

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA __ª VARA FAZENDA
PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, inscrito no CNPJ sob o nº 28.305.963.001-40, por meio de sua 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, com sede na Av. Nilo Peçanha, nº 151, 9º andar, Centro, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, local onde receberá as futuras intimações, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos arts. 127 e 129, II e III, da CRFB/88; nos arts. 1º, IV, 3º e 12 da Lei nº 7.347/85 c/c arts. 25, IV, "a" e "b", da Lei nº 8.625/93 e com o art. 303 do Código de Processo Civil (CPC/2015), propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA
ANTECIPADA DE NATUREZA ANTECEDENTE**

em face do **Município do Rio de Janeiro**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, sediado à Rua Afonso Cavalcanti, 455, Cidade Nova, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP nº 20211-110, com fulcro nos fundamentos de fato de direito expostos a seguir.

I - A LEGITIMIDADE ATIVA

O Ministério Público é o guardião da cidadania e dos direitos fundamentais, notadamente da dignidade humana, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prevê o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a presente ação busca a proteção dos direitos da coletividade, em razão da não efetivação eficaz da assistência social, um dos compromissos assumidos pela Constituição, quando de sua promulgação, não restando dúvida que o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar a presente ação. Nesse sentido, confira-se o entendimento do STF:

E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - **O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental,**

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - **A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.** - **A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.** Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - **A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.** Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

[...]

(STF, Ag.Rg. no ARE 639.337/SP, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe em 15/09/2011 – não grifado no original).

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Além disso, o art. 129, III, CF conferiu ao Ministério Público o poder-dever de instaurar inquéritos civis e de ajuizar ações civis públicas como forma de tutela ao patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Assim, não há questionamentos de que os direitos objeto da presente demanda têm dupla natureza jurídica, já que são ao mesmo tempo direitos sociais e difusos.

Dessa forma, o Ministério Público, enquanto legitimado para defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, possui o dever de velar para que o serviço desempenhado pela Unidade de Reinserção Social Maria Tereza Vieira seja prestado de forma segura e eficiente.

II – OS FATOS

A presente ação civil pública é instruída pelos elementos de convicção colhidos nos autos do **Inquérito Civil MPRJ nº 2017.00828251**, instaurado a partir de representação formulada por Velinda Correa dos Ramos, que noticiou a existência de várias irregularidades observadas no âmbito da Unidade de Reinserção Social (URS) Maria Tereza Vieira, localizada à Estrada do Rio Grande, nº 2.561, Taquara, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22720-010, referentes à má qualidade do atendimento prestado e às carências do atendimento prestado na unidade. Nas palavras da representante

“[...] O abrigo está muito sujo. O pátio está cheio de lixo, está abandonado e as árvores não são podadas. Explica que quando chove a água fica parada, há muitos ratos, muitas baratas e bichos no local. Expõe que os moradores da vizinhança estão com quadro de dengue e *chikungunya* e os mesmos clamam a ajuda deste órgão”.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Segundo ela, os moradores da região já haviam realizado tratativas com os administradores da unidade a respeito das más condições de higiene do local, não logrando resultados efetivos.

Diante dos fatos narrados, a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania instaurou o IC MPRJ 2017.00828251, procedimento investigatório no qual **foram realizadas 3 (três) diligências em períodos distintos para averiguar o estado de conservação do local**, a qualidade do serviço prestado e a adequação da URS com as normativas referentes à política pública de assistência social.

Assim, este órgão de execução requisitou ao GAP/MPRJ (Grupo de Apoio aos Promotores de Justiça): (i) a realização de vistoria na unidade, para obter elementos fáticos, a fim de constatar a real situação da URS; (ii) a relação dos moradores da unidade; (iii) relação dos funcionários do local; (iv) cópia dos contratos firmados para a permanência dos residentes da unidade; e (v) cópia dos documentos relativos ao funcionamento do local.

- Vistoria realizada pelo GAP/MPRJ em 18/09/2017:

No âmbito da diligência, realizada em 18/09/2017, o GAP identificou a presença de 7 (sete) famílias residindo na unidade, totalizando 15 (quinze) residentes, e de 50 (cinquenta) funcionários lotados na unidade. Além disso, constam nos autos também, em decorrência da diligência: (i) cópia do certificado expedido pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, reconhecendo que a unidade consta no Cadastro de Entidades do Município do Rio de Janeiro; (ii) cópia do contrato de convivência firmado entre o Município e os residentes da unidade, e (iii) registro fotográfico do local.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

- Vistoria realizada pelo CAO Cidadania em 02/03/2018:

Foi realizada vistoria técnica¹ na unidade, em **02/03/2018**, pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania (CAO Cidadania), a fim de: (i) verificar a adequação da unidade às normas legais referentes à higiene, à adequada prestação do serviço de assistência social e à infraestrutura, (ii) verificar se o quantitativo de profissionais lotados na Unidade corresponde às informações prestadas na visita anterior, e (iii) obter lista atualizada do residentes da unidade.

A diligência buscava, assim, analisar a conformidade da unidade com as normas da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, cujos marcos normativos são a **Lei 8.742/1993**², o **Decreto 7.053/2009**³ e a **Portaria MDS 381/2006**⁴.

Apesar de constatar o aparente funcionamento adequado da casa e das ofertas de serviço, à luz da legislação vigente e da melhor prática assistencial, foram encontrados diversos problemas relacionados à equipe técnica (item ii) e à infraestrutura e o espaço físico do local (item iii).

A vistoria registrou a presença de 03 (três) assistentes sociais de nível superior, 03 (três) psicólogos e 01 (um) coordenador, todos servidores concursados. Quanto aos servidores contratados, registrou-se a existência de 24 (vinte e quatro) cuidadores/auxiliares cuidadores, 01 (um) nutricionista, 06 (seis) manipuladores de alimentos, 06 (seis) auxiliares de serviços gerais, 02 (dois) porteiros e 03 (três) motoristas.

¹ Juntada ao Inquérito Civil às 42/49, momento em que se analisou (i) o funcionamento da casa e a oferta de serviços; (ii) a equipe técnica; e (iii) a infraestrutura e a estrutura física do local.

² Lei Orgânica da Assistências Social – LOAS.

³ Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento

⁴ Institui critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos Municípios, destinados à expansão dos serviços sócio-assistenciais co-financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Em relação à equipe técnica da unidade, não foi disponibilizada listagem completa dos profissionais que trabalham na instituição, tendo em vista que, no momento da vistoria, a maior parte dos profissionais que prestam serviço para **Obra de Promoção de Jovens - OPI** estavam de aviso prévio.

No que diz respeito à estrutura física da unidade (item iii), a vistoria identificou sérias deficiências em relação à conservação do espaço físico do local, listadas a seguir:

- I - A sala de convivência, espaço criado com o fim de oferecer lazer e entretenimento para as famílias, possui uma televisão em local improvisado, coberto com um tipo de telha que favorece o aquecimento do local. Por esse motivo, a utilização do ambiente em dias quentes é inviável, visto que não há ventilação no ambiente;
- II - Alguns dormitórios estão inutilizáveis, em razão do alagamento ocasionado por chuvas ocorridas em fevereiro de 2018 e que, até o momento, não foi reparado;
- III - As instalações não possuem acessibilidade, pois todo o acesso é realizado por meio de escadas, não existindo rampas no local. Além disso, os banheiros não são adaptados para o uso de pessoas com deficiência, o que dificulta a sua locomoção e impossibilita que tenham uma vida independente durante a permanência na unidade. Os espaços estão em desacordo com a NBR 9050 da ABNT, que trata da “acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”;
- IV - Os quartos abrigam seis camas cada, quando deveriam ser organizados para acomodar quatro famílias, devendo haver flexibilização em relação ao número de pessoas da mesma família, a fim de evitar o desmembramento da unidade familiar.
- V - Foi identificada a necessidade de obras de manutenção gerais na unidade, como pintura, capina etc.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Em conclusão, o relatório de vistoria apontou o descumprimento de normativas do Sistema Único de Assistência Social, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura do espaço físico da URS.

Diante das irregularidades verificadas, **esta Promotoria de Justiça expediu recomendação** (vide fls. 61/62 do IC MPRJ 2017.00828251), à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, fossem (i) adotadas as providências cabíveis para evitar ou sanar a descontinuidade ou o comprometimento do atendimento, interrupção de projetos e trabalhos desenvolvidos; e (ii) realizadas obras de infraestrutura, a fim de sanar as irregularidades citadas acima, nos itens I a V.

Apesar de ciente do inteiro teor da recomendação, conforme se extrai do ciente exarado no Ofício 3ª PJCID/442/2018 (fls. 63 do inquérito civil), **a SMASDH não se manifestou sobre a recomendação expedida pelo Ministério Público, quedando-se inerte até a data do ajuizamento da presente demanda.**

A omissão deliberada da Administração Pública municipal diante do quadro de violações dos direitos fundamentais das pessoas que residem na URS é inaceitável, à luz do ordenamento jurídico vigente, configurando, assim, justa causa para a propositura da presente ação civil pública, com o objetivo de tutelar o direito à adequada efetivação da política pública de assistência social no âmbito da Unidade de Reinserção Social Maria Tereza Vieira.

- Vistoria realizada pelo CAO Cidadania em 17/06/2019:

Mais recentemente, em 17/06/2019, equipe especializada do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital (CAO CIDADANIA) realizou nova fiscalização à URS Maria Tereza Vieira, com finalidade similar à vistoria realizada em 02/03/2018.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Desta vez, a listagem concedida ao Ministério Público informava que o Corpo Técnico da URS contava com o mesmo número de servidores concursados que os indicados na vistoria anterior.

Frise-se que, na presente vistoria, não foram mencionados problemas relacionados aos servidores contratados como se deu no ano de 2018.

Entretanto, em que pese o estado de coisas encontrado quando da vistoria, verificou-se, em recente consulta ao site Rio Transparente, que desde 01.11.2018 há Convênio firmado entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, por meio de dispensa de licitação, com a OPJ, no valor de R\$ 10.494.120,98, cujo objeto é a “cogestão das ações de proteção básica e especial de média complexidade na área de abrangência da 7ª CASDH”, que engloba a região em que se localiza a Unidade de Reinserção Social Maria Tereza Vieira.

Para a melhor visualização, apresenta-se abaixo quadro de profissionais existentes na URS Maria Tereza Vieira:

Profissional – Função Escolaridade	Quantidade pela NOB-RH	Quantidade Existente no Abrigo	Déficit de Profissionais	Total de profissionais Necessários para tender demanda de 70 usuários
Assistente Social Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos	3 (poderiam atender 60 usuários)	1	4
Psicólogo Superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos	3 (poderiam atender 80 usuários)	1	4
Coordenador Nível Superior ou médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários	1 (poderiam atender 20 usuários)	3	4

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Cuidador Nível médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. 2 ou mais usuários com demandas específicas.	----	----	----
Auxiliar Cuidador Nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno.	-----	----	----

Pelo relato apresentado pelos técnicos do MPRJ, muitos dos problemas relatados em vistoria realizada no ano anterior continuavam existindo, podendo inclusive ser acrescentadas as seguintes questões: (i) fechamento de alguns dos dormitórios em razão das chuvas ocorridas em maio de 2019, que teriam causado alagamento na URS, uma vez que não teriam sofrido reparos após o ocorrido; (ii) ausência de funcionamento adequado da lavanderia, que estaria com máquinas quebradas, também por conta do alagamento, e com outras sem uso por não mais funcionarem. O local também possui vazamento; e (iii) a URS não conta com um sistema de combate a incêndios e os extintores distribuídos pelo perímetro da unidade estão com a carga vencida, assim como o certificado de dedetização no ambiente e de limpeza da caixa d'água estavam vencidos.

III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Embora a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua não esteja expressamente prevista na Constituição Federal, sua relevância é inegável para a concretização de direitos fundamentais para este segmento populacional, em situação de evidente vulnerabilidade social.

É por meio da assistência social que serão garantidos os direitos inerentes ao mínimo existencial, como por exemplo, segurança da renda, convivência familiar e comunitária, autonomia e acolhida. Além disso, é fundamento da República, nos

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

termos do art. 1º, III da CF, a dignidade humana, sendo também um dos seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III da CF).

Em sede constitucional, o art. 203, I, CF estabelece a descentralização político-administrativa da assistência social, de forma que cabe à União a coordenação e estabelecimento de normas gerais, enquanto que aos Estados e Municípios cabe a coordenação e execução dos seus respectivos programas.

No Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual dispõe, no art. 305, *caput* que “o Estado e os Municípios prestarão assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e normas da Constituição da República”.

Já a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, traz disposição praticamente idêntica em seu art. 312, *caput*. Ambas as normas, em consonância com a disposição constitucional, estabelecem, portanto, que a prestação de assistência social humanizada é dever do Estado e do Município.

Buscando dar concretude às disposições constitucionais, diante da eficácia plena e aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (individuais e sociais), conforme art. 5º, § 1º, CF, foram editadas, nos três entes federativos, diversas normas legais e infralegais com fundamento nos dispositivos em questão.

Nesse sentido, a assistência social, conforme a definição trazida pelo art. 1º da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), é a “política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”, e tem por objetivo a proteção à família, a infância, à adolescência, a maternidade e à terceira idade; o amparo às crianças e adolescentes carentes; e a promoção da integração ao mercado de trabalho, entre outros objetivos estatuídos no art. 2º da LOAS.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

A Lei Federal nº 8.742/93, além de definir “assistência social”, prevê que é dever do Estado a universalização dos direitos sociais, estabelecendo como diretrizes a descentralização político-administrativa (art. 5º, I), a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 5º, II), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (art. 5º, III).

No mesmo sentido, foi editado o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como na Resolução nº 109 do CNAS e a Lei Municipal nº 6.350/2018, que instituiu a Política Municipal para a População em Situação de Rua.

Considera-se, assim, população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo e composto por crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que possuam em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares e comunitários fragilizados ou interrompidos, a inexistência de moradia convencional regular, e que utilizem os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite ou como moradia provisória ou todo aquele que se declarar como tal (art. 3º da referida Lei Municipal e art. 1º, parágrafo único do Decreto Federal).

No caso dos autos, resta claro que o Município do Rio de Janeiro, responsável pela manutenção da Unidade de Reinserção Social Maria Tereza Vieira, está violando o ordenamento jurídico vigente, ao comprometer a continuidade dos atendimentos e projetos desenvolvidos pela Unidade de Reinserção, e negligenciar a manutenção de sua estrutura física.

Os relatórios juntados aos autos apontam que o excesso de servidores contratados prejudica o andamento das atividades da URS, visto que a constante troca do efetivo de servidores decorrente de nova contratação gera mudanças sem

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

período de transição do serviço, interrupção dos projetos e trabalhos desenvolvidos pela equipe e perda de profissionais que possuíam conhecimento aprofundado sobre as atividades exercidas, entre outros malefícios.

No que tange ao comprometimento das atividades desenvolvidas pela Unidade de Reinserção, o art. 37, II da CRFB/88 estabelece a regra da obrigatoriedade do concurso público, de provas ou de provas e títulos, para que qualquer brasileiro ou estrangeiro que preencha os requisitos previstos em lei possa ser investido em cargo ou emprego público, excetuado os cargos em comissão.

Em consonância com o texto constitucional, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) dispõe que compete a cada ente federativo, no âmbito de suas respectivas competências, promover o preenchimento de cargos para atendimento das necessidades dos serviços de assistência social por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, na quantidade necessária à gestão e execução dos serviços socioassistenciais.

A constante contratação de profissionais, de forma temporária e transitória, ocasiona a contínua mudança na equipe de trabalho, o que, como apontado no relatório de fls. 42/49 dos inquérito civil, é prejudicial, sob o ponto de vista da assistência social, na medida em que gera trocas sem período de transição, interrupção de projetos e trabalhos desenvolvidos e perda de profissionais que já possuíam conhecimento aprofundado sobre os programas de atividades da unidade, entre outras questões.

A consecução de uma política pública consistente, em conformidade com a Constituição e as demais normas vigentes no ordenamento (seja legal, seja técnica) torna necessária a criação de vínculos estáveis dos servidores com a Administração Pública, a fim de garantir a estabilização das equipes profissionais e, conseqüentemente, a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

A existência de um quadro de funcionários efetivos contribui para a segurança e para a saúde do trabalhador, prevenindo riscos pessoal, social e profissional. Há também o aproveitamento do acúmulo de conhecimentos do trabalhador no que se refere ao SUAS e garante também seus direitos quando cedido a outros órgãos públicos, permitindo a institucionalização do servidor como “presentante” da Administração Pública.

Portanto, ao realizar a contratação de servidores públicos temporários, seja por meio de processo simplificado que enseja o vínculo Celetista, seja por meio de contratos firmados com Organizações Sociais, para o exercício de cargos na estrutura da URS Maria Tereza Vieira, em detrimento da realização de concurso público, o Município do Rio de Janeiro violou a Constituição e as demais normativas infraconstitucionais referentes à política pública de assistência social.

Cabe ressaltar que a própria SMASDH reconhece que a situação de seu setor de recursos humanos está irregular. No relatório publicado pela Secretaria no Diário Oficial do Município em 25/06/2018, aponta-se que, no ano de 2017, 62,86% (em números totais, 2.292) dos servidores da pasta eram contratados, enquanto apenas 37,14% (em números totais, 1.354) foram nomeados por meio de concurso público. Tal situação, de acordo com o relatório, além de representar infração ao normativo da NOB/SUAS-RH, constitui grave problema para a continuidade das ações, bem como à educação e qualificação dos profissionais, devido à intensa rotatividade desses trabalhadores.

Considerando que o próprio Município, por meio de sua SMASDH, reconhece a deficiência no setor de recursos humanos da pasta e os reflexos negativos na prestação do serviço de assistência social dela decorrentes e que, instado pelo Ministério Público, no caso dos presentes autos, manteve-se inerte, impõe-se ao Município a adoção das providências cabíveis no sentido de evitar ou sanar a descontinuidade ou o comprometimento dos projetos, ações e trabalhos desenvolvidos pela SMASDH na URS Maria Tereza Vieira.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Mas as irregularidades não se circunscrevem apenas ao déficit de pessoal. Há também precariedade da infraestrutura da URS, conforme se extrai do relatório de vistoria e das fotos juntadas às fls. 19/28 do inquérito civil.

Do arcabouço fático-probatório, constata-se o descaso do Município do Rio de Janeiro com a manutenção de sua estrutura física, ocasionando grave deficiência na prestação do serviço de assistência social pela unidade.

A Unidade de Reinserção Social apresenta condições precárias de salubridade e estrutura deficiente para o atendimento dos cidadãos que ali se encontram abrigados e para o desempenho das atividades laborais pelos servidores lotados na URS.

Há evidente violação das regras de acessibilidade para o recebimento de pessoas com deficiência, más condições dos ambientes destinados ao trabalho dos servidores e ao uso dos cidadãos acolhidos e danos causados pelas intensas chuvas de fevereiro de 2018, que impossibilitam a utilização de diversos cômodos do estabelecimento. Tal situação é absolutamente inaceitável.

Como exposto anteriormente, a execução da política pública de assistência social é atribuição conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem obedecer às diretrizes impostas pelo ordenamento jurídico, em especial à Constituição e à LOAS.

Ao negligenciar a manutenção da Unidade, o Município do Rio de Janeiro descumpre frontalmente sua atribuição constitucional enquanto responsável pela implementação da política pública de assistência social, atingindo, ainda, os direitos fundamentais dos assistidos, prejudicando sua reintegração social.

Os direitos fundamentais em geral possuem uma dimensão negativa e outra positiva, decorrentes da sua aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, CF). Ao mesmo tempo em que exigem que o Estado se abstenha de violá-los, é necessário também

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

que ele crie condições materiais para a fruição dos direitos instituídos pela Constituição, o que inclui os deveres de proteção contra ações do poder público e dos particulares⁵.

Em que pese, em geral, a dimensão negativa estar associada às liberdades civis, enquanto a vertente positiva ser usualmente atrelada aos direitos sociais, não há como negar que as liberdades civis demandam medidas positivas que ensejam gastos de recursos para a concretização de políticas públicas⁶. Por outro lado, os direitos sociais também demandam posturas absenteístas do Estado.

Os direitos relacionados à assistência social exige não só que o Estado se abstenha de provocar a pobreza e privar os cidadãos de bens essenciais à sua dignidade, mas também exige medidas efetivas e materiais, bem como políticas públicas eficientes para assegurar materialmente uma vida digna, como corolário do direito à vida (art. 5º, *caput*, CF), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e do mínimo existencial⁷, da erradicação da pobreza e da marginalização, da solidariedade e da exigência de justiça social.

⁵ “Neste sentido, é possível falar de uma dupla significação de eficácia vinculante dos direitos fundamentais. Assim, se de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também em um sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais também o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os Poderes públicos respeitarem o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerências, a não ser que presente justificativa que as autorize. Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, § 1º, da CF decorre, num sentido negativo, decorre que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa concepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 374-375). Sobre os deveres de proteção, ver, ainda, ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 450-456.

⁶ Há casos em que, até mesmo, as liberdades consumirão mais recursos do que os direitos sociais. A título exemplificativo, o Estado do Rio de Janeiro destinou, em 2015, R\$ 10.204.387.971,00 em receita para a segurança pública, enquanto, no mesmo ano, destinou R\$ 6.281.976.602 para a saúde, conforme se extrai do Anexo III da Lei Estadual nº 6.955/2015. Sobre o tema, ver GARGARELLA, Gargarella. Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos sociales e individuales? **Jueces para la democracia**, n. 31, p. 11-15, 1998.

⁷ Sobre o mínimo existencial, confira-se SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Cabe ao Estado modelar políticas públicas com meios e ferramentas adequadas aos seus fins, promovendo medidas concretas com aptidão para resguardar os direitos fundamentais da população, o que não vem ocorrendo em relação às pessoas que residem na URS.

Note-se que é descabida qualquer possível alegação, pelo Réu, da falta ou da ausência de recursos para a realização de obras na Unidade de Reinserção Social. Em primeiro lugar, porque a dotação orçamentária da SMASDH para o ano de 2019, de acordo com a Lei Orçamentária Anual do Município, é de R\$ 354.716.475,00. Desse montante, R\$ 2.787.224,00 foram destinados à infraestrutura e manutenção das Unidades de Assistência Social e Direitos Humanos.

Isto porque, **após análise do orçamento de 2019, especificamente no que diz respeito à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, constatou-se que, após atualizações, o orçamento do órgão foi de R\$ 403.250.263,16. Desse valor, apenas 77% foi liquidado, perfazendo uma sobra orçamentária no valor de R\$ 94.470.291,65 (dados colhidos até 27/11/2019).**

Há duas ações que se alinham com o objeto investigado, quais sejam: 1501 – Ampliação, Reforma e Adequação das Unidades da SMASDH e 2040 - Infraestrutura e Manutenção das Unidades de Assistência Social e Direitos Humanos.

No exercício de 2019, a Ação 1501 não foi executada, enquanto que na Ação 2040, que teve uma fixação atualizada de R\$ 3.179.145,89, houve uma execução no valor de R\$ 2.263.495,61, como se observa abaixo:

Ação	Valor Original Orçado (a)	Valor do Orçamento com Atualizações (b)	Valor Empenhado (c)	Valor Liquidado (d)	Valor Pago (e)	Sobra de Orçamento (b) – (d)
1501	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2040	2.787.224,00	3.179.145,89	2.856.109,57	2.263.495,61	2.125.114,40	915.649,89

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Nota-se, assim, que a Ação 2040 - Infraestrutura e Manutenção das Unidades de Assistência Social e Direitos Humanos, teve uma execução, até 27/11/2019, de 71%, **tendo, ainda, um potencial de gastos do ponto de vista orçamentário no valor de R\$ 915.649,89 (R\$ 3.179.145,89 – R\$ 2.263.495,61).**

Importante lembrar que o Plano Plurianual - PPA prevê gastos no valor R\$ 12.283.188,00 no Programa de Governo 0569⁸, entre 2019 e 2021. Tal informação nos faz acreditar que, do ponto de vista do planejamento governamental a Prefeitura ainda tem um lastro de R\$ 10.019.692,39 para executar nos exercícios de 2020 e 2021, sendo desse total R\$ 775.604,00 referente à Despesa de Capital.

Conclui-se, portanto, que o orçamento municipal contempla previsão orçamentária na política pública de assistência social suficiente (especificamente no que se refere à verba relacionada à Ação 2040), no exercício de 2019, para adequar a Unidade de Reinserção Social Maria Tereza Vieira aos parâmetros normativos constantes do relatório de fls. 42/49 do MPRJ n.º 2017.00828251.

Mesmo considerando que os valores citados são destinados à manutenção e infraestrutura de todas as Unidades de Assistência Social e Direitos Humanos geridas pelo Município, a dotação é compatível com a realização de reformas na URS Maria Tereza Vieira, eis que as adequações necessárias não exigem investimentos vultosos.

Pelo contrário, algumas das irregularidades apontadas na vistoria dizem respeito a deficiências na manutenção ordinária da URS, como a ausência de pintura e capina, que já deveriam ser custeadas pela referida dotação orçamentária. Logo, **não há que se falar em inexistência ou insuficiência de recursos financeiros.**

⁸ Cujo objetivo geral é o de organizar a gestão em Assistência Social e Direitos Humanos por meio de melhorias na infraestrutura das Unidades, da capacidade de gerenciamento e formação dos recursos humanos, do monitoramento e avaliação do serviço prestado e das necessidades de assistência social e direitos humanos da população

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

uma vez que há - ao menos - quantia de pouco mais de R\$ 900.000,00 com o objetivo de prover a manutenção da URS.

Não bastasse isso, o STF tem jurisprudência pacífica no sentido de que o Estado não pode alegar violação à reserva do possível para se negar a garantir direitos básicos do cidadão, notadamente aqueles ligados ao mínimo existencial, razão pela qual não há que se falar em ponderação:

E M E N T A: VÍTIMA DE ASSALTO OCORRIDO EM REGIÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO AO QUAL SE ATRIBUI OMISSÃO NO DESEMPENHO DA OBRIGAÇÃO DE OFERECER À POPULAÇÃO LOCAL NÍVEIS EFICIENTES E ADEQUADOS DE SEGURANÇA PÚBLICA - PRÁTICA CRIMINOSA QUE CAUSOU TETRAPLEGIA À VÍTIMA E QUE LHE IMPÔS, PARA SOBREVIVER, DEPENDÊNCIA ABSOLUTA EM RELAÇÃO A SISTEMA DE VENTILAÇÃO PULMONAR ARTIFICIAL - NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MARCAPASSO DIAFRAGMÁTICO INTRAMUSCULAR (MARCAPASSO FRÊNICO) - RECUSA DO ESTADO DE PERNAMBUCO EM VIABILIZAR A CIRURGIA DE IMPLANTE DE REFERIDO MARCAPASSO, A DESPEITO DE HAVER SUPOSTAMENTE FALHADO EM SEU DEVER CONSTITUCIONAL DE PROMOVER AÇÕES EFICAZES E ADEQUADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM FAVOR DA POPULAÇÃO LOCAL (CF, art. 144, "caput") - DISCUSSÃO EM TORNO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO (CF, art. 37, § 6º) - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - DOCTRINA - PRECEDENTES - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONCEDIDA EM FAVOR DA VÍTIMA, NA CAUSA PRINCIPAL, PELO SENHOR DESEMBARGADOR RELATOR DO PROCESSO - SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DESSA DECISÃO POR ATO DA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - MEDIDA DE CONTRACAUTELA QUE NÃO SE JUSTIFICAVA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE SEUS PRESSUPOSTOS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL (CF, arts. 196 e 197) - OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO - CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO DE PERNAMBUCO - DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) - COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) - A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (RTJ 200/191-197) - O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO - A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO - A TEORIA DA "RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES" (OU DA "LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES") - CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) - A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO - **CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO)** - DOUTRINA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 - RTJ 175/1212-1213 - RTJ 199/1219-1220) - RECURSO DE AGRAVO PROVIDO.

(STF, AgRg, na Suspensão de Tutela Antecipada nº 223/PB, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, Dje em 09/04/2014 - não grifado no original).

E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - **O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da**

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - **A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.** - **A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.** Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - **A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.** Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).

[...]

(STF, Ag.Rg. no ARE 639.337/SP, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe em 15/09/2011 – não grifado no original).

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Aliás, a Suprema Corte vem entendendo pacificamente pela possibilidade de o Judiciário determinar ao ente público a realização de determinada política pública para implementação de direitos fundamentais consagrados na Constituição, sem que se possa cogitar de violação à separação de poderes:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DETERIORAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DE INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. CONSTRUÇÃO DE NOVA ESCOLA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA. PRECEDENTES.

As duas Turmas do Supremo Tribunal Federal possuem entendimento de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, a exemplo do direito ao acesso à educação básica, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, ARE 761.127-AgR/AP, Primeira Turma, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 24/06/2014)

Ademais, a falta de acessibilidade das instalações dificulta a mobilidade de pessoas com deficiência sua locomoção, impossibilitando que tenham uma vida independente durante a permanência na unidade. Tal situação gera violação não só aos direitos previstos no texto constitucional mencionados acima, mas também daqueles previstos na Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada sob o rito do art. 5º, § 3º, CF – tendo, portanto, força de emenda

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

constitucional ao integrar o bloco de constitucionalidade⁹⁻¹⁰ – e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015).

Tal arcabouço normativo prevê a implementação de um desenho universal e, subsidiariamente, uma adaptação razoável¹¹, que eliminem as barreiras discriminatórias do dia a dia das pessoas com deficiência e que as impedem de viver de forma autônoma, violando sua dignidade e seus direitos fundamentais.

⁹ O bloco de constitucionalidade é o conjunto de normas que possuem hierarquia constitucional em um ordenamento jurídico, que, ainda que não figurem no documento constitucional, podem ser tomadas como parâmetros para o exercício do controle de constitucionalidade. Sobre a criação do termo, “[o] conceito de ‘bloco de constitucionalidade’ tem sua origem no Direito Constitucional francês. O Conselho Constitucional da França, em decisão proferida em 1971, afirmou que, como o Preâmbulo da Constituição do país, editada em 1958, se refere à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e ao Preâmbulo da Constituição de 1946, esses textos teriam também se incorporado à ordem constitucional vigente. Tal orientação foi extremamente importante para o constitucionalismo francês, pois permitiu que a jurisdição constitucional do país se estendesse à proteção de um amplo elenco de direitos fundamentais, ausentes do texto constitucional. Na sua redação atual, o preâmbulo daquela Constituição se reporta ainda à Carta do Meio Ambiente de 2003, que, dessa forma, também integra o bloco de constitucionalidade do país. A constituição francesa não é, portanto, composta apenas por seu texto, mas também por aqueles outros diplomas normativos”. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 44-45. Sobre a referida decisão, que inaugurou o conceito, cf. Decisão nº 71-44 DC, de 16 jul. 1971, Conselho Constitucional da França.

¹⁰ A doutrina internacionalista costuma defender que os tratados de direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro, por força do art. 5º, § 2º, CF, já teriam hierarquia constitucional, porque, além do elemento textual possibilitar essa interpretação, essa seria uma forma mais eficaz de proteção dos direitos humanos, colocando-os ao abrigo do legislador, prevalecendo, no conflito entre a constituição e o tratado, a norma mais favorável. Nesse sentido, cf. PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-91; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. **Arquivos de Direitos Humanos**, n. 1, p. 3-55, 1999; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O novo § 3º do art. 5º da Constituição e sua eficácia. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 378, ano 101, p. 89-109, mar./abr. 2005; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Comentários ao artigo 5º, § 3º. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (Orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 518-523. Em sentido contrário, alegando (i) inchaço da Constituição, que dificultaria saber quais direitos estariam em vigor o que, consequentemente, impediria a formação de um sentimento constitucional; e (ii) que, em alguns casos seria muito difícil (às vezes, impossível) definir qual seria a norma mais benéfica, ver SARMENTO, Daniel. O Direito Constitucional e o Direito Internacional: diálogos e tensões. In: ALVES, Cândice Lisbôa (Org.). **Vulnerabilidades e invisibilidades: desafios contemporâneos para a concretização dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2015, p. 3-36; KUMM, Mattias. Democratic constitutionalism encounters international law: terms of engagement. In: CHOUDHRY, Sujit. **The migration of ideas**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 256-293.

¹¹ Sobre o tema, ver MARTEL, Letícia de Campos Velho. Adaptação razoável: o novo conceito sob as lentes de uma gramática constitucional inclusiva. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 89-113, jun. 2011.

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

Esses direitos que figuram expressamente no ordenamento jurídico-constitucional estão diretamente associados a valores como igualdade, liberdade, dignidade e autonomia, razão pela qual são protegidos como direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

Dessa forma, a omissão do Réu põe viola o bloco de constitucionalidade, visto que as barreiras encontradas na URS impossibilitam o exercício dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. No mesmo sentido apontado acima, o STF possui precedente específico no caso de obras de acessibilidade, de modo que é perfeitamente possível que o Judiciário determine a realização dessas medidas, sem que se possa falar em violação à separação de poderes, notadamente diante da incorporação da convenção no bloco de constitucionalidade:

“PRÉDIO PÚBLICO – PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL – ACESSO. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 – federal –, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 – estas duas do Estado de São Paulo – asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem.”

(STF, RE 440.028/SP, Primeira Turma, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 29/10/2013 – não grifado no original).

É urgente, portanto, que o Município do Rio de Janeiro proceda às reformas e manutenções necessárias à adequação da URS Maria Tereza Vieira, a fim de que sejam sanadas as irregularidades na execução da política pública de assistência social originárias dos problemas existentes na estrutura física da URS, sem que se possa opor a reserva do possível ao caso em questão.

A legitimidade do Judiciário é evidente na medida em que restou comprovada a omissão do Réu em promover as medidas para a adequação do ambiente e do trabalho realizado às diretrizes normativas vigentes, não havendo que se falar em violação de poderes, na medida em que atua como legítima instância contramajoritária¹².

¹² Sobre o tema, ver a clássica obra de BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 1986.

IV – DOS PEDIDOS

IV.1. DA CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA DE CARÁTER ANTECEDENTE

Para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, prevista no art. 300 c/c art. 303 do CPC, é necessário que estejam presentes os requisitos autorizativos, quais sejam: *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito invocado) e *periculum in mora* (perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo).

No caso em tela, é clara a presença de ambos os requisitos autorizativos. Em relação à plausibilidade das alegações, nota-se que a sua presença é evidente, tendo em vista que a vistoria realizada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania comprovou a existência de vários problemas na prestação do serviço de assistência social pela URS Maria Tereza Vieira, violando direitos fundamentais das pessoas que ali residem, conforme se extrai da narrativa acima e dos elementos colhidos nos autos do IC MPRJ nº 2017.00828251

Nesse cenário, **a violação das normas referentes à adequada execução da política pública de assistência social e à inclusão das pessoas com deficiência, previstas pelo ordenamento jurídico, é clara**, sobretudo no tocante aos mandamentos da Constituição Federal, da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93), da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (Resolução nº 269, de 13 de Dezembro de 2006), da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Logo, há fundamentos suficientes para o reconhecimento, em sede de cognição sumária, da verossimilhança das alegações desenvolvidas pelo Autor.

Quanto ao perigo de dano ou risco de resultado útil ao processo, infere-se que sua presença é igualmente cristalina. A continuidade do atual *status quo*, com o comprometimento dos trabalhos, ações e atividades da URS decorrentes da alta

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

rotatividade dos servidores, com a existência de diversas deficiências na estrutura física da unidade e com a violação dos direitos das pessoas com deficiência, representa a reiteração das violações dos direitos fundamentais das famílias atendidas pela Unidade de Reinserção Social, de forma que a concessão das pretensões somente por ocasião da prolação da sentença prolongará demasiadamente tais violações, que passarão a contar com a omissão também do Judiciário.

Dessa forma, o Ministério Público requer a concessão da medida liminar *inaudita altera parte*, na forma do art. 294, parágrafo único, do CPC/2015, para que, em sede de tutela provisória de urgência de natureza antecipada, determine-se que o Município do Rio de Janeiro:

- (i) Adote as providências cabíveis no sentido de evitar ou sanar a descontinuidade ou o comprometimento do atendimento, interrupção de projetos e trabalhos desenvolvidos pela URS Maria Tereza Vieira, realizando concurso público para a contratação de servidores, na forma do art. 37, II, CF, no prazo de 60 dias (ou em outro que este MM. Juízo julgar razoável);
- (ii) Realize obras de infraestrutura, sobretudo na sala de convivência e nos dormitórios que estão inutilizados em consequência das fortes chuvas, além de obras que tornem o espaço acessível para pessoas com deficiência, inclusive os banheiros, bem como sejam realizados os reparos inerentes à manutenção ordinária das instalações físicas, no prazo de 60 dias (ou em outro que este MM. Juízo julgar razoável);
- (iii) Apresente plano de metas para a conclusão dos pedidos determinados nos itens i e ii acima, no prazo de 10 dias (ou em outro que este MM. Juízo julgar razoável);

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL

(iv) Caso sejam indeferidos os pedidos anteriores, requer, subsidiariamente, a apresentação de plano de trabalho, acompanhado de cronograma de datas, para que sejam sanadas as irregularidades previstas nos itens i e ii acima, no prazo de 7 dias (ou em outro que este MM. Juízo julgar razoável), cuja implementação será igualmente acompanhada pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

IV.2. DOS PEDIDOS FINAIS

Ao final, o Ministério Público requer:

- (i) a citação do Réu para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de preclusão e revelia;
- (ii) a anotação de que o órgão do Ministério Público com atribuição para atuar no feito é a **3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital**, situada na Avenida Nilo Peçanha, 151, 9º andar, Centro, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20020-100, que deverá ser pessoalmente intimado dos atos processuais, nos termos do art. 41, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 e do art. 82, inciso III, da Lei Complementar nº 106/03 do Estado do Rio de Janeiro;
- (iii) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/1985 e do art. 87 da Lei nº 8.078/1990;
- (iv) a confirmação da medida liminar para que, em caráter definitivo, o Réu seja a adotar as providências cabíveis com o objetivo de evitar ou sanar a descontinuidade ou o comprometimento do atendimento, interrupção de projetos e trabalhos desenvolvidos pela URS Maria Tereza Vieira, mediante a realização de concurso público;

(v) a confirmação da medida liminar para que, em caráter definitivo, o Réu realize as obras de infraestrutura e de estrutura física necessárias, de acordo com as normas vigentes, conforme demonstrado no relatório de fls. 42/49, sobretudo na sala de convivência e nos dormitórios que estão inutilizados em consequência das fortes chuvas, além de obras que tornem o espaço acessível para pessoas com deficiência, inclusive os banheiros, bem como sejam realizados os reparos inerentes à manutenção ordinária das instalações físicas;

(vi) A condenação dos réus ao pagamento de verba honorária de sucumbência a ser revertida ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual n.º 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98;

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta-se, desde logo, pela produção de todas as provas em Direito admitidas e que se fizerem pertinentes, notadamente a testemunhal, a pericial e a documental, além do depoimento pessoal dos réus e a juntada de novos documentos e tudo o mais que se fizer necessário à completa elucidação e demonstração cabal dos fatos articulados na presente petição inicial.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes termos,

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2019.

LIANA BARROS CARDOZO
PROMOTORA DE JUSTIÇA
MATRÍCULA Nº 1.806