



ACÓRDÃO Nº:
PROCESSO Nº: 0006821-34.2015.814.0000.
ÓRGÃO JULGADOR: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO.
RECURSO: AGRAVO DE INSTRUMENTO.
COMARCA: SÃO GERALDO DO ARAGUAIA.
AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE SÃO GERALDO DO ARAGUAIA.
ADVOGADOS: JAUDILÉIA DE SÁ CARVALHO SANTOS.
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.
PROMOTOR DE JUSTIÇA: AGENOR DE ANDRADE
PROCURADORA DE JUSTIÇA: MARIA DA CONCEIÇÃO GOMES DE SOUZA.
RELATORA: DESA. DIRACY NUNES ALVES.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPONIBILIDADE DE PROGRAMA/ SERVIÇO DE ACOlhIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. LIMINAR MANTIDA. URGÊNCIA DO OBJETO. CONFIGURADA. RECURSO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO.

1. A obrigação do Município de São Geraldo do Araguaia de assegurar o abrigamento de crianças decorre do que estabelecem os arts. 4º, 86 e 88, inc. I, do ECA.
2. Constitui 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 das crianças e adolescentes (art. 4º do ECA).
3. O encaminhamento da criança à entidade de abrigamento em Município diverso do seu meio social prejudica o alcance de seus objetivos de preservação da relação familiar e social da criança. Daí por que se verifica a necessidade de o Município agravante promover a instalação e a manutenção de casas de abrigamento, tal como estabeleceu a decisão recorrida.
4. Situação que permite a concessão da liminar tendo em vista a urgência do objeto pleiteado, em face da situação de perigo a qual estão sendo submetidas as crianças e adolescentes do Município.
5. No caso não se vislumbra a ofensa ao princípio da separação dos Poderes, já que ao Poder Judiciário cabe a concretização das normas constitucionais, que no caso o Município deixou de observar o art. 227, art. 204 e art. 195, todos da Constituição Federal.
6. Presente o chamado periculum in mora inverso, isto é, o perigo da demora encontra-se no outro polo da relação jurídica/processual. Serão as crianças e adolescentes que correrão risco de lesão, caso não seja montado o serviço de acolhimento.
7. Existem basicamente dois interesses em jogo: o direito fundamental das crianças e adolescentes, previstos no art. 227 da CF e o direito eminentemente pecuniário do recorrente. Entre os mesmos, dentro de um princípio de razoabilidade e proporcionalidade, indubitavelmente opto por resguardar o primeiro, até mesmo porque, trata-se de uma obrigação constitucionalmente imposta e fundamental a proteção de nossas crianças e adolescentes.
8. Recurso conhecido e improvido.

Acórdão

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de



Direito Público, à unanimidade, em conhecer e negar provimento ao recurso de, nos termos da fundamentação.

2ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 24 de junho de 2019.

Desembargadora Diracy Nunes Alves
Relatora

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto pelo MUNICÍPIO DE SÃO GERALDO DO ARAGUAIA, contra decisão interlocutória prolatada pelo MMº Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de São Geraldo do Araguaia, nos autos da Ação Civil Pública (Proc. nº.0000548-52.2015.814.0125), ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. Relata a inicial que o Município de São Geraldo do Araguaia não dispõe de programa/serviço de acolhimento institucional formal de crianças e adolescentes que se encontrem em situação de risco ou vulnerabilidade social e que por razões diversas necessitam ser afastadas do convívio familiar.

Em razão dos fatos, requereu a concessão de medida liminar para que a Administração Municipal fosse compelida à instituir formalmente o serviço de acolhimento, conforme orientações técnicas do CONANDA, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de multa pessoal diária não inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), a ser paga pelo Prefeito Municipal, que deverá ser destinado ao Fundo Municipal da Criança e Adolescente, bem como encaminhar ao Poder Legislativo, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, projeto orçamentário, incluindo rubrica específica mínima, no montante necessário às atividades do Conselho Tutelar.

Apreciado o pedido liminar, o Juízo o deferiu nos seguintes termos:

Por essas razões, concedo parcialmente a medida liminar requerida, antecipando os efeitos da tutela pretendida para determinar que ao Município de São Geraldo do Araguaia/PA, por intermédio do Prefeito Municipal:

a) Destine, no prazo de 90 (noventa) dias, imóvel em condições satisfatórias para a instalação de casa de acolhimento institucional, a qual deve ter capacidade para abrigar no mínimo 10 (dez) crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, esclarecendo-se que, com base no posicionamento do Ministério da Justiça e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no estudo denominado Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes:

a.1) Deve a instituição de acolhimento ser localizada em área residencial, sem distanciar-se excessivamente, do ponto de vista geográfico e socioeconômico, da realidade de origem das crianças e adolescentes acolhidos;



- a.2) Deve a instituição manter aspecto semelhante ao de uma residência, seguindo o padrão arquitetônico das demais residências da comunidade em que esteja inserida;
- a.3) Não deve o imóvel conter placas indicativas da natureza institucional do local, assim como nomenclaturas que remetam a aspectos negativos ou estigmatizantes dos usuários;
- a.4) Os quartos deverão ter dimensão suficiente para acomodar as camas, berços, beliches dos usuários e para a guarda dos pertences pessoais de cada criança/adolescente, havendo em cada quarto espaço para no máximo 06 (seis) crianças/adolescentes;
- .5) Deve o imóvel possuir sala de refeição, copa e cozinha com espaço suficiente para acomodar o número de usuários e pessoas que ali irão labutar;
- a.6) Deve o imóvel possuir ambiente para estudo por meio de espaço suficiente e mobiliário adequado;
- a.7) O imóvel deve ter um banheiro com lavatório, um vaso sanitário e um chuveiro para as crianças e adolescentes, assim como um lavatório, um vaso sanitário e um chuveiro para os funcionários;
- a.8) O imóvel deve possuir área de serviço com espaço suficiente para acomodar utensílios e mobiliário para guardar equipamentos, objetos e produtos de limpeza, assim como área externa com no mínimo um quintal;
- a.9) O imóvel deve possuir espaços que possibilitem o convívio e brincadeiras, vedando-se, todavia, a instalação de equipamentos que estejam fora do padrão socioeconômico da realidade de origem dos usuários, como piscina e sauna, de forma a não dificultar sua reintegração familiar;
- a.10) Deve ainda o imóvel possuir sala para equipe técnica com espaço e mobiliário suficiente para desenvolvimento de atividades de natureza técnica, com área reservada para guarda de prontuários dos usuários;
- b) Deve ainda o Município, por intermédio do Prefeito Municipal, organizar equipe técnica, com no mínimo um psicólogo, um assistente social, um pedagogo e duas cuidadoras a fim de que os três primeiros possam proceder a avaliação de cada caso, bem como auxiliar as famílias na busca das soluções, proceder a reintegração familiar e/ou auxiliar na colocação dos abrigados em família substituta e as últimas cuidar das crianças abrigadas 24 horas do dia. Tais funcionários não precisam, necessariamente, ficar vinculados apenas a casa de acolhimento institucional, no entanto, sempre que necessário deverão estar à disposição desta.
- Estabeleço como multa diária em caso de descumprimento de quaisquer das determinações supra, o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), multa diária esta que passará a incidir a partir do 90º (nonagésimo) dia após a citação do requerido, caso não cumprida a decisão, e recairá sobre o patrimônio pessoal do gestor do município, eis que a ele cabe o cumprimento, pessoalmente, da presente decisão, não podendo o município ser responsabilizado pela eventual omissão da autoridade pública, sob pena de punição da população por ato a que não deu causa.

Inconformado, o Município agravou da decisão alegando que ao caso é vedada a concessão de liminar contra a Fazenda Pública que esgote no todo ou em parte o objeto da ação, já que a ordem liminar de construção de uma casa de acolhimento para crianças e adolescentes se confunde com o próprio mérito da causa, exaurindo os pedidos formulados na Ação Civil Pública.

Argumenta o Município que a decisão liminar esbarra no princípio da reserva do possível, uma vez que os recursos para o atendimento dos direitos sociais é limitado.

Ressalta que a decisão de piso ofendeu ao princípio da separação dos poderes, já que não cabe ao Judiciário controlar as políticas públicas empregadas pelo agente municipal.

Conclui, requerendo a reforma da decisão liminar concedida, pelas razões de direito apresentadas.

Distribuídos os autos originalmente em 20/05/2015, no âmbito da 4ª Câmara Cível Isolada (fl. 73), o Relator negou o efeito suspensivo requerido nos autos recursais (fls. 75/76)

Intimado para apresentar contrarrazões ao recurso, o Ministério Público, reafirmou a obrigação urgente do Município em construir um abrigo para crianças e adolescentes em situação de risco social, o que impede a reforma da liminar concedida (fls.82/91).



Remetidos os autos à Procuradoria de Justiça, se posicionou o membro do Parquet pelo conhecimento e improvemento do recurso (fls. 100/103).

Redistribuídos os autos em 18/08/2017, em razão da Emenda Regimental nº. 05/2016, coube à mim a sua Relatoria (fl.116).

É o relatório.

VOTO.

A EXMA. SRA. DESA. DIRACY NUNES ALVES (RELATORA): Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e lhe dou seguimento.

Cinge-se a controvérsia sobre a legalidade na concessão da liminar que determinou ao Município a disponibilidade de programa/serviço para o acolhimento de crianças e adolescentes que se encontrassem em situação de vulnerabilidade.

A concessão de liminar em ação civil pública é cabível, porém, o perigo na demora do provimento judicial deverá ser comprovado, o que no caso, através de uma análise não exauriente dos autos, restou evidenciada ser insuportável o decurso do tempo para o objeto da ação.

Pois bem.

A obrigação do Município de São Geraldo do Araguaia de assegurar o abrigamento de crianças decorre do que estabelecem os arts. 4º, 86 e 88, inc. I, do ECA.

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.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

Como se denota dos dispositivos legais, constitui 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 das crianças e adolescentes (art. 4º do ECA).

A integração operacional é o que se busca com a efetivação das medidas, evitando que as disposições legais que asseguram a prioridade se constitua letra morta da lei, prolongando a inércia responsável pelo estado de abandono em que vivem milhares de crianças e adolescentes.

Dentro dessa política ampla de atendimento, é que o programa de abrigo, a teor do disposto no artigo 92 do ECA, exerce função peculiar no nosso sistema de proteção à criança, como forma de:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;



- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Assim, tenho que o encaminhamento da criança à entidade de abrigo em Município diverso do seu meio social prejudica o alcance de seus objetivos de preservação da relação familiar e social da criança. Daí por que se verifica a necessidade de o Município agravante promover a instalação e a manutenção de casas de abrigo, tal como estabeleceu a decisão recorrida.

Situação que permite a concessão da liminar tendo em vista a urgência do objeto pleiteado, em face da situação de perigo a qual estão sendo submetidas as crianças e adolescentes do Município.

Ademais, no caso não se vislumbra a ofensa ao princípio da separação dos Poderes, já que ao Poder Judiciário cabe a concretização das normas constitucionais, que no caso o Município deixou de observar o art. 227, art. 204 e art. 195, todos da Constituição Federal. Resta evidente, a obrigação do Município em prestar a devida assistência social, protegendo suas crianças e adolescentes vulneráveis através da Lei orçamentária, não havendo ofensa à reserva do possível, bem como ao princípio da separação dos Poderes.

Ressalto, ainda, que a Constituição é elaborada para ser cumprida em sua integralidade, sob pena de ocorrer o chamado fenômeno da erosão da consciência constitucional, que nada mais é do que um processo de desvalorização da Carta Magna, em razão da sua inobservância. Sendo também este o alerta feito pelo STF:

Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. Essa constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN (Teoria de la Constitución, p. 222, 1983, Ariel, Barcelona), coloca em pauta o fenômeno da erosão da consciência constitucional, motivado pela instauração, no âmbito do Estado, de um preocupante processo de desvalorização funcional da Constituição escrita, como já ressaltado, pelo Supremo Tribunal Federal, em diversos julgamentos, como resulta evidente da seguinte decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

(...) DESCUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL LEGIFERANTE E DESVALORIZAÇÃO FUNCIONAL DA CONSTITUIÇÃO ESCRITA.

(...)

– A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. (RTJ 183/818-819, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Concluo, portanto, que o que se vê no caso é o chamado periculum in mora inverso, isto é, o perigo da demora encontra-se no outro polo da relação jurídica/processual. Serão as crianças e adolescentes que correm risco de lesão, caso não seja montado o serviço de acolhimento.



O periculum in mora inverso consiste, exatamente, no afastamento da eventual concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação, contra a parte autora e/ou recorrida, como consequência direta da própria concessão da medida liminar deferida ou não.

A produção do periculum in mora inverso deve ser um pressuposto inafastável para a decisão pela concessão da medida liminar, uma vez que em nenhuma hipótese é lícito salvaguardar o interesse de uma parte em detrimento a outra.

Existem basicamente dois interesses em jogo: do direito fundamental das crianças e adolescentes, previstos no art. 227 da CF e o direito eminentemente pecuniário do recorrente. Entre os mesmos, dentro de um princípio de razoabilidade e proporcionalidade, indubitavelmente opto por resguardar o primeiro, até mesmo porque, trata-se de uma obrigação constitucionalmente imposta e fundamental a proteção de nossas crianças e adolescentes.

Ante ao exposto, acompanhando o parecer ministerial, **CONHEÇO E NEGÓ PROVIMENTO** ao recurso, mantendo a decisão liminar atacada.

É como voto.

DIRACY NUNES ALVES
DESEMBARGADORA-RELATORA