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

Referência Inquérito Civil nº 028/2017

**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 **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, com sede à Rua São Clemente, n. 360, Botafogo, Cidade e Estado do Rio de Janeiro, CEP 22260-006, na pessoa do respectivo representante legal, do Sr. **EDUARDO DA COSTA PAES**, na qualidade de Prefeito do Município do Rio de Janeiro, inscrito no CPF sob o nº 014.751.897-02, com residência profissional na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Cidade Nova, Rio de Janeiro e da Sra. **ANDREA RIECHERT SENKO,** na qualidade de Secretária Municipal da Fazenda e Planejamento, com endereço profissional na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Cidade Nova, Rio de Janeiro, todos devidamente representados pela **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO,** com endereço na Travessa do Ouvidor, 4, Centro, CEP: 20040-040, pelas razões de fato e de direito adiante articulados:

***I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS***

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

A presente Ação Civil Pública visa, em síntese, a assegurar os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes do Município 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 implementação do OCA**, em prol da população infanto-juvenil em situação de risco.

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 dos 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 PUBLICO 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 Município 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 astraint 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, Município 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.*** Grifamos***.***

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 Município 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 Município 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 dialogar com o Município instando-o a efetivar ações governamentais inseridas nas políticas públicas voltadas à tutela dos direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes em âmbito extrajudicial– **visando com isso a poupar o Poder Judiciário de demandas como a presente.**

De fato, foi expedida recomendação ao Município[[5]](#footnote-6). **Nesta, previu-se, em síntese, a necessidade de o Município 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.**

Foi observado pelo *Parquet*, conforme será demonstrado adiante, que o Município deixou de atender às recomendações ministeriais, i**ncorrendo em contínuas violações às normas orçamentárias e, principalmente, aos direitos e garantias das crianças e adolescentes.**

**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 28/2017 (sob o número MPRJ 2017.00793255) que acompanha o presente.

O procedimento tem como fim acompanhar a elaboração das peças orçamentárias do Município, inclusive lei orçamentária anual do Município 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.

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, CMDCA e Conselhos Tutelares, a teor do disposto no art. 136, inciso IX da Lei 8069/90.

De outro modo, convém alertar sobre a responsabilidade na programação e destinação de recursos para políticas e despesas autorizadas quadrienalmente via Plano Plurianual, devendo haver, inclusive, consonância da Lei Orçamentária de cada exercício com os saldos financeiros apurados pelo Fundo, a fim de demonstrar a suficiência e a adequação dos montantes para as finalidades pretendidas.

Nesse diapasão, conforme documentos acostados à presente demanda, com vistas a garantir a legitimidade social quanto aos pleitos dirigidos ao gestor público por parte da sociedade, na organização da temática do orçamento público, o Ministério Publico, através da promotora de justiça signatária, realizou AUDIÊNCIA PÚBLICA para dar poder de fala à sociedade quanto às prioridades no uso do dinheiro público.

De fato, conforme se depreende da cópia da Ata da Audiência que instrui a presente demanda, referido ato processual ocorreu na data do dia 18 de junho de 2019. Na ocasião, foram proferidas palestras e também foi dada voz aos presentes que quiseram fazer uso da palavra para manifestar-se quanto à organização orçamentária no âmbito do Município do RJ e prioridade de gastos na área infantojuvenil.

Ademais, foi também oportunizado o preenchimento, por parte da população interessada, de formulário que possibilitou a manifestação do pensamento quanto às ações sociais e políticas que deveriam merecer a atenção do gestor público notadamente por ocasião da elaboração das peças do orçamento público do RIO DE JANEIRO – documentos em anexo.

A partir desse material, houve confecção de RECOMENDAÇÕES dirigidas tanto ao representante do Estado como do Município.

No tocante ao Município, foi expedida a recomendação ministerial de nº 09/2019, datada de 19 de julho de 2019, na qual o Ministério Público do Rio de Janeiro, presentado pela Promotoria de Justiça que esta subscreve, recomendou ao Município, em síntese e principalmente, a pronta regularização da proposta de legislação orçamentária do Município do Rio de Janeiro a fim de que fossem indicados de modo claro e preciso, exercício subsequente ao da edição da Recomendação e nos anos subsequentes, os recursos destinados à infância e adolescência, notadamente para:

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

2) 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;

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

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

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

6) Priorizar, as áreas de governo indicadas pelos cidadãos representados pelo MRJ no momento da Audiência Pública realizada em 18 de junho de 2019;

Conforme já aduzido pelo MP no item I.3, **mesmo após a expedição da aludida recomendação e pedido de esclarecimentos, muito pouco ou quase nada foi efetivado pelo Município até a presente data.**

**Diante das omissões do poder púbico ou de suas ações nitidamente insuficientes, bem como da ausência de informações claras e discriminadas acerca da previsão orçamentária com o fim de assegurar os direitos de crianças e/ou adolescentes, em afronta ao princípio da Transparência Fiscal,** 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-lhe, através dos respectivos gestores, 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.

Observe-se que o Município do Rio de Janeiro **foi omisso na apresentação de respostas aos ofícios expedidos pelo MP**, **conforme orientações prestadas pelo Ilustre Procurador do Município e ofícios respostas subscritos pelo então Secretário da Fazenda Pública Municipal** conforme consta da Informações Técnicas 455/2021 e 692/2022 (esta complementar à primeira), formuladas pela equipe do Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público – GATE, em 21 de maio de 2021 e 06 de julho de 2022, que fundamentaram o ajuizamento da presente demanda, visto que identificadas diversas irregularidades.

Nesse sentido, reporta-se às conclusões de ambas as informações técnicas acostadas à presente inicial.

**II.1 – DA AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E VIOLAÇÃO AO 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, merecem 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 Município 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, importa mencionar que, nos termos da IT 692/2022 do GATE (fl. 11), “(...) **a falta de critérios de transparência e de parâmetros objetivos de longo prazo que permitam evidenciar as destinações e efetivas entregas realizadas pelo Poder Público**, além de comprometer a própria gestão pública, dificulta a fiscalização pelos órgãos de controle e prejudica o planejamento de políticas para toda a população.

No caso do Município do Rio de Janeiro, a demonstração da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas públicas, em atendimento ao dever de dar transparência às contas públicas, encontra-se sob a responsabilidade da Controladoria Geral do Município (CGM), que mantém como instrumento de divulgação o seu Portal de Contas Rio[[6]](#footnote-7).

No entanto, as informações contidas **no portal mencionado não possuem integração com a programação contida nas peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), trazendo tão somente a dotação atualizada** (já após os acréscimos e decréscimos dos créditos orçamentários), a despesa empenhada, liquidada e paga para os exercícios apontados no Estudo Técnico 692/2022 do GATE, fl. 12.

Vale mencionar que, conforme apontado pelo Ministério Público no item anterior, foi expedida a Recomendação 09/2019 (em anexo), a qual continha requisições direcionadas à municipalidade.

Em resposta à referida recomendação, no mês de novembro de 2019, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos encaminhou ao MP pronunciamento da área técnica, com respostas evasivas, sem cumprimento do exposto pelo órgão de execução ministerial. Após, por meio do Ofício n° 261/2019 ASDH/CMDCA, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente também se manifestou informando sobre as medidas em curso, não havendo qualquer comprovação para as implementações, nem mesmo identificou as Ações Governamentais acompanhadas que seriam específicas às políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente.

Em oportuno, no site 4 do CMDCA consta referência ao Plano de Aplicação para 2021, elaborado em 22/02/2021, no valor total a ser aplicado de R$ 7.931.338,87, sendo a sua maior destinação (R$ 6.361.338,87) para a “- Seleção de Projetos – Edital 2021 para atender 1.500 crianças e adolescentes em conformidade com o PPA e o Plano de Ação 2021 do CMDCA-Rio”. **Todavia, não há menção a nenhum Programa de Governo ou Ação Governamental que estariam espelhados nas peças orçamentárias.**

No mesmo portal é possível encontrar a publicação do Plano de Ação para 2021, eleito pelo CMDCA, **sendo conveniente informar que não há qualquer referência aos Programas de Governo e Ações Governamentais das peças orçamentárias (Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual), classificação institucional do gasto público que consumirá recursos do referido Fundo.**

**Conforme o mencionado documento técnico (IT 455, fl. 11), “Ainda em agosto de 2019, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direito Humanos encaminhou arquivo em imagem contendo os valores alocados nas Unidades Orçamentárias a seguir, não sendo informado, entretanto, se fazem referência ao orçamento vigente (dotação inicial ou atualizada) ou se ao proposto para 2020. As Unidades Orçamentárias informadas foram: UO 1701 – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direito Humanos; UO 1702 – Fundo Municipal da Criança e do Adolescente; UO 1703 – Fundo Municipal de Assistência Social; UO 1708 – Subsecretaria de Proteção da Mulher; e UO 1709 – Fundo Municipal Antidrogas. Merece destaque o total alocado na UO 1702 – FMDCA com R$ 2,634 milhões destinados ao programa de Governo 0568 e Ação Governamental 2025 – Políticas de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes.**

Chamou a atenção dos *EXPERTS* de orçamento do Ministério Público, a não resposta ao que foi solicitado pelo *PARQUET* conforme orientações de referido corpo técnico. De fato, consta ainda da IT 455 *ipsis literis*: “Em busca de informações mais completas, em julho de 2020, por meio do Ofício n. 171/2020, a 1 PJTCIJ, em referência ao **PA 28/2017 - MPRJ 201700793255**, requisitou ao Ente Público, em complementação à Recomendação 09/2019, cópia da proposta de lei orçamentária a ser aprovada para o ano seguinte, bem como cópia de demais peças orçamentárias. Na oportunidade, em resposta de agosto de 2020, **a Procuradoria Geral do Município posicionou-se contrariamente ao pedido, sob a justificativa de que *“em que pese a extrema importância da Instituição, não há previsão legal a compelir a sujeição do orçamento Municipal à concordância ou mesmo à vista prévia pelo Ministério Público. (…). Por todo o exposto, em que pese o relevante papel institucional do Ministério Público, inexiste previsão constitucional ou legal que determine a Prefeitura a submeter-lhe cópia dos projetos legislativos orçamentários, antes do respectivo envio à Câmara Municipal”.***

Posteriormente, em novembro de 2020, a Secretaria Municipal de Fazenda encaminhou informações acerca do Projeto de Lei Orçamentária para 2021, **entretanto de forma inviável à avaliação acerca de qualquer aspecto relacionado às políticas públicas**, **em desconformidade com os artigos 37, § 16 e 165, § 16 da Constituição Federal.**

Importa mencionar, neste ponto, **a inviabilidade, portanto, com base nos dados informados pela plataforma munícipe, de avaliar qualquer aspecto relacionado às políticas públicas** (tomando por referência os Programas de Governo e as Ações Governamentais), permanecendo apenas o olhar quanto às destinações, regularidade e representatividade dos valores alocados.

Sobre a dificuldade de avaliação e monitoramento das políticas públicas (presentes nos Programas de Governo e Ações Governamentais) pelos órgãos de controle, ressalta-se a recente alteração da Constituição Federal/88, por meio da Emenda Constitucional n° 109, de 15 de março de 2021, com destaque para:

*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: [...]*

*§ 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****. [...]*

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

*[...] § 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.*

Assim, sob o aspectoda necessidade de avaliação das políticas públicas pelo Município, deixou o Ente de evidenciar que elaborou o orçamento com base na real demanda dos beneficiários.

Acerca da resposta fornecida pelo Município quanto à recomendação 09/2019, a equipe técnica do GATE concluiu (fls. 28/29 da IT 455/2021) que "**não foi possível avaliar se as recomendações foram cumpridas ou não pelo Município do Rio de Janeiro, por ausência de documentação ou clareza nas informações prestadas**”.

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

*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:*[(Reda](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)*[ção dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)*

*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;*[(Inclu](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm%2523art1)*[ído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm%2523art1)*

*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*[(Reda](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)*[ção dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)*

*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.*[(Inclu](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm%2523art1)*[ído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm%2523art1)*[(Vide Decreto nº 7.185, de 2010)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm)

*§ 2º  A União, os Estados, o Distrito Federal e* ***os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.***[(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)

*§ 3o  Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4o do art. 32.*[(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)

*§ 4o  A inobservância do disposto  nos §§ 2o e 3o ensejará as penalidades previstas  no § 2o do art. 51.*[(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)

*§ 5o  Nos casos de envio conforme disposto no § 2o, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.*[(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm%2523art27)

*§ 6o  Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.*

*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.*

Neste ponto, mencione-se que o princípio da transparência não importa simplesmente na disponibilização do conteúdo para a fiscalização, mas também na DISPONIBILIZAÇÃO DE FORMA SIMPLES E COMPREENSÍVEL a toda a sociedade. Dessa forma, não basta o envio de vários dados desconexos e incompletos, como feito pelo Município em resposta à Recomendação 09/2019 do Ministério Público. É imperativo que as informações acerca do orçamento, com base na Constituição Federal e na LRF sejam disponíveis e também claras, a fim de possibilitar a real fiscalização de seu empenho pelos cidadãos e também pelas instituições, inclusive o Ministério Público.

**II.2 – DO DESCUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (OCA)**

Neste ponto, importa mencionar que 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 Município do Rio de Janeiro editou a Lei Municipal nº 6.054, de 21 de março de 2016,** na qual previu que o Poder Executivo deveria elaborar relatório sobre o OCA no seu planejamento orçamentário, conforme transcrição do texto legal abaixo:

***LEI Nº 6.054, DE 21 DE MARÇO DE 2016***

*Dispõe sobre a elaboração e a publicação do Orçamento Criança e Adolescente – OCA.*

***Art. 1° O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de elaboração e 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 para os menores de dezoito anos****.*

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

*I - previsão e execução orçamentária do exercício anterior;*

*II - diferença entre a previsão e a execução orçamentária do exercício anterior, em valores absolutos e percentuais;*

*III - previsão orçamentária do exercício atual;*

*IV - diferença entre a previsão orçamentária do exercício atual e a do exercício anterior, em valores absolutos e percentuais.*

***Art. 3° O relatório a que se refere o caput do art. 1° desta Lei deverá ser publicado no site da Controladoria Geral do Município e no site da Transparência Carioca, garantindo a devida publicidade.***

*Art. 4° O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias, contados da data de sua publicação.*

*Art. 5° O Poder Executivo iniciará as publicações eletrônicas com o prazo de sessenta dias após a regulamentação desta Lei.*

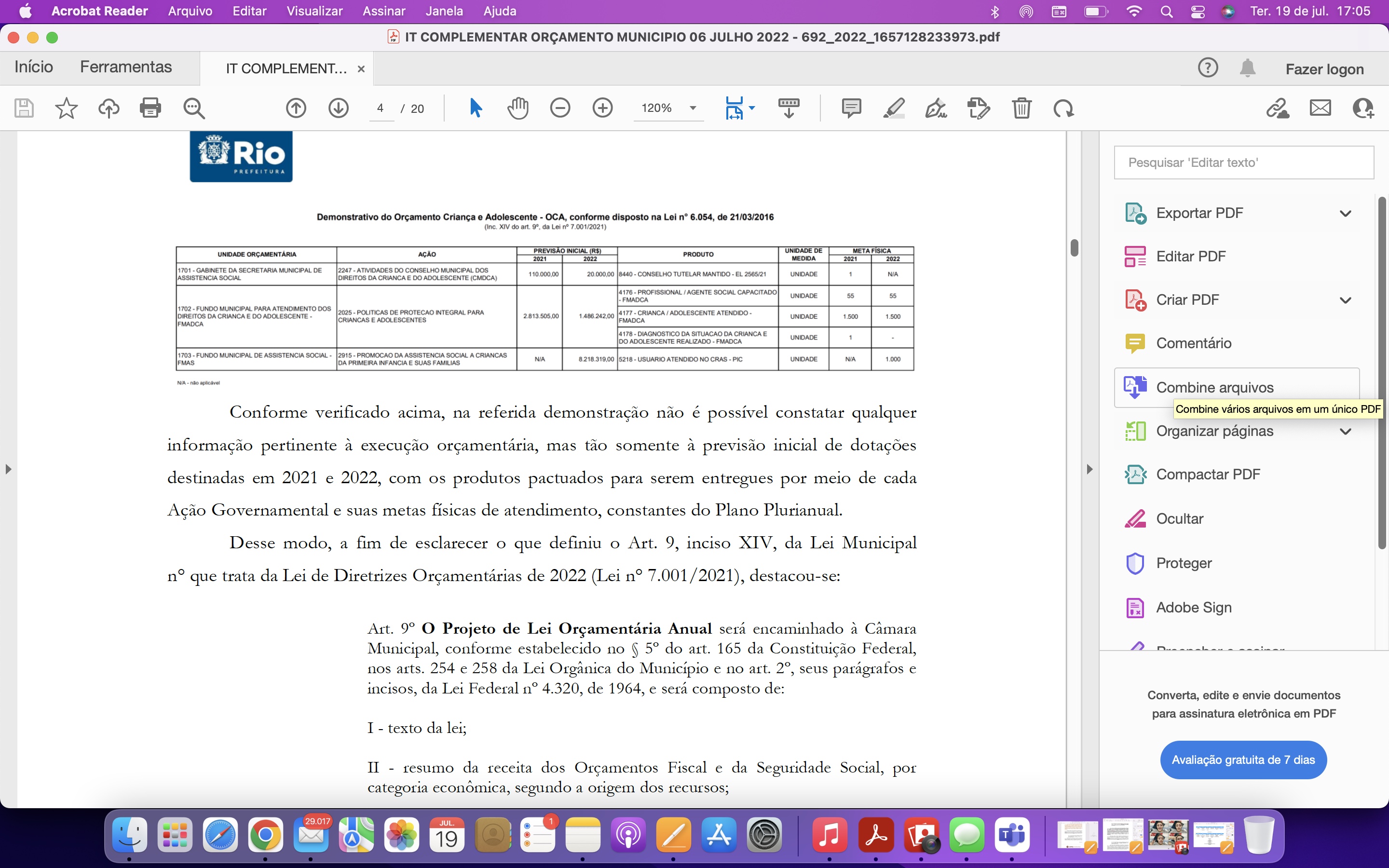
*A****rt. 6° O Poder Executivo iniciará as publicações em forma de anexo, em todas as fases de elaboração e execução orçamentária, a partir do primeiro Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias após a regulamentação desta Lei.***

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.*

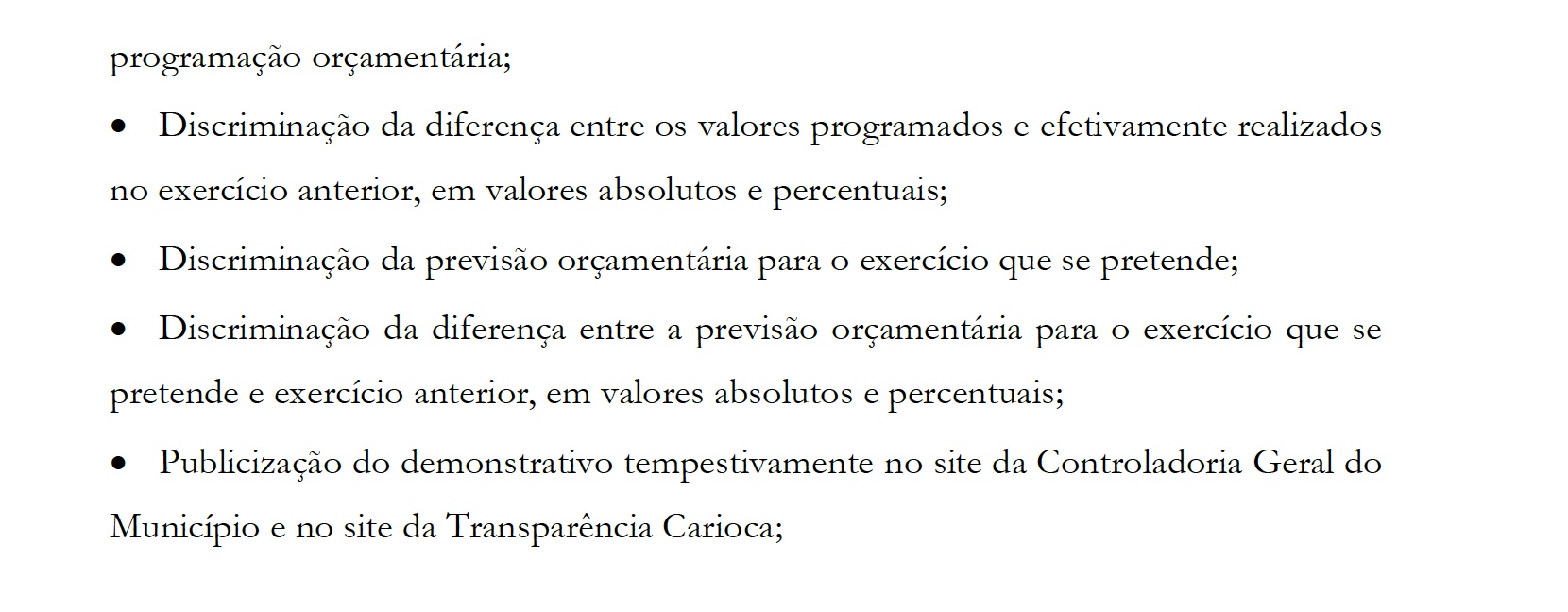
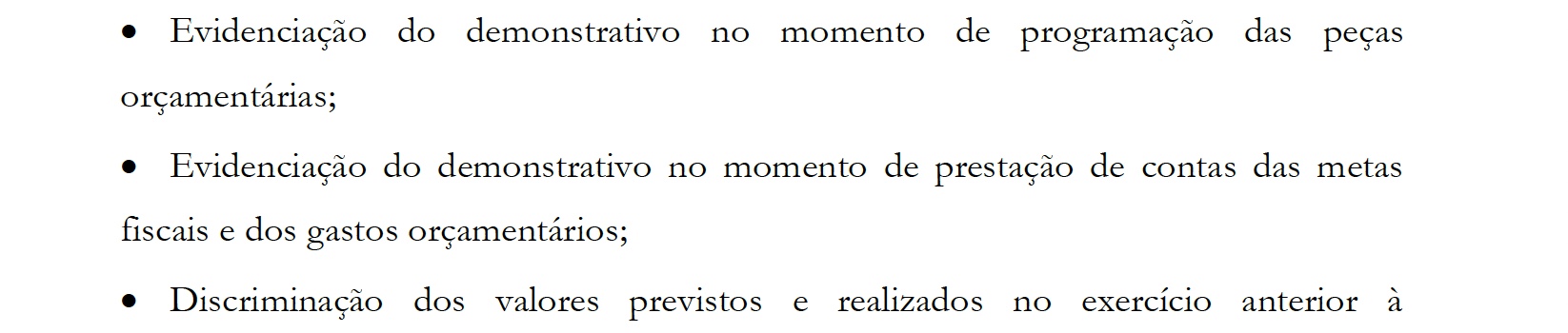
***Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 21 de março de 2016.***

***Vereador Jorge Felippe***

***Presidente***

Neste aspecto, conforme verificado pelas Informações Técnicas nº 455/2021 e 692/2022, em que pese o estabelecido na lei municipal acima transcrita, observou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 apenas fez referência a determinadas Unidades Orçamentárias, sem que fosse possível constatar qualquer informação pertinente à execução orçamentária, conforme abaixo demonstrado (fl. 04 da IT 692):

Destaca-se, portanto, nos termos da IT nº 692/2022 que “a Lei Municipal n° 6.054/2016 estabelece que os demonstrativos do OCA deverão conter as informações detalhadas por Unidade Orçamentária (responsável pelo montante de recursos a ser realizado), contendo valores em reais para cada meta física de entrega. Logo, cabe informar também quais produtos deverão ser entregues para cada montante de recursos programados, com a possibilidade de verificação da devida aderência e suficiência destes recursos, frente aos compromissos assumidos. Tal verificação torna-se relevante quando historicamente são percebidas programações orçamentárias, por exemplo, de R$5.000 para a entrega de produtos totalmente incompatíveis com estes valores. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma política pública que acarrete gastos deve seguir parâmetros legais e, desse modo, assegurar que aqueles recursos sustentarão o objetivo do gasto e a entrega do que se pretende, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal no seu Art. 16, § 1º. (….).

Sob estas circunstâncias, ainda que a Lei Municipal n° 6.054/2016 possua vigência desde 21/03/2016, **apenas um demonstrativo foi identificado e o mesmo não contemplou todos os elementos legalmente exigidos, sendo eles” (IT. 692/2022, fl. 10):**

Conforme já aduzido na presente exordial, as respostas prestadas pelo Ente Municipal analisadas, nos termos das Informações Técnicas já mencionadas, não especificam de forma clara os Órgãos, Unidades Orçamentárias, os Programas de Governo e a Ações Governamentais que deveriam ser custeadas com as parcelas de 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 6.054/2016:

*“Art. 2° O relatório a que se refere o caput do art. 1° desta Lei* ***deverá conte****r as seguintes informações,* ***discriminadas por unidade orçamentária,*** *para valores em reais e metas físicas: (…)"*

A Lei Municipal 6.054/2016, portanto, estabelece que os demonstrativos do OCA deverão conter as informações detalhadas por Unidade Orçamentária (responsável pelo montante de recursos a ser realizado), contendo valores em reais para cada meta física de entrega. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma política pública que acarrete gastos deve seguir parâmetros legais e, desse modo, assegurar que aqueles recursos sustentarão o objetivo do gasto e a entrega do que pretende, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 16, § 1o .

**Assim, não há qualquer relação entre o que determina a lei do OCA e o que efetivamente o Município do Rio de Janeiro tem praticado, cabendo assim solicitar que o Poder Executivo Municipal elabore os demonstrativos do Orçamento Criança e Adolescente em respeito ao que preconiza a Lei Municipal nº 6.054, de 21 de março de 2016, em forma de anexo em todas as etapas do ciclo orçamentário, desde o momento em que encaminha o projeto de lei ao Poder Legislativo (elaboração), até quando das prestações quadrimestrais que envolvem a execução orçamentária, previstas no art. 9º, §4 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de promover transparência sobre as escolhas públicas realizadas e o que efetivamente foi entregue, fomentando o controle social e a devida fiscalização pelos órgãos de controle. Além disso, importa ressaltar a necessidade de classificação dos beneficiários, delimitando quantitativamente os destinatários dos recursos.**

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 Município do Rio de Janeiro, desse modo, em afronta às normas ordinárias, inclusive estaduais, e, acima de tudo, à própria Constituição Federal.

Isto exposto, **resta imperioso que se imponha ao Município 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**.

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

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 Poder Público 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 Município tanto da implementação do ORÇAMENTO CRIANÇA/ ADOLESCENTE como para enfatizar a necessidade de aplicação de verbas públicas a políticas públicas assistenciais.

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, 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.”*

Não pode o Ministério Público e o Poder Judiciário se omitirem (tal como o Poder Executivo o está fazendo). Há jurisprudência pacífica do STF, entendendo que nos casos de omissão do poder público que atente contra direitos fundamentais (**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 execução de medidas de assistência social que venham a beneficiar crianças e adolescentes, e sim velando pelos direitos fundamentais que já foram, inclusive, regulamentados pelo Legislativo.

***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.

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[[7]](#footnote-8):

*“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 e realizar devidamente a elaboração, discussão 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 das 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 Município 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.

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, o réu seja compelido a cumprir as obrigações de fazer no sentido de planejar corretamente, dar publicidade e executar as medidas abaixo na área da infância e juventude,** **nos termos dos artigos 139, IV e 536, parágrafo 1º do Novo Código de Processo Civil, sob pena de multa diária no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais), notadamente:**

a) **Que seja o Município compelido a 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**, não havendo dúvida, pois, de que a tutela ora pretendida visa à satisfação antecipada do direito material;

b) Sem prejuízo, com base **no artigo 258 da Lei Orgânica do Município 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 Município demonstre a adequação do referido Projeto de Lei ao Demonstrativo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) conforme previsão legal, 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 Município 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).**

***VI - DO PEDIDO***

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

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

2- Seja condenado o Município a **DAR CUMPRIMENTO à Constituição, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/200), à Lei Municipal nº 6.054/2016 e à RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL de número 09/2019, para todos os exercícios financeiros** (que faz parte integrante da presente demanda, constando como prova documental pré-constituída), 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 Município, 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:**

2.1 - **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, entrega de produtos, resultados e indicadores;

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

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

2.4 – **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 (LC nº 101/200);

3 – Seja condenado o Município à **DISPONIBILIZAR** no Portal Contas Rio todas as informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais relacionadas à programação e execução das receitas e despesas públicas pertinentes à Legislação Orçamentária da Criança e do Adolescente, tomando por referência o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sem prejuízo do envio de referidas informações ao Ministério Público;

4 - Seja condenado o Município do Rio de Janeiro 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 – Seja condenado o Município a **IDENTIFICAR e PRIORIZAR**, no momento de elaboração e revisão das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a serem encaminhadas à Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro, nos meses de abril e agosto de cada exercício, conforme estabelece o art. 258 da Lei Orgânica Municipal, 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 §16 e art. 165, §16, todos da Constituição Federal, para tanto, sendo imprescindível a participação dos Conselhos Tutelares e Gestores respectivos;

6 - Seja condenado o Município a **IMPLEMENTAR** a Lei Municipal 6.054/2016, 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 tanto à pessoa do senhor **Prefeito do Município do Rio de Janeiro** e como à pessoa do **Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento**, haja vista a condição de cumprir e fazer cumprir as medidas ora pleiteadas na qualidade de gestor máximo do Poder Executivo;

9 – Sem prejuízo, **requer a intimação do Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas do Município 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.

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.

Dá-se à causa o valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), para fins do artigo 258 do Código de Processo Civil.

Rio de janeiro, 25 de julho 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 09/2019 [↑](#footnote-ref-6)
6. Disponível em: [https://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo](https://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos%23titulo)

   4 Disponível em https://cmdcario.com.br/plano\_de\_aplicacao.pdf [↑](#footnote-ref-7)
7. DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael, Curso de Direito Processual Civil, Volume 02, 10ª edição, 2015, páginas 596/597. [↑](#footnote-ref-8)