**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 1ª VARA DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E DO IDOSO DA COMARCA DA CAPITAL.**

**Inquérito Civil nº 33/2017**

**O** **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio da **1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DA CAPITAL** (e-mail 1pjtijcap@mprj.mp.br), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais previstas no art. 129, III da Constituição da República Federativa do Brasil; no art. 173, III da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; no art. 25, IV da Lei Federal nº 8.625/93 (LOMP); no art. 34, VI, alínea “a” da Lei Complementar nº 106/2003 (LOMPERJ); no art. 5º da Lei Federal nº 7.347/85 e no art. 300 e ss da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**

**COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

**EM CARÁTER INCIDENTAL**

em face do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 42.498.600/0001-71, com sede à Rua Pinheiro Machado, S/N (Palácio Guanabara), Laranjeiras, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22231-090, em face do Sr. **CLAUDIO BONFIM DE CASTRO E SILVA**, na qualidade de Governador do Estado do Rio de Janeiro, com endereço à Rua Pinheiro Machado, s/nº - Laranjeiras, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22231-901 (Palácio Guanabara), em face do Sr. **NELSON ROCHA,** na qualidade de Secretário Estadual de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, com endereço à Avenida Erasmo Braga, nº 118 - andares 5º e 7º, Centro~~,~~ Rio de Janeiro**,** CEP: 20071-004 e em face do Sr. **LEONARDO LOBO PIRES**, na qualidade de Secretário Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro, com endereço à Avenida Presidente Vargas, nº 670 – 19º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20071-001, todos devidamente representados pela PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com sede na Rua do Carmo, nº 27, Centro, Rio de Janeiro/RJ, pelas razões de fato e de direito adiante articulados:

***I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS***

**I.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Procura-se pela presente Ação Civil Pública, em síntese, assegurar os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes do Estado do Rio de Janeiro, através da devida previsão e realização do orçamento discriminado para implementação de políticas públicas voltadas à tutela desta parcela hiper vulnerável da sociedade, além de buscar outras medidas de adequações do planejamento orçamentário à lei de responsabilidade fiscal, notadamente, não contingenciamentos e remanejamentos, além de repasses para cofinanciamento de políticas públicas assistenciais em prol da população infanto-juvenil em situação de risco. Ademais, busca-se com a presente ação a implementação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

A legitimação do Ministério Público para pugnar judicialmente pelos referidos direitos, também denominados transindividuais, decorre da Constituição da República. O art. 127, caput, dispõe competir ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ainda segundo a Constituição Federal, em seu art. 129, incisos II e III, é dever do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, inclusive com o uso de inquérito civil e da ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos.

Exsurge irrefutável destes dispositivos, bem como pelos arts. 201, V, e 210, I, da Lei 8.069/90 (ECA), a legitimação ativa do Ministério Público para propositura da presente ação de interesse das crianças e adolescentes, justificando a atuação do *Parquet* como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e ao qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da CF).

Por derradeiro, a atribuição da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude da Capital para a deflagração da presente ação civil pública encontra seu fundamento legal na norma do artigo 3º da Resolução GPGJ nº 1.883, de 13 de dezembro de 2013, alterada pela Resolução GPGJ nº 2.236/2018, de 21 de agosto de 2018[[1]](#footnote-2).

**I.2 LEGITIMIDADE PASSIVA DOS GESTORES PÚBLICOS PARA A CAUSA EM RAZÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO IMPOSITIVO. DA POSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DE MULTA À PESSOA DO GESTOR.**

Neste ponto, é importante alertar que o devedor da obrigação estatal é, de fato, o ente público. Entretanto, a medida judicial adotada pelo Ministério Público é posterior à tomada de medidas não demandistas, como no presente caso, no qual houve a expedição de Recomendação em 2019, que não foi cumprida. Não se afigura razoável que o Estado seja punido de forma isolada pela inércia do agente que o representa nem que seja somente os cofres públicos onerados por eventual descumprimento de determinação judicial endereçada a todos os réus ora mencionados.

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

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

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

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

Descabe, no caso em tela, postular que recaia multa diária em caso de descumprimento somente sobre o patrimônio da pessoa jurídica, Estado do Rio de Janeiro, vez que justamente é o ente federativo que necessita, cada vez mais, de recursos financeiros para adequadamente viabilizar a implementação de políticas públicas eficazes para amparo dos jurisdicionados em geral e do público infanto-juvenil em especial, momento nesse período de combate ao COVID-19.

Neste sentido se manifesta Sidney Fiori Júnior[[2]](#footnote-3):

*Ora, o impulso para a alocação das rubricas nas leis orçamentárias, a realização de uma licitação para a contratação de um serviço, enfim, a consumação de um ato administrativo 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.*

*Entretanto, segundo a doutrina mencionada, 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.*

***Não podemos concordar com a submissão do poder público a mais uma punição, ou seja, não parece justo/coerente que o Estado 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 ação cominatória de obrigação de fazer e, depois, ainda, será novamente punido na fase de cumprimento de sentença, tendo que pagar quantia certa pela soma das multas?***

***Infelizmente, a grande maioria das decisões judiciais ainda impõe as astreintes contra o Poder Público. São multas diárias altíssimas cominadas em desfavor dos recursos públicos, sem a devida previsão orçamentária. Estas despesas causadas com o pagamento das astreintes não possuem lastro no orçamento, pois 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.*** *(grifo nosso)****.***

Esse entendimento é esposado também na doutrina de Fredie Didier Jr[[3]](#footnote-4) que *“as pessoas jurídicas só têm vontade na exata medida em que as pessoas físicas que as representam a manifestem. Se a multa é mecanismo que visa a influenciar decisivamente esta vontade (que, por definição, só pode ser humana), não há como afastar sua incidência direta e pessoal sobre os representantes das pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas".*

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

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

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

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

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

**I.3. DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA VARA DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E DO IDOSO DA CAPITAL**

Como já frisado acima, procura-se pela presente Ação Civil Pública assegurar os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes do Estado do Rio de Janeiro, através da devida previsão e realização do orçamento discriminado para implementação de políticas públicas voltadas à tutela desta parcela hiper vulnerável da sociedade bem como adequação orçamentária dos equipamentos da rede de proteção e outras providências que assegurem a devida implementação do orçamento da Infância e Adolescencia.

Apesar do objeto da ação tratar sobre orçamento e realização de despesas por parte do Estado do Rio de Janeiro, o art. 148, inciso IV do ECA é firme em estabelecer a competência absoluta dos Juízos de Direito da Infância e Juventude quando se tratar de ação civil fundada em interesses individuais, difusos ou coletivos, afetos à criança e ao adolescente.

*“Art. 148. 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;”*

Diante disso, toda a matéria concernente aos direitos fundamentais individuais e metaindividuais relacionados na Lei nº 8.069/90 compete ao Juiz da Infância e da Juventude.

Acrescente-se que há também previsão legal para a DESTINAÇÃO PRIVILEGIADA DE RECURSOS na área da Infância e Juventude conforme prevê o art. 4º, parágrafo único, alínea d da Lei 8069/90.

**I.4. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO EXTRAJUDICIAL E VIA ALTERNATIVA PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Sabe-se que a Administração Pública, na gestão dos interesses públicos, “*encontra-se ligada ao cumprimento de um regime jurídico qualificado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público (...) devendo sempre se pautar pelo cumprimento do ordenamento jurídico”*[[4]](#footnote-5), de onde decorre o **dever de *accountability*, da boa governança e finalmente da autotutela.**

Para além do ajuizamento desta e de outras ações judiciais, o Ministério Público tem buscado uma interlocução com o Estado para instá-lo a efetivar ações governamentais inseridas nas políticas públicas voltadas à tutela dos direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes – **visando com isso a poupar o Poder Judiciário de demandas como a presente.**

Com relação a esse tema, foram expedidas duas recomendações ao Estado[[5]](#footnote-6). Na primeira, previu-se, em síntese, **a necessidade de o Estado regularizar a proposta de legislação orçamentária para indicar de modo claro e preciso os recursos destinados à infância e adolescência, abster-se de cancelar recursos vinculados em legislação orçamentária a projetos e atividades relacionados à infância e juventude, abster-se de contingenciar ou realizar cortes nas políticas públicas da infância e juventude e respeitar os valores planejados nas Leis Orçamentárias Anuais, quando do empenhamento, liquidação e pagamento de despesas.**

A segunda, em 2021, **recomendou ao Estado que criasse um fluxo de recebimento e atendimento das demandas do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, apresentasse ao CEDCA o planejamento de suas ações para garantir a proteção integral de crianças e adolescentes, abstivesse-se de contingenciar ou realizar cortes nas políticas públicas da Infância e Juventude e garantisse, sem interrupção ou atraso, a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social aos Fundos Municipais.**

Como pode ser observado, as duas recomendações possuem objetos semelhantes, ainda que separadas por um hiato de 2 anos, o que demonstra a persistência do Estado em deixar de atender às recomendações do *Parquet*, **incorrendo em contínuas violações às normas orçamentárias e, principalmente, aos direitos e garantias das crianças e adolescentes.**

Embora o Estado tenha apresentado resposta à recomendação de 2019, as informações prestadas e as medidas que em tese seriam adotadas não se mostraram suficientes para prover a necessária alteração do quadro de descaso e desinteresse em relação às políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes. Ao contrário, verificou-se o contingenciamento e a falta de previsões orçamentárias transparentes neste aspecto, o que será objeto de análise em tópico específico, em descumprimento às normas previstas no ordenamento jurídico.

É de se destacar, ainda, o ajuizamento de uma ação civil pública voltada especificamente às condições de funcionamento do CEDCA[[6]](#footnote-7), na qual foram pleiteadas medidas voltadas à estruturação do Conselho de modo a permitir o pleno exercício de suas atividades, haja vista a omissão dos gestores em fornecer os meios necessários, deixando o equipamento sem o aparelhamento mais básico para efetivar sua atuação e, inclusive, sem respostas aos inúmeros ofícios expedidos por referido equipamento aos gestores.

**Fato é que mesmo após a expedição das aludidas recomendações e ajuizamento da ação, muito pouco ou quase nada foi efetivado pelo Estado até a presente data.** Diante das omissões do poder púbico ou de suas ações nitidamente insuficientes, faz-se necessária a tutela jurisdicional ora pleiteada, para a obtenção de comando judicial de obrigações de fazer e não fazer dirigido ao ente público, impondo-lhes o dever de cumprir medidas aptas a garantir a tutela dos direitos de crianças e adolescentes, sem descurar, também, da possibilidade de que a presente ação atue como fator catalizador de soluções adotadas na esfera administrativa, que eventualmente sejam trazidas à análise do Juízo.

Nessa perspectiva, alinha-se o Ministério Público com um processo civil estruturante, colocando-se à disposição para os necessários ajustes ao longo do itinerário processual nessa relação de trato sucessivo.

***II. DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS***

A presente Ação Civil Pública encontra seu lastro probatório nas provas carreadas aos autos do Inquérito Civil nº 33.2017 que acompanha o presente.

**O procedimento tem como fim acompanhar a elaboração das leis orçamentárias anuais do Estado do Rio de Janeiro, de modo a garantir a prioridade na formulação e execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção da infância e da juventude, sendo certo que essa pretensão ministerial se protrai no tempo em razão da edição periódica de referidos atos normativos, objetivando ainda a implementação do Orçamento Criança – Adolescente (OCA).**

Diante disso, no decorrer do referido IC, foram verificadas graves omissões pelo Estado, as quais consistiram em verdadeiras falhas de gestão estadual que evidenciaram a não priorização das ações em prol de crianças e adolescentes, uma vez que houve **contingenciamento** **e utilização de dinheiro planejado e previsto para a área da Infância e Juventude, direcionado para o pagamento da dívida pública, inclusive conforme inclusive constou de INFORMAÇÕES TÉCNICAS apresentadas pelo GATE (Grupo de Apoio Técnico do Ministério Público).**

Neste sentido, foi realizada AUDIÊNCIA PÚBLICA em 18 de junho de 2019, no âmbito do MINISTÉRIO PÚBLICO, oportunidade em que foi ouvida a população sobre a temática do orçamento e também foi expedida uma primeira recomendação administrativa, de nº 10/2019, datada de 06 de agosto de 2019, na qual o Ministério Público do Rio de Janeiro, presentado pela Promotoria de Justiça que esta subscreve, recomendou ao Estado, em síntese:

1) A pronta regularização da proposta de legislação orçamentária do Estado do Rio de Janeiro (PPA 2020/2023, LOA 2020 e LDO 2020), a fim de que sejam indicados de modo claro e preciso, já no próximo exercício e **nos anos subsequentes**, os recursos destinados à infância e adolescência;

2) Realizar classificação institucional elencada junto às metas fiscais e financeiras dos produtos, especialmente para o Rio de Janeiro, com indicação da instância de coordenação responsável e supervisão da execução orçamentária, além da cobrança efetiva dos resultados;

3) Abster-se de anular dotações vinculadas em legislação orçamentária a projetos e atividades relacionados à infância e juventude para dar cobertura a créditos adicionais destinados a outras áreas de atuação, eis que os recursos previstos em lei orçamentária a programas da criança e do adolescente somente poderão ser alterados para reforço ou abertura de créditos especiais adicionais de programa na mesma área;

4) Abster-se de contingenciar ou realizar cortes nas políticas públicas da Infância e Juventude;

5) Respeitar os valores planejados nas Leis Orçamentárias Anuais, quando do empenhamento, liquidação e pagamento de despesas;

6) Observar a priorização, dentro da Função de Governo Assistência Social, das Ações Governamentais destinadas à garantia dos direitos da criança e do adolescente;

7) Preencher e divulgar tempestivamente os Relatórios de Gestão e Avaliação do PPA;

8) Priorizar, por ocasião de elaboração e revisão do Plano Plurianual e elaboração da LOA para 2020 e subsequentes, a ser encaminhada à Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro ao final de agosto de cada ano, as áreas de governo indicadas pelos cidadãos representados pelo MRJ no momento da Audiência Pública realizada em 18 de junho de 2019;

Face a isto, o Estado do Rio de Janeiro apresentou diversas respostas que foram analisadas pela equipe técnica do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público – GATE, em 21 de maio de 2021, e fundamentaram o ajuizamento da presente demanda, **visto que identificadas diversas irregularidades nos demonstrativos orçamentários no que concerne à destinação obrigatória para os programas de assistência à Criança e ao Adolescentes, as quais serão analisadas individualmente ao longo desta exordial.**

**II.1 – DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO NA REALIZAÇÃO DAS DESPESAS. INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.**

Como é cediço, a Administração Pública se rege pelos princípios definidos no art. 37 da Constituição Federal, dentre os quais o princípio da Publicidade, o qual determina, em regra, que todos os atos da Administração sejam públicos, ou seja, acessíveis à população:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

Nesta toada, o orçamento dos entes da Federação, uma vez que se constituem de verbas públicas, carecem de especial atenção na publicização de seus atos e devem ser passíveis de fiscalização por parte da sociedade, fonte primária de seu custeio e a quem se destinam as políticas públicas a serem efetivadas. Sobre este aspecto, leciona CONTI:

*“O orçamento público há muito deixou de ser peça de natureza contábil para se tornar* ***um instrumento efetivo de controle da sociedade sobre as finanças públicas****. Na lição de Regis Fernandes de Oliveira, ‘tem seu* ***aspecto político****, porque* ***revela desígnios sociais e regionais, na destinação das verbas****; econômico, porque manifesta atualidade econômica; técnico, com o cálculo de receitas e despesas;* ***e jurídico, pelo atendimento às normas constitucionais e legais****’ (OLIVEIRA, 2006, p. 305). O caput do art. 2º da Lei 4.320/1964 determina que a lei do orçamento deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.* ***Em outras palavras, determina que, no orçamento anual, as receitas e as despesas devam se apresentar classificadas de modo a identificar o programa de trabalho do governo e a política econômico-financeira****”* (grifos nossos)

Desse modo, todos os passivos e ativos do Estado já consolidados, bem como seu planejamento orçamentário devem estar disponíveis para fácil e pleno acesso da população, permitindo-lhe analisar precisamente de que maneira é empregado o dinheiro público e em que setores da sociedade eles estão sendo aplicados, de modo que observem tanto as imposições normativas, quanto as necessidades dos administrados, principalmente no que se refere àqueles que demandam especial amparo estatal em razão de suas condições de vulnerabilidade.

Sobre esse aspecto, o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados pontua, de forma bastante didática, sobre o papel dos Princípios orçamentários da Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza e Programação[[7]](#footnote-8):

*“Tratam-se de princípios apontados pela doutrina que apresentam certa correlação. As receitas e as despesas devem ser evidenciadas na lei orçamentária de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. A regra objetiva de facilitar a função do controle político do gasto público, pois inibe autorizações (dotações) genéricas, com finalidade aberta, e que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo. Desse modo, ao se exigir especificação do gasto, permite-se mais transparência ao contribuinte.*

*A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: "A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas”. A necessidade de especificação, especialização ou discriminação das despesas atendem, obviamente, o objetivo de permitir que ao Legislativo e à sociedade o exame pormenorizado da destinação dos recursos.*

*Neste sentido, a literatura cita a necessidade de que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e objetiva para uso de todas as pessoas que, por força do ofício ou de interesse na sua elaboração ou no acompanhamento de sua execução, ou mesmo na fiscalização, precisam analisar e compreender seu conteúdo (princípio da clareza).*

*A literatura também se refere à existência do princípio da programação, pelo qual as despesas devem ser classificadas de acordo com os fins ou objetivos e os respectivos meios, do que decorre a classificação funcional e programática.*

*O fim do orçamento público é a entrega de bens e serviços para satisfazer as necessidades da sociedade. Os meios são os recursos, as dotações autorizadas que permitirão a realização das ações.*

*Assim, o princípio da programação determina a existência de uma estrutura classificatória relativamente complexa que permite uma visão organizada das despesas, uma forma de atender à exigência de transparência e permitir a análise detalhada do gasto público.*

*Na União, o orçamento público contempla informações qualitativas (esfera, órgão, unidade, função/subfunção de governo, programa, ações, outros classificadores) e quantitativa (física e financeira). A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, e a dimensão financeira fixa as dotações autorizadas.”*

Assim, conforme já mencionado, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais precisamente no seu art. 4º, alínea “d”, na esteira do que apregoa a Convenção dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, preveem expressamente que é dever do Estado a destinação de recursos públicos para programas que visem à proteção dos direitos e garantias das crianças e adolescentes

*Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

*d)* ***destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude****.*

Diante disso, para que fosse possibilitada a fiscalização da devida destinação desses recursos, especificamente a este setor da sociedade, passou-se a prever a **obrigatoriedade de elaboração do Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA**, que nada mais é do que um **documento único no qual são discriminadas, precisamente, todas as despesas referentes às políticas voltadas à infância e à juventude contidas na Lei Orçamentária Anual**. Assim, recomenda-se que o OCA seja elaborado como um anexo da LOA, de modo que facilite a análise conjunta de ambos.

Neste esteio, no ano passado, foi editada a **Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021, a qual inseriu o §16 no art. 37 da Carta Magna**, passando a prever a necessidade da realização e divulgação de avaliação de políticas públicas a serem implementadas pelos atores da Administração, publicizando tanto o objeto, como os resultados alcançados por essas políticas:

*“§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública,* ***individual ou conjuntamente****,* ***devem*** *realizar* ***avaliação das políticas públicas****, inclusive com* ***divulgação do objeto a ser avaliado*** *e dos* ***resultados alcançados****, na forma da lei.”*

Assim, além da previsão específica do OCA sobre o necessário “etiquetamento” da realização de despesas destinadas às políticas públicas da criança e ao adolescente, o constituinte derivado igualmente entendeu pela **importância da divulgação à sociedade acerca das políticas públicas implementadas de uma maneira geral, estabelecendo a obrigatoriedade da publicização de suas avaliações, especialmente no que concerne aos objetos e resultados alcançados**.

Em vista disso, na tentativa de cumprir com as obrigações constitucionais e legais, **o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 8.727 de 24 de janeiro de 2020**, na qual previu que o Poder Executivo deveria elaborar relatório sobre o OCA no seu planejamento orçamentário.

*Art. 1º O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento Criança e Adolescente – OCA –, com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.*

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se Orçamento Criança e Adolescente a soma dos gastos orçamentários exclusivamente destinados às ações e aos programas direcionados aos menores de 18 (dezoito) anos.*

Neste aspecto, inclusive, o Projeto de Lei nº 305/2019, que deu origem à lei estadual supracitada, apresentou como justificativa *“A elaboração e execução do orçamento público estão submetidas a inúmeras exigências técnico-legais que dificultam o amplo acesso à informação. Com vistas em amenizar os obstáculos que distanciam o entendimento desse processo pela população,* ***a criação de orçamentos temáticos, como o caso do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), tem por objetivo facilitar o acesso e a compreensão da informação pública. Além disso, o OCA permite a identificação direta dos compromissos de políticas públicas assumidos, bem como o seu desempenho.”*** Logo, é reconhecido pelo Poder Legislativo do próprio ente federativo que a implementação do OCA é de importância fundamental para pleno acesso e compreensão das informações orçamentárias contidas no planejamento estatal.

Ocorre que, **conforme verificado pela Informação Técnica nº 456/2021**, nos seus planejamentos orçamentários analisados desde 2016, **o Estado do Rio de Janeiro destina parte das verbas públicas ao que nomeia meramente de “Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente”, sem especificar, dentro desta categoria, os Órgãos, as Unidades Orçamentárias, os Programas de Governo e as Ações Governamentais que deveriam ser custeadas com essa parcela do orçamento.**

Logo, **é cediço que o Poder Público tem o dever constitucional e legal de prever destinação de parte do orçamento à criança e ao adolescente, mas não basta fazê-lo de forma vaga. As despesas realizadas devem ser pormenorizadamente discriminadas, especificando-se os beneficiados e as iniciativas que serão custeadas, caso contrário, restará impossibilitada a plena fiscalização dessas aplicações nas políticas públicas, conforme previsto pelo OCA**. Neste sentido, inclusive, é o que dispõe o art. 2º, da mesma Lei 8727/2020:

*“Art. 2º O relatório a que se refere o caput do art. 1º desta Lei deverá conter as seguintes informações,* ***discriminadas por unidade orçamentária****, para valores em reais e metas físicas:”*

Dessa maneira, **constata-se que nas Leis Orçamentárias estaduais não há qualquer descrição que identifique individualmente todos os gastos que compõem o OCA, se restringindo o planejamento apenas à rasteira segregação da Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente. Assim, o Estado, além de não implementar o OCA, viola a Lei por ele próprio editada, na medida em que realiza seu planejamento orçamentário sem observar os detalhamentos necessários** **que permitam a fiscalização por parte da sociedade em relação à realização de despesas voltadas à criança e ao adolescente**.

Além disso, quando do processo legislativo para elaboração da Lei nº 8.727/2020 do Estado do Rio de Janeiro, houve, no decurso da tramitação, a retirada do texto da Lei da necessidade de se demonstrar à sociedade a **elaboração** do orçamento, permanecendo, tão somente, a obrigatoriedade quanto à publicidade de fatos relacionados à **execução** orçamentária, conforme seu art. 4º:

“*Art. 4º O Poder Executivo iniciará as publicações em forma de anexo,* ***em todas as fases de execução orçamentária****, após a regulamentação desta Lei.*”

Ocorre que, **o dever de publicidade e transparência do orçamento não pode se limitar somente à sua fase de execução**, uma vez que isso retiraria por completo a efetividade do controle e da fiscalização pela sociedade. Ora, se o orçamento já foi elaborado pelos Poderes Legislativo e Executivo e já se encontra em plena execução, em que momento os fiscalizadores poderiam interferir para pleitear as modificações sobre as violações que eventualmente constatassem?

Nesta toada, **o art. 48, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal** preconiza, além da já reiterada necessidade de publicização do orçamento, a participação popular **durante os processos** de **elaboração e discussão** dos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias, inclusive mediante a **realização de audiências públicas**, o que, conforme se nota, foi objeto de escancarada violação pela norma estadual.

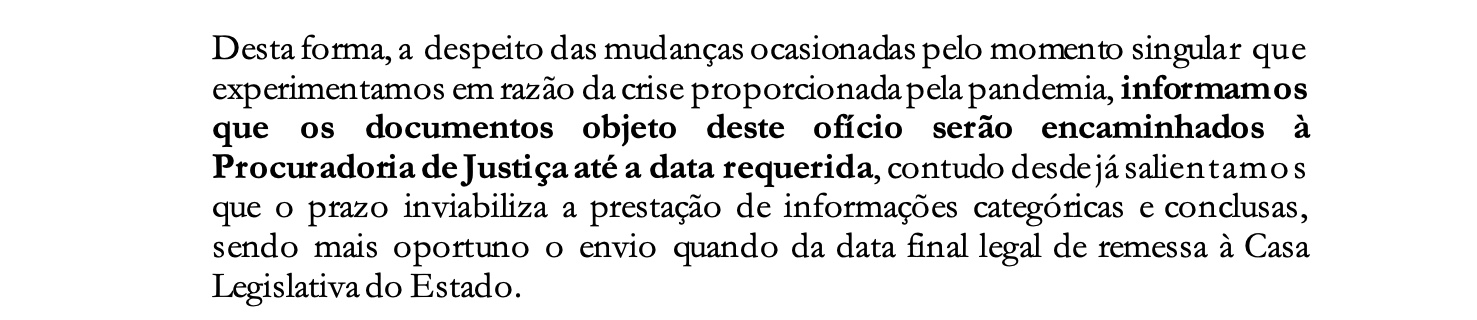
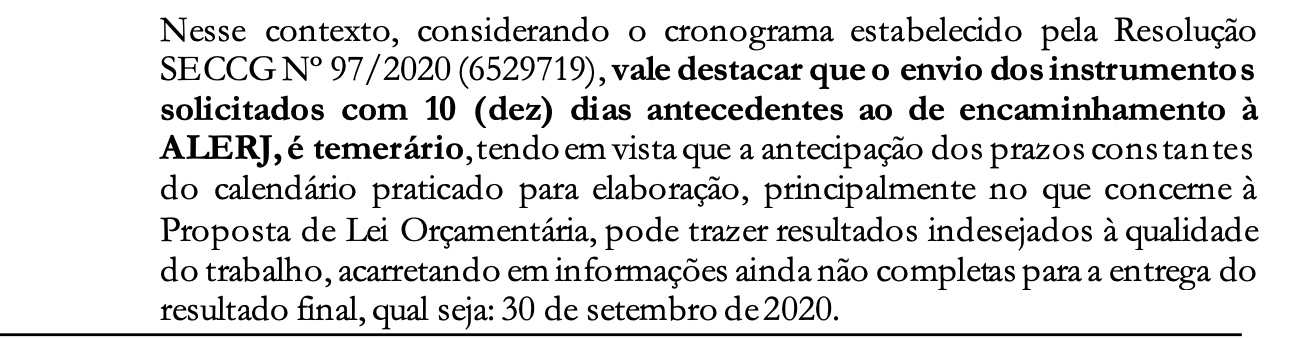
*“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*§ 1o A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).*

*II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)*

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)”*

**Vale destacar, neste ponto, a postura estatal inadequada no tocante à publicização de informações,** tendo a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão se posicionado contrária ao envio antecipado das informações solicitadas por este *Parquet*, mesmo sabendo do passivo de direitos atendidos expresso na Recomendação Administrativa n. 10/2019 e do prazo das Unidades Orçamentárias requeridas, conforme ofício Of.SEPLAG/GABSEC SEI Nº27 (Despacho SEI nº 6504711) abaixo (fl. 11 da IT nº 456/2021) - fls. 11 e 12 da IT n. 456/2021:

Por essa razão, **no cenário atual, a fiscalização social e do próprio Ministério Público em relação à destinação orçamentária à criança e ao adolescente resta inviabilizada, incorrendo o Estado do Rio de Janeiro, desse modo, em afronta às normas ordinárias, inclusive estaduais, e, acima de tudo, à própria Constituição Federal**.

Destaca-se que tal postura do Ente Público afronta o princípio do direito financeiro da Transparência, consagrado nos artigos 48, já colacionado acima e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), nos seguintes termos:

*Art. 49.**As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo* ***ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.***

*Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.*

Isto exposto, **resta imperioso que se imponha ao Estado do Rio de Janeiro que providencie a consolidação, em documento único, de todas as políticas e ações públicas da área da Infância e Juventude, numa perspectiva horizontal, abrangendo todas as áreas de gestão e expressamente individualizando os Órgãos, as Unidades Orçamentárias, os Programas de Governo e as Ações Governamentais a serem implementadas com as verbas públicas destinadas pelo orçamento, conforme determinam o Orçamento da Criança e do Adolescente e os Princípios Orçamentários**. Somente por esse meio estar-se-á cumprindo integralmente o ordenamento jurídico pátrio no que concerne à **obrigatoriedade de custeio de políticas públicas infanto juvenis e a garantia da fiscalização dessas medidas pelos órgãos de controle sociais**.

Ademais, como consectário lógico da participação popular na elaboração do orçamento, convêm a realização de audiências públicas no âmbito do Poder Executivo, com divulgação clara do calendário de elaboração das propostas orçamentárias, convocando os “atores” do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes para participarem das diversas fases, notadamente, CEDCA e Conselhos Tutelares, a teor do disposto no art. 136, inciso IX da Lei 8069/90.

De outro modo, **convém alertar sobre a responsabilidade no envio das políticas e despesas autorizadas para o ano dos exercícios subsequentes**, de forma tempestiva e em consonância com o saldo financeiro arrecadado pelos Fundos, para que haja tempo hábil à realização de Audiências Públicas no momento de elaboração das peças orçamentárias, antes mesmo da consolidação da programação pelo órgão responsável e pelo próprio Poder Executivo, de forma ampla e geral.

**II.2 – DO INDEVIDO CONTINGENCIAMENTO E REMANEJAMENTO DO ORÇAMENTO DESTINADO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE.**

Conforme já exposto nesta exordial, o custeio de políticas públicas infantojuvenis é dever de todos os entes da federação, dentre os quais, certamente, se inclui o Estado. Neste sentido, o art. 9º, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que não serão objeto da limitação as despesas que constituam obrigação constitucional e legal do ente federado.

*“Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 2º* ***Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente****, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)”*

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e toda a lógica do sistema orçamentário indica que **a limitação de empenho e movimentação financeira** decretada em razão da ocorrência de situação prevista no art. 9º da LRF, **não poderá atingir despesas que comprometam o atendimento às políticas destinadas à criança e ao adolescente,** devendo o compromisso neste sentido constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesta toada, apesar das diversas violações aos Princípios Orçamentários e às normas constitucionais e ordinárias que consistem, principalmente, na ausência de transparência e de especificação da destinação das verbas públicas na implementação de políticas públicas infantojuvenis, **o Grupo de Apoio Técnico do Ministério Público do Rio de Janeiro – GATE, mediante a Informação Técnica nº 456/2021, conseguiu analisar o planejamento orçamentário publicado pelo Estado do Rio de Janeiro e identificou diversas irregularidades na destinação orçamentária e realização das despesas relacionadas aos programas da Criança e do Adolescente, o que ocorre desde o ano de 2015.**

Dessa análise, constatou-se que no ano de 2021, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos – SEDSDH obteve R$280.334,387 (duzentos e oitenta milhões, trezentos e trinta e quatro mil, trezentos e oitenta e sete reais) de orçamento disponível, distribuídos entre 7 (sete) Unidades Orçamentárias, dentre elas a Fundação para a Infância e Adolescência e o Fundo para a Infância e Adolescência, para os quais se destinavam as quantias de R$61.234.144,00 (sessenta e um milhões, duzentos e trinta e quatro mil, cento e quarenta e quatro reais) e R$633.894,00 (seiscentos e trinta e três mil, oitocentos e noventa e quatro reais), respectivamente.

Neste sentido, do estudo do orçamento público estadual, verificou-se que a dotação total destinada à Assistência à Criança e ao Adolescente, conforme Siafe-Rio, para o período de 01.01.2015 a 10.05.2021, foi de R$1.175.000.000 (um bilhão, cento e setenta e cinco milhões de reais), distribuídos entre as Funções de Governo Educação (78,81% do montante), Assistência Social (18,63%) e Segurança Pública (2,56%). Ocorre que, no decurso desse tempo, **foram contingenciados 51,64% do originalmente destinado à Assistência Social e 13,7% da Educação.**

Ainda, restou checado que, **quanto ao percentual de realização, somente 76,01% do orçamento da Educação foi concluído, enquanto que, dos R$257.800.018,00 (duzentos e cinquenta e sete milhões, oitocentos mil e dezoito reais) destinados à Assistência Social, apenas R$68.568.000,00 (sessenta e oito milhões, quinhentos e sessenta e oito mil reais) foram liquidados, restando R$189.231.000,00 (cento e oitenta e nove milhões, duzentos e trinta e um mil reais) de orçamento aprovado não realizado**.

Por sua vez, **em relação às políticas públicas voltadas à assistência à Criança e ao Adolescente, diversos Programas de Governo, embora com dotação, não realizaram qualquer despesa no período de 01.01.2016 a 10.05.2021, bem como diversos outros sofreram redução de mais de 50% do orçamento inicial aprovado pelas leis orçamentárias ou sofreram contingenciamentos no mesmo percentual.**

De forma detalhada, a tabela a seguir demonstra todo o comportamento provocado em cada um dos Programas de Governo, sem levar em consideração a Unidade Orçamentária. Em azul, destacam-se as alterações orçamentárias que reduziram mais de 50% do orçamento aprovado pelas leis orçamentárias; em cinza, os bloqueios de mais de 50% do orçamento atualizado; e em laranja, o baixo percentual de realização das despesas, que consistem em liquidações abaixo de 50% em relação ao orçamento atualizado:

Tabela

Descrição gerada automaticamente

Logo, o Estado do Rio de Janeiro, ao longo desses últimos 5 anos, além de não prever com clareza para quais órgãos ou programas específicos seriam destinadas as verbas públicas previstas às políticas infantojuvenis, contingencia e remaneja indevidamente essa verba, realizando percentual muito aquém do originalmente previsto no orçamento. Assim, conforme é notório, o réu viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e, consequentemente, deixa desassistidas as crianças e adolescentes fluminenses, que não se beneficiam de políticas públicas que lhes deveriam ter sido asseguradas pelo poder estatal na garantia de seus direitos fundamentais. Da mesma forma, resta também arranhado o principio da destinação prioritária de recursos .

Ainda nesta seara, é importante frisar que a Constituição Federal contempla o princípio da prioridade absoluta para proteção de crianças e adolescentes (art. 227 da CF/88), sendo tal princípio também agasalhado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ART. 4º do ECA).

De fato, as questões sobre prioridades na aplicação e distribuição de recursos públicos na seara de direitos essenciais deixam de ser questões de discricionariedade administrativa , para ser questões de observância de direitos fundamentais, de modo que a competência garantir a efetividade desses direitos é também do Judiciário.

É dever do Poder Público, no espaço de sua conveniência e oportunidade, fixar prioridades orçamentárias que propiciem às crianças e adolescentes receberem proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, bem como a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude (art. 4º, parágrafo único do ECA).

Assim, reitere-se que a temática em comento não envolve ato discricionário, mas sim vinculação compulsória ao cumprimento regular do Orçamento da Criança e do Adolescente, além da devida transparência no que tange à origem e destinação de recursos da área em comento, visando à concretização do atendimento e proteção às crianças e adolescentes fluminenses.

Destaca-se ainda que eventual alegação pelos Réus de que a efetiva transparência, além comprovação da comprovação de recursos provenientes do Orçamento da Criança e do Adolescente vem sendo efetivada, é imperiosos destacar que as informações inseridas no sítio eletronico <https://www.transparencia.rj.gov.br/pt-br/orcamento_da_crianca> carece de várias informações técnicas e não contém todos os elementos exigidos legalmente.

Tabela

Descrição gerada automaticamenteConforma planilha abaixo, segue demonstração de que as informações inseridas no respectivo sítio não contém todos os elementos informativos exigidos pela Lei Estadual e pela Carta Magna:

Por fim, o Estado ainda deixou de enviar diversos documentos solicitados, dentre eles a proposta de LOA, ou os enviou com informações insuficientes para realização do efetivo controle pelo *Parquet* (Despachos SEI n° 6808391, 5981583 e 5985694), não sendo possível avaliar se as recomendações do Ministério Público foram cumpridas ainda que parcialmente.

Isto exposto, além dos ilegais contingenciamentos realizados pelo Estado, o déficit na prestação das informações orçamentárias requeridas pelo Ministério Público claramente impede exercício pleno da atribuição da 1ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude na fiscalização da **elaboração** e execução do orçamento estadual, motivo pelo qual não restaram alternativas ao ajuizamento da presente demanda.

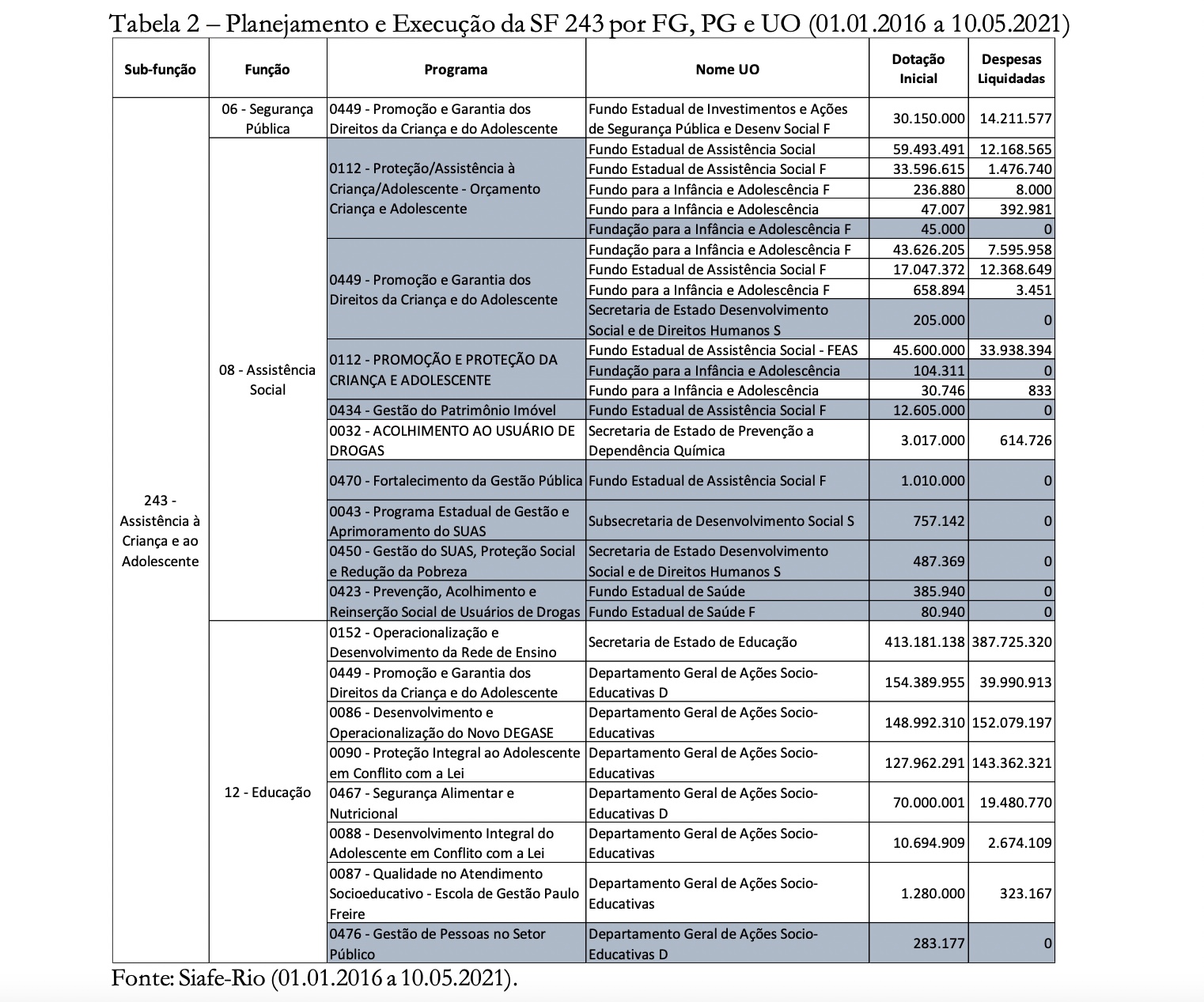
**I.2 (i) PLANEJAMENTO A MAIOR X EXECUÇÃO A MENOR – DIREITO PREVISTO E NÃO CONCRETIZADO**

Situação que traz sensação de “crianças e adolescentes” enganados ou não atendidos é a previsão a maior e execução a menor. De fato, a previsão de política pública que não é executada ocorre quando há PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO com verba a maior e execução (empenhamento e pagamento) a menor, tendo sido a diferença remanejada para outra área que foi beneficiada.

Nesse sentido, mesmo com acesso a poucos dados no que se refere ao momento da elaboração orçamentária, o GATE/MP, no âmbito da IT 456/ 2021 conseguiu analisar que :

**“***Em relação às políticas públicas selecionadas para a Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, na sequência, é possível identificar, na Tabela 2,* ***o planejamento e a execução para cada um dos Programas de Governo,*** *levando em consideração a Unidade Orçamentária, com destaque para os programas PG 0112 - Proteção/Assistência à Criança/Adolescente – Orçamento Criança e Adolescente; PG 0449 - Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; PG 0434 - Gestão do Patrimônio Imóvel; PG 0470 - Fortalecimento da Gestão Pública; PG 0043 –* ***Programa Estadual de Gestão e Aprimoramento do SUAS****; PG 0450 -* ***Gestão do SUAS, Proteção Social e Redução da Pobreza****; PG 0423 - Prevenção, Acolhimento e Reinserção Social de Usuários de Drogas e Familiares e PG 0476 - Gestão de Pessoas no Setor Público,* ***que receberam dotação, mas não realizaram nenhuma despesa no período entre 01.01.2016 a 10.05.2021.”***

**Ou seja,** políticas públicas essenciais, com previsão legal de destinação privilegiada de recursos públicos como a estruturação dos programas do SUAS (INCLUSIVE OS DE ABORDAGEM SOCIAL, programa governamental esse tratado na presente demanda para fins exemplificativos), gestão do SUAS, Proteção Social, Redução da Pobreza e outros, até foram contemplados no PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, ou seja, na TEORIA, mas NÃO HOUVE REALIZAÇÃO DE DESPESAS NO PERÍODO ENTRE 01/01/2016 ATÉ 10/05/2021, ou seja, período analisado pelo estudo técnico apresentado.

Nesse sentido, VIDE TABELA (2), **abaixo colacionada,** onde é possível identificar o planejamento e a execução para cada um dos Programas de Governo, levando em consideração a Unidade Orçamentária, com destaque para os programas PG 0112 - Proteção/Assistência à Criança/Adolescente - Orçamento Criança e Adolescente; PG 0449 - Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; PG 0434 - Gestão do Patrimônio Imóvel; PG 0470 - Fortalecimento da Gestão Pública; PG 0043 -Programa Estadual de Gestão e Aprimoramento do SUAS; PG 0450 - Gestão do SUAS, Proteção Social e Redução da Pobreza; PG 0423 - Prevenção, Acolhimento e Reinserção Social de Usuários de Drogas e Familiares e PG 0476 - Gestão de Pessoas no Setor Público, que receberam dotação, mas não realizaram nenhuma despesa no período entre 01.01.2016 a 10.05.2021.

A conclusão a que se chega é a no sentido de que verba originariamente PREVISTA/PLANEJADA para áreas essenciais (de assistência social em geral – direitos existenciais fundamentais – e das crianças e adolescentes em especial que deveriam não só prever mas dar efetividade à destinação privilegiada de recursos) foi REMANEJADO para outras áreas.

Daí a constante afirmação do gestor público na interlocução com os órgãos fiscalizadores no sentido de que “NÃO TEM DINHEIRO”, “NÃO TEM VERBA EM CAIXA”, “NÃO PODE IMPLEMENTAR A AÇÃO PORQUE NÃO TEM CAIXA” pois tal, é fruto desses remanejamentos indevidos.

De fato, mediante criteriosa análise das CONCLUSÕES lançadas no bojo da INFORMAÇÃO TÉCNICA 456/2021 (que segue em anexo), consta:

Conforme se extrai dos itens x, xii e xii, verifica-se que houve REMANEJAMENTO de verbas orçamentárias originariamente alocadas para ações e programas de governo da assistência social (inclusive área da Infância e Juventude) para outras unidades gestoras.

De fato, conforme tabela apresentada na conclusão do item x, verifica-se que os recursos da Fundação Infância e Adolescência foram remanejados para outras unidades gestoras, dentre as quais, exemplificativamente, SEFAZ, SEPLAG, Secretaria de Finanças – Pagamento de Concessionárias, Subsecretaria de Comunicação Social.

Conforme tabela apresentada na conclusão do item xi, verifica-se que os recursos do FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) foram remanejados para outras unidades gestoras, dentre as quais, exemplificativamente, SEPLAG, Fundação Leão XIII, Administração Central e outros.

Conforme tabela apresentada na conclusão do item xii, verifica-se que os recursos da SEDSDH (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos) foram remanejados para outras unidades gestoras, dentre as quais, exemplificativamente, SEFAZ, Subsecretaria de Comunicação Social, Ciência e Tecnologia, Subsecretaria de Finanças, Secretaria Estadual de transportes dentre outros.

Eis o motivo pelo qual é também a presente demanda para imposição da obrigação de NÃO FAZER, ou seja, compelir os réus ao não remanejamento de verbas orçamentárias originariamente previstas para serem implementadas no âmbito da assistência social em geral e para programas e ações que beneficiem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

**II.3 - DA AUSÊNCIA DE REPASSE DE VERBAS AOS MUNICÍPIOS. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

Ainda que **nos pedidos da presente demanda** não conste a questão da regularização dos repasses do Estado aos Municípios, vale mencionar essa situação, inclusive para a compreensão do julgador quanto a má condução de temas abrangidos pelo orçamento por parte do gestor público estadual.

Conforme expressamente previsto no art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, compõem os objetivos da assistência social, justamente, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e aos adolescentes carentes. **Logo, os direitos e garantias infantojuvenis carecem de especial tutela dos programas de assistência social.**

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

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

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

Por fim, cabe pontuar que a gestão das ações na área de assistência social é organizada sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, sendo indispensável para o êxito dos programas e ações socioassistenciais a consolidação da gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos de modo articulado.

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

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

Entretanto, o que se observou até o momento foram omissões reiteradas ou ações marcadas pela fragmentação institucional, duplicidade e paralelismo de ações socioassistenciais, especialmente no que se refere ao atendimento da população infantojuvenil.

**II.3(ii) - DOS REPASSES DO COFINANCIAMENTO ESTADUAL**

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

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

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

As transferências fundo a fundo, enquanto modalidade de mecanismo de repasse intergovernamental, são realizadas entre os Fundos de Assistência Social de cada ente federativo envolvido, onde devem ser alocados todos os recursos destinados à assistência social naquela unidade federativa. Cabe, ainda, ao Conselho de Assistência Social exercer a fiscalização da escorreita aplicação dos recursos da Assistência Social.

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

É de competência, portanto, da União e dos Estadoscofinanciar, por meio de transferências automáticas, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social (art. 30-A, da Lei nº 8.742/93 -LOAS), dentro do qual, como já salientado, se incluem as políticas públicas de assistência à infância e juventude.

Ocorre que o ERJ apresenta falhas no cumprimento do seu papel no cofinanciamento, o que gera problemas graves aos Municípios, em especial em momentos de crise como a que passamos.

**II.3 (iii) DA EXEMPLIFICATIVA SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO PARA ILUSTRAR O CAOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA**

Conforme documentos ora acostados e peças de informações de expedientes em tramitação no Ministério Público, verifica-se que o sistema de ouvidoria do Ministério Público recebe várias notícias quanto à precariedade dos serviços assistenciais na cidade do Rio de Janeiro, em geral, e das crianças e adolescentes que se encontram em situação de pedintes nas ruas, em especial.

Ressalte-se que referidas crianças muitas vezes têm dia, local e horário certos para serem encontradas e estão vivenciando situações de vulnerabilidades, a desafiar a implementação articulada de políticas públicas de mapeamento, abordagem social e fortalecimento de vínculos familiares ou mesmo inserção em programas de alimentação.

A situação de pandemia, inclusive, veio a agravar essa situação, tornando ainda mais imprescindível a atuação do Estado no que se refere à atuação eficaz para prevenção dessa situação específica de desequilíbrio assistencial que ora se lança nesse trecho da inicial até mesmo para ilustrar a necessidade de imposição ao Estado tanto da implementação do ORÇAMENTO CRIANÇA / ADOLESCENTE como para enfatizar a necessidade de não contingenciamento de verbas públicas para essas ações sociais como também para co-financiamento, por parte do Estado réu, de políticas públicas assistenciais em âmbito municipal.

Conforme estudo realizado pelo GRUPO DE APOIO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO que resultou na **INFORMAÇÃO TÉCNICA 1432/2020** ligada ao MPRJ 2020.00670880 e que analisou as Unidade Públicas integrantes do SUAS ou equipamentos mantidos por entidades ou organizações de Assistência Social, verificou-se que:

“*Os processos de fiscalização realizados pelo Ministério Público constatam que, contrariando orientações técnicas, não há disponibilidade de equipe exclusiva para o desenvolvimento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vinculos ofertado nos CRAS e para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto ofertado nos CREAS.* ***Também não há equipe específica para o Serviço especializado de Abordagem Social em todos os CREAS****. Assim, além das dificuldades para executar a contento o PAIF e o PAEFI e fazer a gestão do território, as equipes de referência ainda acumulam atribuições relativas a outros serviços. Embora, em alguns casos, este tipo de acumulo de funções seja permitido pelas normas de referencia, mostra-se prejudicial e desaconselhável para a realidade de uma metrópole como o Rio de Janeiro, considerando a grande demanda existente para cada um destes serviços e a inviabilidade de concentrar toda esta carga de atribuições em uma única equipe*.”

Infelizmente, ao que se constata, trata-se de problema histórico que não mereceu a atenção devida do gestor público. A questão assistencial remanesce arremessada no território, antes abraçado pelo FILANTROPISMO que não mais se justifica, mormente diante do assento constitucional dado aos direitos fundamentais, consagrados como direitos subjetivos (de observância impositiva para o administrador público), em relação aos quais não há margem de discricionariedade para a obrigatória implementação.

Senão, vejamos os termos do acima aludido documento do GATE:

“*A aferição do cumprimento das metas feita pelo Governo Federal no ano de 2017 demonstrou que as equipes técnicas dos CRAS e dos CREAS do município do Rio de Janeiro não conseguiram alcançar os percentuais mínimos de inserção dos públicos considerados prioritários no acompanhamento familiar pelo PAIF e pelo PAEFI18, o que significa que há anos a rede socioassistencial do município não tem conseguido garantir proteção ao grupo de famílias avaliado como as mais vulneráveis.”*

Traz-se à colação referidos estudos técnicos para corroborar que as impressões da sociedade que chegam ao Ministério Público através do sistema de ouvidoria, na verdade são reflexos da **implementação ineficiente de políticas públicas na área assistencial infanto-juvenil.** Seja por mal planejamento orçamentário, seja pela falta de transparência na elaboração do referido orçamento (daí a necessidade de uma exibição para a sociedade, num formato horizontal e compreensível, de todas as ações e programas de governo que venham a beneficiar crianças e adolescente), seja mesmo pelo não repasse de valores de maneira adequada, ente a ente, que garanta um ataque à raiz do problema aqui ora invocado à título **exemplificativo.**

Para complementar, por fim, referida linha de raciocínio, coloca-se, ainda, o seguinte trecho do estudo *supra* citado:

*“Em resposta à quesitação desta Promotoria de Justiça, registramos que o diagnostico municipal explicita a existência de déficit de CRAS e de CREAS e oferece elementos para constatar que também há déficit de Centro Pop. Mais que isto, permite observar que tal déficit impacta negativamente no desempenho dos serviços e na sobrecarga das equipes, impedindo que se avance para uma atuação mais proativa e planejada. Atualmente, a deficitária rede socioassistencial realiza essencialmente atendimentos pontuais e sem continuidade, o que gera prejuízos para o alcance dos objetivos da Política.”*

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

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

De fato, a condução esperada do gestor é no sentido do planejamento e execução transparente dos recursos públicos e utilização dos mesmos de forma responsável e eficiente para atendimento das demandas sociais.

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

No caso em tela, como se verá abaixo, o Poder Legislativo já aprovou as leis que lhe competiam, mas o poder executivo permanece inerte, em alguma medida, mesmo já tendo sido provocado pelo MPRJ, para executar políticas públicas na área de assistência social em geral e da assistência social ao público infantojuvenil em especial.

Tal omissão específica causa ofensa direta a direitos humanos e direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à saúde, à assistência social e à dignidade da pessoa humana dessa especial parcela da população, ou seja, público assistencialmente vulnerável que se torna ainda mais vulnerável quando tratamos de crianças e adolescentes.

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

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DELEGACIA DE POLÍCIA. DESTACAMENTO DE SERVIDORES PARA A MANUTENÇÃO DO FUNCIONAMENTO. REGIME DE PLANTÃO. NECESSIDADE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. **O PODER JUDICIÁRIO, EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, PODE DETERMINAR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOTE MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DE DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE RECONHECIDOS COMO ESSENCIAIS, SEM QUE ISSO CONFIGURE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, INSERTO NO ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. 2. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO [[RE 669.635 AgR](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8203872), rel. min. Dias Toffoli, j. 17-3-2015, 2ª T, DJE de 13-4-2015.]

O princípio da proporcionalidade, na modalidade de proibição de proteção insuficiente, é o fundamento pelo qual pode-se afirmar que cabe ao ente federativo oferecer condições mínimas e suficientes para a defesa dos direitos fundamentais, sendo que a máxima efetividade da proteção dos direitos fundamentais é obtida pelo equilíbrio entre a proibição de excesso e a vedação à proteção deficiente.

Diante dos argumentos acima, verifica-se que o MP e o Judiciário, no caso em tela, não estão se imiscuindo na discricionariedade administrativa ao determinar a adequada elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais do Estado do Rio de Janeiro, de modo a garantir a prioridade na formulação e execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção da infância e da juventude, tudo com transparência participação popular e a implementação do Orçamento Criança – Adolescente (OCA).

***IV - DA TUTELA DE URGÊNCIA***

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

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

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

Na hipótese vertente, o Ministério Público **pretende obter, em caráter incidental, tutela provisória de urgência que tem por escopo compelir o demandado, na pessoa do gestor da Casa Civil, a providenciar a consolidação, em documento único, de todas as políticas e ações públicas da área da Infância e Juventude, numa perspectiva horizontal, abrangendo todas as áreas de gestão e expressamente individualizando os Órgãos, as Unidades Orçamentárias, os Programas de Governo e as Ações Governamentais a serem implementadas com as verbas públicas destinadas pelo orçamento**, não havendo dúvida, pois, de que a tutela ora pretendida visa à satisfação antecipada do direito material.

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

Sobre estes pressupostos, de forma bastante didática, lecionam Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira[[8]](#footnote-9):

*“Inicialmente, é necessária a verossimilhança fática, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independentemente da produção de prova.(...)*

*Importante registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: I) concreto (certo) e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; II) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja ocorrendo; e, enfim, III) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito. Além de tudo, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.”*

O *fumus boni iuris* deflui de toda a narrativa fática e jurídica consignada nesta exordial, havendo suficiente demonstração quanto à **indevida omissão do ente federativo em publicizar devidamente a elaboração e destinação orçamentária às políticas públicas afetas às crianças e adolescentes**.

Outrossim, o *periculum in mora* decorre da **necessária e urgente atuação no sentido de prover à sociedade e aos seus órgãos de controle as condições mínimas, impostas por lei, que garantam a possibilidade de fiscalização da implementação das políticas públicas infantojuvenis, considerando que se trata de matéria afeta a parcela hipervulnerável da sociedade e sua demora na prestação põe em risco o exercício de seus direitos e garantias fundamentais**.

E quanto mais o tempo passa, a cada novo ciclo orçamentário, mais a situação se agrava, ante o contínuo descumprimento do Estado em fornecer as informações pertinentes e em implementar tais políticas públicas.

O pedido se justifica, ainda em âmbito liminar, porque é mesmo urgente identificar as políticas públicas condensadas em um documento único até mesmo pra fiscalizar as omissões indevidas.

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

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

Agregue-se, por fim, o argumento que demonstra o FUMUS BONI IURIS na própria Lei 8727/2020 que dispõe: “O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento Criança e Adolescente – OCA –, com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.”

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

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público seja deferida a tutela provisória de urgência em caráter incidental, inaudita altera parte, nos termos dos artigos 294, 297 e 300, § 2º, do Novo Código de Processo Civil, a fim de que, diante dos fatos aqui narrados, sejam os réus compelidos a cumprirem as obrigações de fazer e não fazer no sentido de planejar corretamente e executar as medidas abaixo, na área da infância e juventude, sob pena de incidência de multa diária no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais):

1. Providenciar a identificação e consolidação, em documento único, de todas as Ações Governamentais destinadas ao atendimento das políticas públicas na área da Infância e Juventude, abrangendo todos os Órgãos, Unidades Orçamentárias e Unidades Executoras responsáveis pelos Programas de Governo a serem implementados pelo respectivo orçamento;

b) Sem prejuízo, com base no artigo 210, § 5º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que prevê o prazo para aprovação das Leis Orçamentárias Anuais, a fim de assegurar o cumprimento dos pedidos, requer ainda o Ministério Público que o Estado demonstre a adequação do referido Projeto de Lei ao Demonstrativo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) conforme previsão legal, da Lei Estadual nº 8.727/2020, contendo todos os elementos necessários e já anteriormente evidenciados nesta inicial, quanto à programação e à execução do orçamento;

c) Ainda em relação ao prazo de elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023, requer o MP que o Estado aloque os créditos orçamentários necessários e suficientes para o atendimento das finalidades escolhidas para cada uma das políticas públicas destinadas à infância à e adolescência, em respeito aos elementos elencados no demonstrativo OCA, em especial, mediante descrição dos produtos a serem entregues para beneficiário (criança, adolescente ou criança e adolescente);

d) Não contingenciar e não remanejar o orçamento referente ao ano de 2022 que venha a inviabilizar a implementação de políticas públicas infantojuvenis, porquanto consideradas essenciais, na perspectiva dos artigos 227 da Constituição Federal e 4o da Lei 8.069/90;

**e**) Responder a todas as solicitações lhe forem solicitadas pelos órgãos de controle, inclusive o próprio Ministério Público e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescentes – CEDCA, de forma tempestiva, discriminada e pormenorizada no que se refere à arrecadação das receitas, à aplicação dos recursos e à implementação de políticas públicas infantojuvenis, de modo que possibilite a devida elaboração dos Planos de Ação e de Aplicação pelo CEDCA, a regular prestação de contas, a entrega do Direito e a fiscalização das práticas adotadas pela gestão pública;

Quanto aos MEIOS COERCITIVOS para efetivação da tutela jurisdicional: imposição, para a hipótese de descumprimento, parcial ou total, da obrigação imposta em antecipação da tutela de MULTA DIÁRIA AOS RÉUS, autoridades que têm o poder imediato de determinar as medidas necessárias para o pronto atendimento do mandamento judicial, que deverão ser cientificados pessoalmente nos endereços fornecidos na inicial, para que surtam seus efeitos de técnica de coerção indireta, nos termos dos artigos 139, IV e 536, parágrafo 1º do Novo Código de Processo Civil, no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais).

***VI - DO PEDIDO***

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

1 - Seja julgada inteiramente procedente a pretensão autoral, a fim de que sejam confirmadas as medidas constantes na tutela de urgência, condenando-se os réus, definitivamente, nas obrigações de fazer e não fazer constantes do pedido de antecipação de tutela (item IV), inclusive com possibilidade de aditamento subjetivo da demanda na eventual hipótese de mudança de gestores que tenham poderem para cumprir a implementação das decisões judiciais pleiteadas nessa demanda;

2- Sejam os réus condenados a implementar a Lei 8.727/2020, determinando a efetivação do ORÇAMENTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE ou seja, mediante documento único, Anexo à LOA (Lei Orçamentária Anual), no qual deverão ser discriminadas, precisamente, todas as receitas e despesas (programadas e executadas) referentes às políticas voltadas à infância e à juventude (dos diversos programas de governo, independentemente da função de governo classificada). Trata-se de identificação para “etiquetar” as previsões já existentes na referida LOA.

3 - Sejam condenados os réus a DAREM CUMPRIMENTO à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC. nº 101/200), à Lei Estadual nº 8.727/2020 e a RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL nº 10/2019, para todos os exercícios financeiros, nos seguintes pontos abaixo discriminados, confirmando, ainda, o abrangido no pedido de tutela de urgência, inclusive com cominação de MULTA DIÁRIA pela inobservância das respectivas obrigações de FAZER e NÃO FAZER requeridas, com apresentação da COMPROVAÇÃO DE ADIMPLEMENTO, mediante publicização de todos os demonstrativos e projetos de lei em Sistema Oficial adotado pelo Estado, sem prejuízo do envio das informações ao Ministério Público, a fim de proceder à pronta regularização da Legislação Orçamentária da Criança e do Adolescente (OCA), de modo a evidenciar e dar transparência permanente a todos os elementos necessários ao controle do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, notadamente:

3.1 - **REALIZAR** classificação institucional (Órgão, Unidade Orçamentária e Unidade Executora) de modo a dar transparência quanto à responsabilidade pelo planejamento setorial, ordenação da despesa e execução das políticas públicas da Infância e da Adolescência, com indicação de instância de coordenação e supervisão orçamentária para a cobrança efetiva quanto aos diagnósticos exigidos constitucionalmente (art. 37, §16º c/c art. 165, §16º da CF/88), e legalmente (art. 9º, §4º da LRF), à entrega de produtos, resultados e indicadores;

3.2- **ABSTER-SE de anular dotações** vinculadas a projetos e atividades relacionados à Legislação Orçamentária da Criança e do Adolescente;

3.3 - **ABSTER-SE de contingenciar** ou realizar bloqueios/cortes em dotações e repasses destinados às políticas públicas da Infância e Juventude;

3.4 – **PREENCHER, REALIZAR AUDIÊNCIA PÚBLICA E DIVULGAR** tempestivamente os Relatórios de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual, em respeito ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º, §4º da LRF);

4 - Sejam obrigados os réus a **IDENTIFICAR,** quantitativamente e qualitativamente todas as políticas públicas referentes ao OCA (Programa de Governo, Ação Governamental, Produto, Fonte de Recursos, Órgão, Unidade Orçamentária e Unidade Executora), anualmente, com o devido destaque para o montante de dotação inicial, dotação atualizada, dotação contingenciada, empenhamento, liquidação e pagamento, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/200), além de evidenciar os reais beneficiários das políticas públicas infanto-juvenis (criança, adolescente ou criança e adolescente);

5 – Sejam obrigados os réus a **IDENTIFICAR e PRIORIZAR**, no momento de elaboração e revisão das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a serem encaminhadas à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, nos meses de abril e agosto de cada exercício, conforme estabelece a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a identificação das áreas prioritárias escolhidas e justificadas pelo governo de acordo com a elaboração do diagnóstico de monitoramento e avaliação das Políticas Públicas para Infância e Adolescência, em respeito ao art. 37, §16º e art. 165, §16º, todos da Constituição Federal, para tanto, sendo imprescindível a participação dos Conselhos Gestores e Tutelares respectivos;

6 – Sejam obrigados os réus a **IMPLEMENTAR** a **Lei Estadual nº 8.727/2020**, determinando a efetivação do ORÇAMENTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE, ou seja, mediante documento único, anexo à LOA (Lei Orçamentária Anual), no qual deverão ser discriminadas, precisamente, todas as despesas (programadas e executadas) referentes às políticas voltadas à infância e à juventude (das diversas pastas de governo, independentemente da função de governo classificada);

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

8 **-** No caso de descumprimento de quaisquer das obrigações contidas em decisão judicial, a cominação de multa cominatória diária (astreintes) no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais) ao ente federado que deu ensejo ao descumprimento, bem como de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de descumprimento a ser imposta aos Réus, haja vista a condição de cumprir e fazer cumprir as medidas ora pleiteadas na qualidade de gestores do Poder Executivo;

9 **-** A destinação de valores eventualmente arrecadados a título de astreintes em favor do FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) e FFIA (Fundo para a Infância e Adolescência) em cotas igualitárias a serem informadas pelos réus.

10 - Sem prejuízo, **requer a intimação do Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que tomem ciência e possam intervir na presente demanda, inclusive como assistente no pólo ativo, caso assim entendam, considerando tratar-se de instituição da mais alta relevância e que atua na fiscalização do cumprimento da lei nas matérias sujeitas à apreciação do controle externo, notadamente, contas públicas.**

Para a comprovação dos fatos aqui narrados, protesta o Ministério Público, desde logo, pela produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, notadamente a documental, documental superveniente, testemunhal, pericial e depoimento pessoal dos réus, salientando, desde já, o desinteresse na designação de audiência de conciliação, haja vista a indisponibilidade dos interesses em apreço, além de pleitear, desde já, o direito de aditar subjetivamente a presente inicial quanto aos gestores atuais, que provavelmente serão substituídos ao longo do tempo.

Informa que receberá as intimações pessoais decorrentes do processo na Secretaria da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude da Capital, sediada à Avenida Nilo Peçanha, nº 151, 4º andar, Centro, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 20020-100 ou por meio eletrônico, informando para os fins devidos que eventuais comunicações por correio eletrônico devem ser dirigidas ao endereço: [1pjtijcap@mprj.mp.br](mailto:1pjtijcap@mprj.mp.br).

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

Rio de janeiro, 15 de agosto de 2022.

**Rosana Barbosa Cipriano**

**Promotora de Justiça**

1. Art. 3º, V - Fiscalizar a regularidade na gestão orçamentária e financeira do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro; [↑](#footnote-ref-2)
2. Disponível em <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/multa_pessoal_gestores.pdf>. Páginas 02 e 03. [↑](#footnote-ref-3)
3. DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 2. Salvador: Editora JusPoduim, 2007. [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1361> [↑](#footnote-ref-5)
5. Recomendação nº 10/2019 e Recomendação nº 01/2021 [↑](#footnote-ref-6)
6. Processo nº 0177507-86.2013.8.19.0001 [↑](#footnote-ref-7)
7. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios> [↑](#footnote-ref-8)
8. DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael, Curso de Direito Processual Civil, Volume 02, 10ª edição, 2015, páginas 596/597. [↑](#footnote-ref-9)