SUPERIOR NA ESPECIALIDADE EXIGIDA (SERVIÇO SOCIAL OU PSICOLOGIA); E - EXPERIÊNCIA NO ATENDIMENTO A CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RISCO.

QUANTIDADE: 2 PROFISSIONAIS 1 ASSISTENTE SOCIAL E 1 PSICÓLOGO PARA ATENDIMENTO A ATÉ 20 CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

Carga Horária Mínima Indicada: 30 horas semanais.

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS:

Elaboração, em conjunto com o/a coordenador(a) e demais colaboradores, do projeto político-pedagógico do serviço.

Acompanhamento psicossocial dos usuários e suas respectivas famílias, com vistas à reintegração familiar;

Apoio na seleção dos cuidadores/educadores e demais funcionários;

Capacitação e acompanhamento dos cuidadores/educadores e demais funcionários;

Encaminhamento e discussão / planejamento conjunto com outros atores da rede de serviços e do Sistema de Garantia de Direitos das intervenções necessárias ao acompanhamento das crianças e adolescentes e suas famílias;

Elaboração, encaminhamento e discussão com a autoridade judiciária e Ministério Público de relatórios periódicos sobre a situação de cada criança e adolescente apontando: i. possibilidades de reintegração familiar; ii. necessidade de aplicação de novas medidas; ou, iii. quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a necessidade de encaminhamento para adoção;

Preparação, da criança / adolescente para o desligamento (em parceria com o (a) cuidador(a)/educadora(a) de referência);

Mediação, em parceria com o (a) cuidador(a)/educadora(a) de referência, do processo de aproximação e fortalecimento ou construção do vínculo com a família de origem ou adotiva, quando for o caso.

Ademais, devem oferecer atendimento especializado e condições institucionais para o acolhimento dos menores em padrões de dignidade, porquanto funcionam como moradia provisória até que seja viabilizado o retorno à família de origem, extensa ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta.

Assim, não há como acolher o argumento do Município Apelante, no sentido de que inexistente amparo legal específico para a determinação de manter uma equipe multidisciplinar (assistente social/psicólogo/ pedagogo) no abrigo. (Grifos nossos).

IV.O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ. FRUSTRAÇÕES DE RECEITAS, LIMITAÇÕES DE DESPESAS E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES E POLÍTICAS VOLTADAS À PROTEÇÃO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DE ITAGUAÍ:

Cumpra aqui assinalar que o Orçamento Público é a lei mais importante do ordenamento jurídico, constituindo pedra angular do Estado de Direito moderno. O respeito à lei orçamentária e aos instrumentos formais e operacionais que lhe garantem força normativa,

assegura não só a deliberação pública e o planejamento dos gastos públicos, mas a transparência das receitas e despesas e o seu respectivo controle.

Os princípios e normas que regem o direito financeiro, sediados a partir da Constituição da República de 1988 (artigos 165 e seguintes), bem como da legislação infraconstitucional, com destaque para a Lei nº 4.320/64 e para a Lei de Responsabilidade Fiscal²², estabelecem deveres, limites e sanções à conduta comissiva e omissa dos agentes públicos em matéria financeira, orçamentária e de contabilidade pública.

No que se refere aos princípios norteadores da prática orçamentária, merece destaque a lição de Ricardo Lobo Torres²³, que aduz:

“UNIDADE DE ORÇAMENTO

O orçamento é uno. O princípio da unidade já não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos. A CF 88 modernizou sobremaneira a disciplina orçamentária, ao unificar o orçamento fiscal, o de investimento das estatais e o da seguridade social, segundo a orientação hoje prevalecente em outros países...

UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO

Segundo o princípio da universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da União, de qualquer natureza, procedência ou destino, inclusive a dos fundos, dos empréstimos e dos subsídios. É princípio da maior importância para o equilíbrio financeiro, que se concretiza na norma art. 165, § 5º, da CF 88 e que informa diversas Constituições modernas.

EXCLUSIVIDADE ORÇAMENTÁRIA

Segundo o princípio constitucional da exclusividade o orçamento não conterà disponível estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (art.165, § 8º). Vedam-se, pois, as causas orçamentárias, os riders, os cavaliersbudgetaires, os omnibus, o Bepackung (empacotamento), os orçamentos rabilongos, isto é, quaisquer dispositivos de lei material que não impliquem em previsão de receita ou autorização de despesa e que foram comuns na antiga prática constitucional no Brasil e no estrangeiro.

²²Lei Complementar nº 101/2000.

²³ Na obra CURSO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO, 11ª edição Atualizada até a publicação da Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, editora RENOVAR, 2004.

Excetua-se do princípio da exclusividade a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, § 8º, in fine). A autorização para abertura de créditos tem a mesma natureza dos da despesa respectiva, pelo que não constitui elemento estranho no orçamento.

Quanto às operações de crédito, também não desnaturam a lei de meios, eis que os empréstimos, ainda que a médio ou longo prazo, têm a natureza de uma antecipação da receita orçamentária e embora com ela não se confundam, perderam o caráter de medida extraordinária e ingressam no orçamento fiscal.”

Nessa linha, a Lei nº 4.320/64 dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, estabelecendo premissas essenciais para tanto, conforme se depreende dos seguintes artigos:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Retornando para a lide em testilha, e atendendo à solicitação do Ministério Público, a Gerência da alta complexidade do município apresentou as planilhas (DOCUMENTO 8) contemplando os gastos com as entidades de acolhimento, nos seguintes termos:

CASA LAR CANTINHO DA ESPERANÇA

- Alimentação- R\$ 7.285,38 (sete mil duzentos e oitenta e cinco reais e trinta e oito centavos)
- Aluguel- R\$ 2.312,15 (dois mil trezentos e doze reais e quinze centavos)
- Luz- R\$ 2.168,58 (dois mil cento e sessenta e oito reais e cinquenta e oito centavos)

- Gás- R\$ 249,58 (duzentos e quarenta e nove reais e cinquenta e oito centavos)
- Telefone- R\$ 815,00 (oitocentos e quinze reais)

TOTAL MENSAL – R\$ 12.830,69 (doze mil oitocentos e trinta reais e sessenta e nove centavos) - Período de referência Fevereiro de 2019

ABRIGO INFANTO JUVENIL

- Alimentação- R\$ 7.525,17 (sete mil quinhentos e vinte e cinco reais e dezessete centavos)
- Aluguel- R\$ 3.466,12 (três mil quatrocentos e sessenta e seis reais e doze centavos)
- Luz- R\$ 1.320,67 (hum mil trezentos e vinte reais e sessenta e sete centavos)
- Gás- R\$ 259,56 (duzentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e seis centavos)
- Telefone- R\$ 815,00 (oitocentos e quinze reais)

TOTAL MENSAL – R\$ 13.386,52 (treze mil trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) – Período de Referência- Fevereiro de 2019

Conforme já salientado nos capítulos anteriores, há disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para financiar as ações e serviços em assistência social, mais especificamente as que se relacionam com as políticas de proteção infanto-juvenil municipal.

A despeito disso, o gestor da política assistencial local insiste em não executar as despesas autorizadas e os recursos existentes em prol da manutenção desses serviços tão essenciais à população local. Razão pelas quais, urge o posicionamento do Poder Judiciário, no sentido de fazer valer os dispositivos constitucionais, legais e regulamentares antes destacados, de forma a garantir o mínimo financiamento de tais políticas públicas essenciais.

V – NECESSIDADE DE SE REALIZAR O CONTROLE JUDICIAL DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM PROL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A proteção aos direitos fundamentais envolve não só a sindicabilidade dos direitos sociais de cunho prestacional, como também a proteção da sociedade contra intervenções

restritivas por parte do ente público, no campo da sua execução orçamentária, que atentem contra o financiamento de tais direitos.

Embora o conteúdo do núcleo que compreende o mínimo existencial tenha algum nível de subjetividade em sua caracterização, não há dúvida de que está diretamente fulcrado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana, o que mesmo em seu alcance mais enxuto, engloba a proteção dos direitos à educação, à saúde e à assistência, núcleo constitucionalmente blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado (lato senso), de caráter supressivo ou restritivo.

Cabe ao administrador público o gerenciamento de prioridades alocativas do orçamento do ente federativo, o que faz surgir a figura da reserva do possível como fator limitador de ordem financeira à efetivação dos direitos sociais prestacionais.

Ocorre, contudo, que a tensão entre os conceitos da garantia do mínimo existencial e da reserva do possível necessariamente passa pela supremacia do interesse público em relação ao interesse privado, sendo evidente que a prevalência do interesse público impõe ao Estado o dever de promover os interesses de toda a coletividade, como a justiça, saúde, segurança, a educação, a assistência e o bem estar, de forma ampla.

Daí se depreende que, pelo enfoque da despesa pública, nem mesmo a tese da reserva do possível pode ser invocada no presente caso, para fundamentar a não efetivação de políticas públicas destinadas ao cumprimento dos deveres constitucionais do Estado, já que a conduta governamental negativa jamais pode resultar na aniquilação de direitos constitucionais de caráter fundamental, protegidos pelo núcleo da essencialidade.

Por lado, agora pelo enfoque da arrecadação pública, é preciso atentar que “(...) a *inexistência fática de recursos pode ser identificada como uma reserva do possível fática. É possível questionar a realidade dessa espécie de circunstância quando se trata do Poder Público, tendo em conta a forma de arrecadação de recursos e a natureza dos ingressos públicos*”²⁴.

É precisamente esse o cenário que enseja a propositura da presente demanda, já que a garantia do mínimo existencial envolve a gestão de prioridades também quanto a arrecadação de receitas públicas, não podendo o ente público deixar de observar as normas constitucionais e jurídicas na apuração de seus recursos.

²⁴ANA PAULA DE BARCELLOS. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana. 3ª Ed, Ed Renovar, 2011, pag. 277/278.

Portanto, não pode o Poder Público acenar com alegada falência de recursos para cortar gastos dirigidos à realização de políticas públicas essenciais quando gere sua arrecadação em desrespeito a tal ordem de prioridades constitucionais, sob pena de, manipulando sua atividade financeira, criar óbice artificial que inviabilize ou restrinja as condições materiais mínimas de existência. Quanto mais em hipóteses como as ora demandadas, onde o réu ímprobo falseia receitas e, comprovadamente, pretere as despesas obrigatórias e essenciais, face às desnecessárias.

Citando novamente Ana Paula de Barcellos:

“(...) A gestão de recursos financeiros envolve sempre dois tipos de ação: a obtenção e o dispêndio. Não é diferente com os recursos públicos. A apuração de recurso pelo poder Público é tema amplamente regulamentado pelo direito constitucional, desde as clássicas limitações ao poder de tributar, até as modernas regras que regem o endividamento público. Em suma: para a apuração de receitas, o Estado deverá obediência às normas jurídicas pertinentes”.²⁵

“(...) não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição”.²⁶

Não é à toa que existem diversos precedentes nas cortes superiores, que já consolidaram a supremacia do núcleo consubstanciado pelo mínimo existencial frente à ação estatal abusiva e à manipulação da atividade financeira governamental em detrimento dos direitos fundamentais, como se vê das transcrições abaixo:

“ADPF 45 MC/DF*. RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO

²⁵ANA PAULA DE BARCELLOS, *idem*, p. 282.

²⁶ANA PAULA DE BARCELLOS, *idem*, p. 287

TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DAINTEGRIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”.

“RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4). RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS. EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGÜIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ”

“(…) A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo... A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estatal estrutural”. ... Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor

mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades... Trata-se do que a doutrina vem designando de “litígio estrutural”, no qual são necessárias outras políticas públicas ou correção daquelas que não alcançam os objetivos desejados, alocação de recursos orçamentários, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições... A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. Trata-se de entendimento pacificado, como revelado no julgamento do aludido Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no qual assentada a viabilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independentemente de dotação orçamentária. Inequivocamente, a realização efetiva desse direito é elemento de legitimidade do Poder Público em geral... Isso é o que se aguarda deste Tribunal e não se pode exigir que se abstenha de intervir, em nome do princípio democrático, quando os canais políticos se apresentem obstruídos, sob pena de chegar-se a um somatório de inércias injustificadas... Repita-se: a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisia dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático...” (ADPF 347 MC / DF. Relator Min. Marco Aurélio).

Em suma, é preciso, como feito pelo STJ no julgamento do REsp n. 1.389.952-MT, da lavra do Ministro Herman Benjamin, erigir a primazia absoluta das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais despesas governamentais, uma vez que:

“(...) somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna (...)”.

A esse respeito, cabe destacar a forte lição dos professores Fábio Konder Comparato, Heleno Taveira Torres, Élide Graziane Pinto e Ingo Wolfgang Sarlet, para quem o financiamento dos direitos à saúde e à educação são mínimos inegociáveis:

“Há um aprendizado histórico digno de nota na vivência da Constituição de 1988 pela sociedade brasileira: a prioridade do nosso pacto fundante reside na promoção democrática dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, garantes de uma cidadania inclusiva e ativa. Justamente nesse contexto, o regime de vinculação de recursos obrigatórios para ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido o mais exitoso instrumento de efetividade de tais direitos, ademais de evidenciar a posição preferencial ocupada pela educação e pela saúde na arquitetura constitucional. (...)

Estamos em pleno processo pedagógico e civilizatório de educar e salvaguardar a saúde de nossos cidadãos, o que não pode ser obstado ou preterido por razões controvertidas de crise fiscal. Nada há de mais prioritário nos orçamentos públicos que tal desiderato constitucional, sob pena de frustração da própria razão de ser do Estado e do pacto social que ele encerra”.

Destarte, uma vez verificada a redução do financiamento de políticas públicas essenciais, as limitações financeiras e de empenho mencionadas na legislação anterior deveriam e deverão recair em programas orçamentários relativos a ações de governo não asseguradas por normas constitucionais ou legais, como as dos empenhos emitidos para garantir quase a integralidade das despesas ora analisadas.

Excluídas essas, convém exemplificar quais seriam as ações de governo passíveis de serem limitadas, à luz dos ensinamentos da i. Professora Élide Graziane Pinto, segundo a qual:

“(...) Logo de saída, é imperativo lembrar que, enquanto perdurar a trajetória de receitas decrescentes em face das despesas autorizadas da lei orçamentária anual, o regime do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal claramente indica a impossibilidade de contingenciamento das despesas obrigatórias.

No entanto, quais despesas discricionárias poderiam sofrer contingenciamento e usualmente não têm sido limitadas? Quais

receitas poderiam vir a reforçar os cofres públicos, mas têm sido indevidamente renunciadas, deixadas prescrever ou não se tem buscado efetivamente arrecadá-las? Qual controle de conformidade constitucional seria possível na alocação dos recursos públicos para assegurar a máxima eficácia dos direitos sociais? (...)

O Judiciário não estaria a ferir o princípio da separação de poderes ao questionar a assunção de despesas com ‘publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública (...)

Tampouco afrontaria o ordenamento uma decisão judicial que impugne o pagamento com recursos públicos na contratação de shows artísticos durante a vigência de contingenciamento de despesas tão dramático que ponha em risco o cumprimento das despesas obrigatórias e, em especial, a eficácia dos direitos fundamentais (...).”

Contingenciar despesas relativas a direitos fundamentais é, portanto, não só ilegal como também inconstitucional – eis que fere de morte o instrumento abalizador do princípio constitucional maior de equilíbrio das contas públicas, previsto genericamente no art. 70 da CF/88.

Há diversos caminhos prévios, alternativos e necessários ao reequilíbrio financeiro que perpassam necessariamente pelo aumento da receita (suspensão e diminuição das renúncias e cobrança de valores contratualmente ou legalmente devidos aos cofres públicos seriam mais dois desses exemplos), sem que seja necessário constranger direitos constitucionalmente assegurados.

E, para além dos exemplos doutrinariamente elencados, poderíamos ainda perseguir a desconstituição de órgãos públicos voltados a políticas não essenciais, como também até a diminuição efetiva do número de cargos comissionados, extinção de Secretarias Municipais esdrúxulas, etc. Tudo para não ter que alcançar as verbas relativas a direitos constitucional e legalmente assegurados.

Diante disso, torna-se evidente a necessidade de buscarmos defender a efetividade dos direitos fundamentais individuais e sociais, através de uma política financeira que garanta efetivamente esses interesses, em hipóteses como a que vivemos de severas frustrações

de receitas e de revisão redutora de metas fiscais. É urgente evitar que medidas como as anteriormente narradas permaneçam vigentes, na medida em que é preciso redirecionar o Município para a adoção de medidas eficazes de reequilíbrio fiscal que preservem todos os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos, ao invés de ilegalmente contingenciá-los.

A propósito, acerca do controle judicial da efetividade dos direitos fundamentais, absolutamente paradigmático é o firme alerta dado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pelo Ministro Celso de Mello, no exame da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF 45). Naquela ocasião, o STF enfaticamente assinalara que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

“(...) Não se mostrará lícito, (...) ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”.

VI – GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA:

Com a intensificação da crise financeira, todos os gestores públicos deveriam firmar compromissos com a melhora na gestão pública das finanças municipais. Mas, contrariamente ao esperado, não é isso que se percebe em Itaguaí.

Sobre esse artifício utilizado, o doutrinador Marçal Justen Filho ilustra que:

“Com algum exagero, pode-se utilizar a expressão “Direito Administrativo do espetáculo” para qualificar o estado de coisas

vigente. Indica proliferação de institutos e interpretações descolados da realidade, vinculados à produção de um cenário imaginário e destinado a produzir o entretenimento dos indivíduos antes do que a efetiva implantação dos valores fundamentais.

(...)

A partir dessas concepções, Fabio Merusi produziu uma interessante racionalização jurídica. Uma organização social de massa, em que predomina a comunicação de massa, configura-se a si própria como uma sociedade do espetáculo, mas também produz o surgimento de um Estado do Espetáculo.

(...)

Segundo Merusi, as instituições políticas estatais se integram no cenário do espetáculo e passam a desenvolver atividades imaginárias destinadas a atender as necessidades de uma sociedade de consumo. A preocupação central do Estado do Espetáculo não é a alteração da realidade propriamente dita, mas o desenvolvimento de atividades destinadas a gerar imagens, sonhos e manter uma audiência entretida.

O Estado não atua sobre o mundo real, mas produz ações na dimensão imaginária. Por isso, o Estado passa a se valer intensamente dos meios de comunicação, transmitindo ao mundo circundante informações puramente imaginárias. Os agentes estatais desenvolvem atividades destituídas de conteúdo, que não apresentam utilidade autônoma”.²⁷

Para Justen Filho, o Direito Administrativo, utilizado dessa forma subvertida, significa:

“Em termos práticos, isso significa que o governante elege um determinado objetivo a realizar e sequer necessita identificá-lo perante a Plateia. Não existe qualquer instrumento de Direito Administrativo que imponha ao governante a exposição das finalidades específicas por ele buscadas por meio de atos administrativos concretos. Esse é o campo das escolhas ditas “políticas” ou do “mérito” do ato administrativo.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. Fórum Administrativo - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57927>>. Acesso em: 31.10.2018

Observa-se que essas fórmulas foram construídas para impedir o controle dos atos administrativos pelos exercentes dos demais poderes estatais. Mas também são utilizáveis para eliminar o controle dos atos administrativos pelos próprios “administrados”. O governante, uma vez investido no cargo mais elevado, assume o poder de escolher os fins a realizar, independente de qualquer controle externo. Não é excessivo afirmar que uma função essencial dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo reside em neutralizar a natureza democrática da ordem política.

Enfim, os institutos de Direito Administrativo são utilizados para gerar a aparência de regularidade o que é suficiente para a legitimação dos atos do governante.

Somente são reprovadas as ações e omissões que se evidenciem destituídas dessa aparência. Reprova-se o governante quando for incapaz de produzir a regularidade imaginária e sua própria conduta, o que envolve a habilidade na utilização dos institutos do Direito Administrativo do espetáculo”.²⁸

Como antídoto a essa utilização irregular do arcabouço jurídico, Justen Filho sugere que:

“Nenhuma ação ou omissão estatal pode legitimar-se mediante a invocação a uma regularidade puramente aparente, cuja existência se ponha numa dimensão abstrata. Toda e qualquer atuação estatal, ativa ou passiva, comporta fiscalização e controle no tocante à sua efetiva consistência.

Cabe eliminar todos os instrumentos puramente retóricos ou formais, destinados a transformar a validade dos atos administrativos numa discussão sobre a aparência, É necessário ultrapassar a dimensão externa do ato administrativo para atingir o seu conteúdo. E a avaliação da validade do ato administrativo, em vista do exame do seu conteúdo, tornará em vista a sua compatibilidade com a promoção dos direitos fundamentais”.

Após todas essas lições, que ilustram de forma simples o que aconteceu ao longo dos últimos anos em Itaguaí, há que se reconhecer que um dos princípios basilares da Administração Pública – o princípio da eficiência – foi completamente abandonado pela

²⁸Idem

gestão, que primou por inflar a máquina pública com diversos servidores comissionados, em detrimento da real necessidade do Município, ao invés de retomar o financiamento dos serviços públicos essenciais ora destacados.

Agir com eficiência significa perseguir o “(...) *bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre na busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.*”²⁹ O que, *in casu*, ocorreu de forma diametralmente oposta, conforme exaustivamente narrado.

O princípio da eficiência tem como aspectos práticos o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à atividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca qualidade. Segundo o professor Paulo Modesto, o princípio da eficiência pode ser percebido:

“como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente”.³⁰

E ainda destaca Régis de Oliveira, em seu Curso de Direito Financeiro:

“O controle da eficiência, agora inserido como um dos princípios administrativos, sujeita a Administração Pública a um controle de qualidade. A saber, não é só gastar os recursos; deve gastá-los bem e de forma apropriada, tendo em vista sempre os interesses inseridos na Constituição. Demais disso, a comprovação não pode ser apenas vista sob o aspecto formal, mas exibir-se em termos de resultados. O princípio da eficiência deve resultar na exata aplicação dos recursos naquilo que é essencial e importante para a população, não apenas em

²⁹MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 317

³⁰MODESTO, Paulo. “Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência” Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, mai/jun/jul, 2007. Disponível no site: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-10-MAIO-2007-PAULO%20MODESTO.pdf>. Acessado em 31.10.2018;

termos de despesa, mas pelo rendimento, pelo atendimento às necessidades sociais

(...)

Dispositivo com sentido moralizador. O administrador público é farto em admissões políticas e sem qualquer conteúdo público. Despe-se de sentimento de justo e da boa prestação do serviço público para inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e fútil”³¹.

Dessa forma, evidenciada a falta de zelo e eficiência na condução da gestão orçamentária e financeira do Município, faz-se necessária e urgente a intervenção jurisdicional, para obrigar que o ente público adote as medidas ao final destacadas, como forma de impedir que os serviços assistenciais infanto-juvenis de Itaguaí se deterioreem ainda mais.

DOS PEDIDOS DE TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM CARÁTER INCIDENTAL:

A gravidade dos fatos até aqui narrados não pode deixar qualquer dúvida quanto à necessidade da concessão da tutela de urgência, com vistas a impedir o agravamento das irregularidades até então praticadas, ante ao quadro caótico que se instalou nos serviços de acolhimento institucional infanto-juvenil de Itaguaí.

A probabilidade do direito, autorizadora da concessão da medida liminar, nos termos dos arts. 294, parágrafo único, 297 e 300, todos do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), decorre, *in casu*, dos argumentos desenvolvidos imediatamente acima, assim como do acervo probatório desde logo apresentado, constituindo provas cabais. Ou seja, algo que até supera a mera probabilidade.

A tutela de urgência é cabível nas hipóteses em que a pretensão deduzida em juízo poderá perecer, ou se tornar inútil, até o momento em que a decisão de mérito vier a ser preferida. Em verdade, a tutela de urgência visa a assegurar a própria utilidade da prestação jurisdicional, possibilitando, assim, que a pretensão deduzida em juízo seja factualmente garantida.

Segundo Alexandre Freitas Câmara:

³¹Oliveira, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 2. ed. ver. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 281/282 e 356.

“A tutela de urgência pode ser cautelar ou satisfativa (esta também conhecida como tutela antecipada de urgência), nos termos do que dispõe o art. 294, parágrafo único...

Ambas as modalidades de tutela de urgência, portanto, têm como requisito essencial de concessão a existência de uma situação de perigo de dano iminente, resultante da demora do processo (*periculum in mora*). Este perigo pode ter por alvo a própria existência do dano material (caso em que será adequada a tutela de urgência satisfativa) ou a efetividade do processo (hipótese na qual adequada será a tutela cautelar).” (O Novo Processo Civil Brasileiro. Ed. Atlas.1ª ed. 2015, p. 158)

Tomando-se por norte as lições acima destacadas, no presente caso requeremos de V.Exa. a concessão de tutela de urgência, ante ao evidente *periculum in mora*, tanto em caráter cautelar, como satisfativo.

Todos os fatos até então narrados evidenciam o flagrante perigo social decorrente do total esvaziamento financeiro-orçamentário das ações de governo voltadas à assistência infanto-juvenil especial municipal. São dezenas de crianças e adolescentes extremamente dependentes, sujeitos a riscos diários e a uma série de perigos psicossociais, decorrentes da ineficiência da prestação desses serviços constitucionalmente assegurados como prioritários. Assim, faz-se indispensável o imediato provimento da tutela de urgência a seguir descrita, como única forma de reestabelecimento do financiamento mínimo das ações e serviços públicos essenciais assistenciais municipais.

Para a comprovação do pré-requisito à admissão de um provimento de urgência como o ora pleiteado, previsto no art. 300, § 3º, a doutrina tem o entendimento consolidado de que “(...) a pura e radical proibição de concessão da tutela diante de perigo de irreversibilidade do provimento antecipado poderá significar, para o autor, o perecimento do seu próprio direito, ou seja, a perda do objeto da demanda” (Joel Dias Figueira Júnior. Comentários ao Código de Processo Civil, vol. IV, tomo 1. São Paulo: RT, 2001, p. 228). O que também restaria por afrontar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), pedra angular do acesso à Justiça:

“Deve prevalecer para o § 3º do art. 300 do novo CPC a vencedora interpretação que se firmou a respeito do § 2º do art. 273 do CPC de 1973, única forma de contornar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade substancial: a vedação da concessão da tutela de urgência nos casos de irreversibilidade não deve prevalecer nos casos

em que o dano ou o risco que se quer evitar ou minimizar é qualitativamente mais importante para o requerente do que para o requerido. Subsiste, pois, implícito ao sistema – porque isso decorre do ‘modelo constitucional’ – o chamado ‘princípio da proporcionalidade’, a afastar o rigor literal desejado pela nova regra.”. (Bueno, Cassio Scarpinella – Novo Código de Processo Civil anotado/Cassio Scarpinella Bueno. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 219).

Abaixo, os Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) que se referem a essa modalidade de provimento jurisprudencial:

“Enunciado n. 31 do FPPC: O poder geral de cautela está mantido no CPC”.

“Enunciado n. 143 do FPPC: A redação do art. 300, *caput*, superou a distinção entre os requisitos da concessão para a tutela cautelar e para a tutela satisfativa de urgência, erigindo a probabilidade e o perigo na demora a requisitos comuns para a prestação de ambas as tutelas de forma antecipada”.

Convém também destacar que a restrição contida na Lei nº 9.494/97 e na Lei nº 8.437/92, relativa à concessão de liminares em detrimento do Poder Público, há muito foi superada pelos nossos tribunais.

Daí porque, já teve o Superior Tribunal de Justiça a oportunidade de assentar que a restrição legal à concessão de medidas cautelares contra o poder público “*só subsiste enquanto o retardamento não frustrar a tutela judicial, que é garantia constitucional*” (REsp n.º 6063/RS e 6371/RS), sob pena de esvaziamento da noção, doutrinariamente difundida, do mínimo existencial.

Ressalte-se, ainda quanto a este aspecto, que embora as restrições legalmente impostas ao poder cautelar do Juiz tenham sido consideradas constitucionais por ocasião dos julgamentos da ADC n.º 4 e da ADIMC n.º 223/DF, nesta o Supremo Tribunal Federal assentou a possibilidade de análise, em cada caso concreto, “*(...) da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar*” (Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 05.04.90, DJU de 29.06.1990, p. 6218), o que deve ser levado em conta no presente caso, dada a evidente superioridade dos direitos aqui desrespeitados, frente ao exercício prévio de contraditório pelos entes públicos.

Nesse sentido, recente julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em decisão de proferida em caso concreto bastante similar ao presente, determinou:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORA INATIVA. REENQUADRAMENTO. REDUÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DA AGRAVANTE. DECISÃO DE INDEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA. 1.Súmula nº 60 do TJERJ. 2. Possibilidade de concessão de medidas liminares ou antecipatórias, conforme entendimento pacificado nos Tribunais Superiores e nesta Corte, em uma interpretação restritiva dos arts. 1º da Lei nº 9494/97 e 7º, §2º, da Lei nº 12016/09, mormente em se tratando de hipótese de restabelecimento de vantagens ou prestações anteriormente recebidas, porém suprimidas por ato do Poder Público, como se apresenta a pretensão autoral. 3. Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que resguardado o direito do servidor à irredutibilidade de vencimentos. Precedentes do STJ (AgRg no RMS 20009 / DF; RMS 33.848/SE; AgRg no RMS 30.304/MS). RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, COM FULCRO NO ART. 557, §1º-A, CPC, NÃO PARA DETERMINAR O REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE NO NÍVEL XI DO ANEXO XIV DA LEI Nº5772/10, MAS PARA QUE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ORA AGRAVADO, ABSTENHA-SE DE DESCONTAR OS VALORES REFERENTES AO REENQUADRAMENTO DA AGRAVANTE”. (Agravo de Instrumento no Processo nº 0024451-02.2014.8.19.0000. Décima Primeira Câmara Cível. Desembargador Relator Fernando Cerqueira Chagas, DJ 30/05/2014).

A Súmula nº 60 do TJRJ invocada pelo magistrado traz em seu verbete que é “*admissível a antecipação de tutela de mérito, mesmo contra a Fazenda Pública, desde que presente os seus pressupostos*”.

E com a edição do Código de Processo Civil de 2015, ficou ainda mais evidente a possibilidade da concessão de medidas antecipatórias face ao Poder Público, eis que um de seus requisitos anteriormente existentes, não mais se encontra presente no novel regramento. Ademais, este, por sua vez, já incorporou em seus textos toda a ideologia capitaneada pelas jurisprudências dos Tribunais Superiores o qual, sem considerar inconstitucional o art. 1º da Lei 9.494/97, flexibiliza casuisticamente a norma proibitiva sub examinem, em prol de uma melhor regra de concessão de antecipações.

Refrizemos que, já nesse momento processual, todas as provas até então produzidas e próprio Plano Plurianual de Itaguaí – Quadriênio 2018/2021 (Lei 3579/2017), demonstram que não houve vontade do gestor em implementar e manter adequadamente as políticas públicas aqui requeridas. E nem haverá. É o que se extrai, por exemplo, dos demonstrativos orçamentários que referentes às projeções de investimento e custeio visando a “*construção e implantação de unidades de acolhimento – abrigo social construído e implantado*”:

Plano Plurianual

ÓRGÃO 15 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL (SMAS)									
PROGRAMAS FINALÍSTICOS									
PROGRAMA - 052: ADMINISTRAÇÃO GERAL									
OBJETIVO: GARANTIR RECURSOS NECESSÁRIOS AO CUSTEIO DOS MEIOS ADMINISTRATIVOS COM VISTAS À IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO GOVERNO									
Indicador					Índice		Índice		
RECURSOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS									
Dados Financeiros em R\$									
					2018	2019	2020	2021	TOTAL
					1.930.133	1.039.355	1.091.323	1.195.889	5.255.901
Ação	Unidade Executora	Unidade de Medida	Tipo		2018	2019	2020	2021	TOTAL
CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE ACOLHIMENTO	FMAS	Unidade	P	Meta Física	1	0	0	0	1
ABRIGO SOCIAL CONSTRUÍDO E IMPLANTADO				Valor	871.250	0	0	0	871.250

Além disso, o número de crianças e adolescentes acolhidos nos equipamentos aqui mencionados aumentou. Hoje, a Casa Lar está com 22 (vinte e duas) crianças abrigadas e o Abrigo Infantojuvenil com 15 (quinze) adolescentes. O que só reforça a urgência de adequação dos recursos humanos e das estruturas físicas às normas vigentes, a fim de seja garantida a devida prestação dos serviços assistenciais essenciais às crianças e adolescentes que ali se encontram.

Pelo exposto, sendo inescusáveis, legítimos, urgentes, necessários e contemporâneos os pedidos abaixo formulados, espera o Ministério Público que Vossa Excelência:

- 1) Determine ao Prefeito Municipal de Itaguaí que, num prazo máximo de 30 dias, dote os equipamentos de assistência social municipal infanto-juvenis (Casa Lar Cantinho da Esperança e Abrigo Infanto Juvenil) com a quantidade mínima de profissionais, por equipe técnica, consoante dispõem a NOB SUAS RH, regulamentada pela Resolução Conjunta CNAS e CONANDA nº 01, de 18/06/2009, que aprova as Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, do Ministério do Desenvolvimento Social, e a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, através da nomeação de:

-
- a. Ao menos dois profissionais de nível superior, psicólogos ou assistentes sociais, para atendimento de até 20 acolhidos, aumentando-se o quantitativo na hipótese de ultrapassar o limite de vagas, o que atualmente se verifica na Casa Lar Cantinho da Esperança;
- b. 1 cuidador por turno em cada equipamento de proteção especial, para cada seis crianças ou adolescentes, haja vista a existência constante de crianças (na Casa Lar), adolescentes e jovens (no Abrigo Infanto-juvenil) com necessidades específicas;
- c. 1 auxiliar de cuidador por turno em cada equipamento de proteção especial, para cada seis crianças ou adolescentes, haja vista a existência constante de crianças (na Casa Lar), adolescentes e jovens (no Abrigo Infanto-juvenil) com necessidades específicas,
- 2) Determine ao Prefeito Municipal de Itaguaí que, num prazo máximo de 30 dias, dote os equipamentos de alta complexidade integrantes da assistência social municipal infanto-juvenis, além dos profissionais mencionados no item anterior, de profissionais de enfermagem (quando necessário), auxiliar de serviços gerais e cozinha;
- 3) Determine à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que, num prazo máximo de 30 dias,regulamente a rotina de trabalho dos profissionais integrantes das equipes técnicas da Casa Lar Cantinho da Esperança e Abrigo Infanto Juvenil, determinando que os mesmos cumpram uma carga horária mínima de 30 horas semanais, tal como previsto nas Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, do Ministério do Desenvolvimento Social, estabelecendo rotinas de verificação de cumprimento dessa carga horária e impondo sanções para o eventual descumprimento da mesma;
- 4) Determine à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que apresente a esse juízo um cronograma de cursos de capacitação dos profissionais ocupantes e a ocupar os referidos equipamentos, voltados ao aperfeiçoamento profissional em suas respectivas áreas-fim, num prazo máximo de 30 dias;
- 5) Após apresentado, discutido e aprovado o cronograma referido no item acima pelo Ministério Público e por este nobre juízo, que seja determinado à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que promova a capacitação periódica e anual específica para os profissionais atuantes nos serviços de acolhimento infanto juvenil, tanto das equipes

técnicas, como dos cuidadores e demais profissionais comprovando-se o cumprimento de tal desiderato, através dos programas dos cursos e seus participantes;

- 6) Determine à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que promova a regularização dos registros das entidades junto ao CMDCA, consoante determina o artigo 90, §1 do ECA, bem como junto à Vigilância Sanitária e ao Corpo de Bombeiros, cumprindo todas exigências por eles determinadas, num prazo máximo de 180 dias e obtendo os respectivos e competentes alvarás;
- 7) Determine à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que realize a manutenção em ambas as entidades de acolhimento, por meio de profissionais devidamente habilitados e registrados em seus respectivos conselhos e de acordo com as normas ABNT sobre elaboração e execução de serviços de construção e manutenção de edificações, em especial as Normas Brasileiras ABNT NBR 9050/2004, 5410/2004, 8160/1999, 5626/1998, 15575/2013 e 5674/1999, substituindo lâmpadas queimadas, maçanetas e reparando as infiltrações, em especial, no cômodo identificado como brinquedoteca, ante aos manifestos riscos à saúde das crianças acolhidas na Casa Lar Cantinho da Esperança, no prazo de 60 dias;
- 8) Determine à Secretária Municipal de Assistência Social de Itaguaí que regularize o funcionamento das linhas telefônicas na Casa Lar Cantinho da Esperança e no Abrigo Infante Juvenil, garantindo linha independente e distinta do SISTEMA VOIP;
- 9) Expeça e encaminhe ofício ao Juízo da 1ª. vara cível de Itaguaí, a fim de cientificá-lo, nos autos do processo nº 0007833-02/2017.8.19.0024, sobre os prejuízos na manutenção da incapaz Caroline Santiago no Abrigo Infante Juvenil;
- 10) Determine ao Prefeito Municipal de Itaguaí que, enquanto não forem empenhadas, liquidadas e pagas todas as despesas autorizadas na LOA/2019 referentes aos serviços de acolhimento infante juvenil de Itaguaí, relativas ao custeio e ao investimento de todas as ações e serviços ali previstos, se abstenha de autorizar despesas, empenhando, liquidando ou pagando por:
 - 10.1) atos ou contratos que envolvam publicidade institucional de programas de governo, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, previamente autorizada por este d. juízo;

10.2) contratações de shows artísticos, eventos religiosos e festivos, dentro e fora do território municipal.

Seja determinada a aplicação de multa pessoal às autoridades municipais ora em destaque, em virtude de eventual descumprimento injustificado de quaisquer das medidas de urgência acima destacadas, em um valor a ser arbitrado por esse d. juízo.

PEDIDOS PRINCIPAIS:

Por todo o exposto, considerando as irregularidades apontadas e a necessidade de sua correção, a fim de evitar que os serviços de acolhimento sofram qualquer retrocesso na sua oferta, requer a Vossa Excelência:

1. A citação do Município de Itaguaí, nos termos do disposto no art. 75, III do CPC, para integrar a presente lide (art. 238, CPC/15) e, caso tenha interesse, compareça à audiência de conciliação/mediação (art. 334 CPC/15) ou, caso opte pela não realização desta (art. 334, §4º, inciso I, CPC/15), para que conteste tempestivamente os pedidos iniciais, sob as sanções previstas em lei (arts. 335 e 344, CPC/15);
2. A **procedência do pedido**, acolhendo-se a pretensão ora deduzida para adequar as entidades de acolhimento do Município de Itaguaí frente as normativas vigentes, tornando definitiva a tutela de urgência antes referida;
3. A condenação do réu nos ônus da sucumbência, fixados em 20% (vinte por cento) do valor da causa, os quais deverão ser revertidos para o Fundo Especial do MP/Centro de Estudos Jurídicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Estadual n. 2.819/97, regulamentada pela Resolução GPGJ nº 801/98;

Protestamos pela produção de todo gênero de prova em direito admitida, notadamente documental, pericial, testemunhal e depoimento pessoal dos representantes do Réu.

Dá-se à causa, para efeitos do disposto no art. 292 do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 16.307.530,00 (dezesesseis milhões, trezentos e sete mil, quinhentos e trinta reais), que correspondem a todo o orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social de Itaguaí, do exercício de 2019.

Itaguaí, 14 de junho de 2019.

Vinicius Leal Cavalleiro

Promotor de Justiça
Coordenador do Gaesf

Fernanda Abreu Ottoni do Amaral
Promotora de Justiça