

Fls.

**Processo: 0007371-35.2019.8.19.0037**

## Processo Eletrônico

Classe/Assunto: Ação Civil Pública - ECA - Medidas de Proteção

Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Réu: MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Representante Legal: RENATO PINHEIRO BRAVO

---

Nesta data, faço os autos conclusos ao MM. Dr. Juiz  
Adriana Valentim Andrade do Nascimento

Em 15/06/2023

### Sentença

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face do Município de Nova Friburgo, com requerimento de tutela de urgência, alegando, em síntese, que o réu não teria se desincumbido de sua obrigação de implementar o programa de acolhimento familiar, conforme previsto pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, estabelecido pela Resolução CONANDA/CNAS nº 1/2006.

Pelo Parquet foram apresentados os documentos constantes dos ids. 29-587, 592-597 e 607-639.

Intimado sobre o pedido de tutela, manifestou-se o réu e juntou documentos, conforme ids. 646-678, alegando, em resumo, que já mantém com recursos próprios equipamento socioassistencial de alta complexidade, qual seja, a CAIVS, destinado ao acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e afastados do convívio familiar, o que atende ao pleito do autor, ressaltando, ainda que o projeto de Programa de Acolhimento Familiar já foi apresentado e há agendamento de assembleia para discutir algumas alterações; que devem ser respeitados os princípios da separação dos poderes e da reserva do possível; que seria incabível a aplicação de multa diária e pessoal e, por fim, que inexistente prática de ato de improbidade administrativa.

No id. 686 o autor insistiu na concessão da liminar.

O réu tornou a se manifestar e a juntar documentos, consoante ids. 688-691.

Nos ids. 694-697 foi lançada decisão indeferindo o pedido de tutela antecipada, a qual foi desafiada por agravo de instrumento (ids. 699-724), recurso ao qual foi negado provimento (ids. 758-760).

Contestação acompanhada de documentos nos ids.732-753.

Em réplica o Parquet se pronunciou nos ids. 763-777.

Em provas, as partes se manifestaram nos ids. 783 e 800, tendo o MP pugnado pelo julgamento antecipado da lide e o réu protestado pela produção de prova documental e testemunhal.

É o relatório. Decido.

É direito fundamental das crianças e adolescentes a convivência em um seio familiar (arts. 227 da CF; e 19 e 34 do ECA). Assim, visando suprir situações de abandono e vulnerabilidade de forma mais humanizada, foi introduzida no ECA, como medida protetiva, a inclusão em programa de acolhimento familiar (art. 101, inciso VIII, do ECA).

Frise-se que antes mesmo de sua previsão expressa no ECA, o programa de acolhimento familiar já havia sido estabelecido como uma das diretrizes da Resolução nº 1/06, aprovada em conjunto pelos Conselhos Nacionais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Veja-se que lá em 2010 já havia instaurado o Ministério Público inquérito civil, o de nº 5, para acompanhar a implementação do programa de acolhimento familiar neste Município e como restaram esgotadas as investigações, entendeu por necessária a propositura da presente ação.

Assim, embora num primeiro momento este Juízo tenha entendido por ausentes os requisitos legais para concessão da tutela requerida de forma antecipada, principalmente, pelo delicado momento que se vivenciava quando da distribuição da demanda, forçoso concluir que já decorreu tempo mais do que razoável para o aludido programa ser implementado, em completa desobediência ao ordenamento jurídico que impõe o dever de prioridade absoluta ao público infanto-juvenil.

Ressalte-se que o acolhimento familiar é a medida protetiva que mais se aproxima dos termos "família" e "lar". Este instituto permite que pessoas acolham em seus lares crianças e adolescentes que, a priori, deveriam ser encaminhadas para o acolhimento institucional, oferecendo-lhes a oportunidade de não se afastarem da convivência familiar.

Conclui-se, então, que muito embora o Município réu mantenha um programa de acolhimento institucional, a medida aqui pleiteada tem objeto muito diverso.

Numa análise cuidadosa da questão afere-se que além de sede constitucional, conforme já dito linhas acima, o programa se encontra também regrado nos arts. 34 e 260, §3º do ECA e previsto na Política Nacional de Assistência Social, além de integrar os serviços de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social, devendo contar com uma estrutura dotada de profissionais suficientes e qualificados.

Ademais, a já citada Resolução Conjunta CNAS/CONANDA de nº 1/2006 trouxe os parâmetros mínimos para desenvolvimento do serviço de acolhimento, conforme Resolução CNAS nº 269/06.

O réu, desidioso em seu dever, até o presente momento, apenas apresentou uma minuta de Plano Municipal sobre o tema, teimando em sustentar que já oferece acolhimento institucional às crianças e aos adolescentes, como se suficiente e semelhantes fossem os programas.

Digno de registro é que a medida de institucionalização em entidade é a mais extrema, além de totalmente diversa da aqui tratada, conforme já dito alhures, sendo certo que a CAIVS conta com poucas vagas e a sua estrutura está muita aquém do necessário.

Frise-se que em flagrante violação se encontra o postulado da dignidade da pessoa humana decorrente do desrespeito ao direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária.

Como por meio do acolhimento familiar, os infantes receberão cuidados e conviverão com as regras próprias da dinâmica familiar, tendo garantido o seu direito à convivência em uma família, além da comunidade em que vivem, encontrarão a estrutura de que precisam para o seu desenvolvimento como pessoas.

Cabe frisar que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente assegura que tal tipo de acolhimento é temporário e excepcional, ou seja, a família acolhedora funciona como um local de passagem da criança e do adolescente, com o escopo de prepará-los para o retorno à família natural ou extensa, para colocá-los em uma nova família por meio da adoção ou, quando não sendo possíveis as duas situações anteriores, conduzi-los a uma vida independente, após atingida a maioridade civil.

Enfatiza-se que jamais servirá a família acolhedora como um alento aos profissionais que militam na seara da infância e da juventude de que a criança e o adolescente estão protegidos em uma família, podendo o Poder Judiciário dar a prestação jurisdicional no tempo que entender conveniente.

Como a Lei Maior atribui ao Poder Judiciário a função de analisar qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito individual ou coletivo, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes.

Após a cognição exauriente, pode constatar o Juízo a omissão do poder público e em se admitindo como ilegítima a atuação do Poder Judiciário para revisão do ato discricionário da administração, estar-se-ia utilizando o princípio da separação dos poderes como um meio para justificar a negativa de vigência aos preceitos constitucionais e contrariar o interesse público.

No presente caso concreto, diante do tempo já decorrido e da necessária observância do princípio da prioridade absoluta, é exigível do réu adotar política de preferência na formulação e na execução do programa de acolhimento familiar, inclusive, com a destinação privilegiada de recursos públicos na área afeta à infância e à juventude.

Sim, vivenciamos ainda as consequências de uma crise financeira, mas além de já superadas em parte, ressalta-se que o ECA, em seu art. 260, §2º, conta com previsão de financiamento do programa de acolhimento familiar com verbas provenientes do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que a Lei Municipal de Nova Friburgo de nº 4.684/19 (§4º do art. 19) destina 30% destes valores para garantir o acolhimento deste público.

Ademais, inviável a oposição da reserva do possível ante a garantia do mínimo existencial, que deve atribuir ao indivíduo, principalmente, em desenvolvimento, a dignidade de que é merecedor.

Portanto, há, sim, agora, que se impor ao Município réu a implementação do programa de acolhimento familiar, não havendo que se falar em afronta à garantia de independência entre os poderes, diante da intervenção judicial, tampouco em violação a qualquer um dos princípios que regem a administração pública, previstos no art. 37 da Carta Magna, já que evidenciada a lacuna no sistema administrativo a demandar a atuação do Judiciário a fim de garantir a realização do direito fundamental aqui em jogo.

E para que o serviço de acolhimento familiar funcione adequadamente, será imprescindível que o município réu promova a sua regulamentação, bem como empreenda a necessária diligência na seleção das famílias, na sua capacitação e acompanhamento, através da intervenção de equipe técnica interdisciplinar devidamente preparada, de modo que sejam minoradas as possibilidades de insucesso do acolhimento em razão dos conflitos surgidos a partir da convivência.

Embora se trate de atividade da qual se exija vocação, isso não significa que necessite ser gratuita. Aliás, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente autoriza o repasse de recursos às famílias acolhedoras (Art. 34, §4º). Mas, como já exposto linhas acima, o ECA, em seu art. 260, §2º, prevê financiamento do programa de acolhimento familiar com verbas provenientes do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que a Lei Municipal de Nova Friburgo

de nº 4.684/19 (§4º do art. 19) destina 30% destes valores para garantir o acolhimento deste público.

Assim, com a realocação de recursos será viável a sua implementação.

Por fim, importante observar que o devedor da obrigação estatal é o ente público, sendo certo que é possível responsabilizar o gestor pela inércia do Poder Público, já que tal interpretação que se faz do ordenamento jurídico é a mais justa e coerente, pois não se afigura razoável que o ente estatal seja punido pela inércia do agente que o representa.

Digo isso, porque o impulso para a consumação do ato administrativo que aqui se impõe depende da vontade do agente público responsável pela ordenação das despesas, pois a administração pública é gerida por pessoas, as quais representam a vontade momentânea do Poder Público. A teoria do órgão, tão bem delineada na doutrina de Hely Lopes Meirelles, revela exatamente estes aspectos orgânicos entre autoridade pública e administração, que se confundem numa vontade só.

Como muito bem se sabe, a pessoa jurídica de direito público é quem responde objetivamente (art. 37, §6º, CR/88) pela ação ou omissão de seus agentes, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. E, assim, não se pode submeter o poder público a mais uma punição, ou seja, não parece justo e coerente que o Município seja responsabilizado judicialmente pela omissão de uma pessoa física descomprometida com a causa infanto-juvenil.

Primeiro, o ente público foi punido por não ter um gestor eficiente no trato das necessidades coletivas das crianças e adolescentes, figurando como réu (a pessoa jurídica) em uma ação coletiva e, depois ainda será novamente punido na fase de cumprimento de sentença, tendo que pagar astreintes.

Digno de registro que a multa acaba atingido muitas vezes valor elevado em desfavor dos recursos públicos, sem a devida previsão orçamentária, já que nenhum gestor se prepara para o pagamento deste tipo de despesa, causando certo desajuste nas contas públicas, em desacordo com o disposto no art. 167 da CR/88.

Portanto, o mesmo orçamento que vem sendo discutido e debatido na vã tentativa de incrementar receitas para as mais variadas necessidades das crianças e adolescentes, poderia ser dilapidado por uma decisão judicial.

Até mesmo pela aplicação do princípio da eficiência, que deve nortear toda a administração pública, a coerção indireta representada pela multa diária não tem cumprido sua finalidade quando direcionada contra os cofres públicos, pois o mau gestor pouco se importa com o erário, e, portanto, não se sente pressionado se este sofrerá prejuízo para pagamento de astreintes pelo descumprimento de ordem judicial, embora seja possível, em tese, ação de regresso, o que na prática, pouco se vê.

Ressalte-se para a pressão psicológica exercida por uma multa pessoal, o que acaba tendo o efeito de manter o gestor alerta e mais "sensível" ao acatamento da ordem judicial.

Agora, se mesmo ciente de sua obrigação, ele vier a descumprir a ordem, essa omissão da pessoa física não pode repercutir negativamente nos cofres públicos.

No âmbito da doutrina da proteção integral, vigente a norma prevista no art. 70 da Lei 8.069/90, que dispõe: "É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente". O seu art. 73 ainda prevê: "A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica, nos termos desta lei". Por fim, o art. 216 do mesmo diploma reza: "Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao

poder público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão".

Conclui-se, então, que a mens legis é punir severamente aqueles maus gestores, que se omitem na defesa e proteção deste público já tão fragilizado.

Desta feita, esta interpretação respalda o Juízo do poder de pressionar o gestor a cumprir a ordem judicial, destinando políticas públicas aos jovens, e de maneira eficiente, direcionando a multa diária contra a pessoa física, esta sim, responsável pelas ações e omissões do ente estatal.

Pelo exposto, com fulcro no art. 487, inciso I do CPC, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS para obrigar o réu a: 1) Promover, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a implantação da política de acolhimento familiar para atendimento de crianças e adolescentes que desse serviço necessitarem, sob as orientações técnicas do CONANDA e do CNAS; 2) Designar, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, uma ou mais equipes de referência da Secretaria Municipal de Assistência Social, preferencialmente com atuação na proteção especial, que se responsabilize(m) pela supervisão dos serviços de acolhimento, central de regulação de vagas e elaboração de estudo diagnóstico e parecer técnico que fundamente a necessidade de afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar; 3) Submeter, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, as equipes de referência do serviço de acolhimento familiar à capacitação específica para o desempenho da função, nos moldes da Política Nacional de Capacitação, preconizada pela Norma Operacional Básica-RH/SUAS; 4) Elaborar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, fluxogramas operacionais de atendimento, notadamente em relação à atuação do Conselho Tutelar e da rede socioassistencial no que concerne ao direito à convivência familiar e comunitária; 5) Iniciar, no máximo em 90 dias, seleção, capacitação e cadastramento das famílias que receberão as crianças e adolescentes inseridas no projeto; 6) Disponibilizar os serviços médicos educacionais e socioassistenciais existentes no município para atendimento prioritário das crianças e dos adolescentes acolhidos pelo projeto; e, 7) Garantir o acompanhamento da criança ou adolescente em sua família após o desligamento dos serviços de acolhimento, pelo prazo de, no mínimo, 6 (seis) meses, consoante as diretrizes do documento "Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes", sob pena, em quaisquer dos casos, de multa diária e pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro nos arts. 535 e 536 do CPC.

Deixo de condenar o Município de Nova Friburgo no pagamento das custas, uma vez que por força da Lei Estadual 3.350/99, art. 17, IX, é isento, à exceção da taxa judiciária, de índole e fato gerador diverso daquelas.

Quanto aos honorários de sucumbência, deixo de fixá-los, já que comungo da tese consolidada no STJ e no Tribunal de Justiça de nosso Estado, no sentido de não ser cabível condenação ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência em se tratando de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, salvo caso de comprovada má-fé, devendo ser aplicada a regra do art. 18 da Lei nº 7.347/85, por critério de simetria.

Submeto esta sentença ao duplo grau de jurisdição obrigatório, nos termos do art. 496, NCPC. Decorrido o prazo de recurso voluntário, remetam-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça, com as homenagens deste magistrado.

Transitada em julgado e cumprida a presente, dê-se baixa e arquivem-se.

P.I.

**Adriana Valentim Andrade do Nascimento - Juiz Titular**

---

Autos recebidos do MM. Dr. Juiz

Adriana Valentim Andrade do Nascimento

Em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Código de Autenticação: **4IMY.TZCU.KFZR.C2Z3**  
Este código pode ser verificado em: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br) – Serviços – Validação de documentos