

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

JURISPRUDÊNCIA CÍVEL

Conselho da Magistratura  
Proc. nº 489/97 – Classe “D”

Ação Civil Pública – Juízo da Infância e da Juventude

Apelante: Ministério Público

Apelado: Município de Três Rios

Relator: Des. Antonio Eduardo F. Duarte

ACORDÃO

**EMENTA:** *Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público. Cumprimento de obrigação de fazer, consistente em disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, no que concerne à implantação de programas protetivos a menores carentes. Reconhecimento da legitimidade passiva do ente municipal. Inteligência do artigo 204, I, da Constituição Federal e dos artigos 88, I e 259 da Lei nº 8.069/90. Caracterização da responsabilidade do Município quanto à implantação do objeto da demanda, posto representar, no âmbito de sua esfera político-administrativa, o dever de adaptação às diretrizes e princípios estabelecidos no Estatuto Menorista, o que afasta a necessidade de co-participação dos demais entes governamentais, das esferas federal e estadual. Sentença de improcedência reformada. Pedido acolhido em parte, para dilatar o prazo para cumprimento da obrigação e reduzir o valor da cominação de multa diária. Provimento parcial do recurso.*

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Processo nº 489/97 (Ação Civil Pública), em que é apelante Ministério Público e apelado o Município de Três Rios,

Acordam os Desembargadores que compõem o Egrégio Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, rejeitada a preliminar de *error in procedendo*, por violação ao artigo 47 do CPC, ante a falta de citação de outros entes públicos como litisconsortes necessários, no mérito em dar parcial provimento ao recurso, para julgar procedente, também em parte, o pedido formulado, dilargando-se, porém, para 12 (doze) meses, o prazo para cumprimento da obrigação e reduzindo-se o valor da multa diária, tudo nos termos do voto do relator.

Cuida a hipótese de ação civil pública proposta pelo Ministério Público em face do Município de Três Rios, objetivando a condenação do réu a cumprir, no prazo de 90 (noventa) dias, a obrigação prevista nos artigos 90, IV e

101, VII, da Lei nº 8.069/90, consistente na criação e manutenção de abrigo para crianças e adolescentes carentes de 0 a 5, de 6 a 13 e de 14 a 17 anos, através de instalações independentes, bem como respectivas equipes técnicas multiprofissionais e oficinas profissionalizantes, pleiteando, ainda, no caso de descumprimento, a cominação de multa diária no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), cuja destinação deverá obedecer à regra do artigo 214 do referido Estatuto.

Sustenta o autor que o Município-réu vem se omitindo em destinar e garantir recursos visando a implementação de programas protetivos "às suas crianças e adolescentes carentes", o que a tanto está incumbindo com o advento da Lei nº 8.069/90, deixando-as ao desamparo e à mercê de situações que acabam levando-as ao envolvimento em atos infracionais.

Postulou a concessão de liminar, por entender existir urgente necessidade de efetivação do que exhibe o pedido, a qual, deferida às fls. 19, foi posteriormente revogada (fls. 23).

Contestando o pedido, alega o réu que o E.C.A. não atribui aos Municípios, em nenhum de seus dispositivos, responsabilidade exclusiva quanto à criação e manutenção dos programas protetivos como almejado pelo órgão ministerial autor, os quais são onerosos e que, por isso, não pode, sozinho, ser compelido a realizar funções que dependem de ações governamentais articuladas e comuns à União, aos Estados e aos Municípios.

A respeitável sentença de fls. 56/60, acolhendo a tese de defesa, julgou improcedente o pedido, entendendo o Dr. Juiz não ter o Município-réu, sem o concurso dos entes governamentais das esferas federal e estadual, a obrigação de, isoladamente, suportar os custos de criação e manutenção de abrigos para suas crianças e adolescentes carentes.

Irresignado, apela o Ministério Público com as razões de fls. 61/73, suscitando preliminar de *error in procedendo* por violação ao artigo 47 do CPC, o que decorreria da falta de determinação da citação dos entes públicos que a douta sentença monocrática entende como co-responsáveis pelo cumprimento da obrigação reclamada. No mérito, reitera os argumentos deduzidos na inicial, enfatizando ser preponderantemente do Município, como é o caso do réu, a responsabilidade de atender a obrigação reclamada, invocando, nesse sentido, o disposto no artigo 88, I da Lei nº 8.069/90, propugnando, assim, pela reforma do *decisum*.

O presente recurso, inicialmente, foi distribuído à Primeira Câmara Cível desta Corte, que, pelo acórdão de fls. 89/90, declinou de sua competência para este Eg. Conselho da Magistratura.

Nesta instância, a ilustrada Procuradoria de Justiça ofereceu o parecer de fls. 95/100, opinando pelo provimento do recurso.

É o relatório.

Inicialmente, destaca-se e rejeita-se a preliminar suscitada pelo apelante. De fato, não se pode deixar de admitir que a douta sentença monocrática cometeu um equívoco ao reconhecer que a pretensão envolvia outros legitimados

passivos necessários, e, em igual tempo, tenha deixado de convocá-los a integrar a lide, concluindo, mesmo assim, pela improcedência do pedido.

Entretanto, essa questão, na realidade, deve ser ultrapassada, porquanto, como bem assinalou o parecer da douta Procuradoria de Justiça (fls. 98), inocorre na espécie o litisconsórcio necessário, visto que indispensável não é, no cumprimento da obrigação que se reclama do Município-réu, a co-participação da União e do Estado.

No campo do mérito, porém, assiste parcial razão ao inconformismo do órgão ministerial apelante, uma vez que a respeitável sentença de fls. 56/60, ao julgar improcedente o pedido, *data venia*, não deu a melhor solução à controversia.

Frise-se, desde já, que o pleito autoral merece ser acolhido em parte, posto que, para cumprimento da obrigação de fazer reclamada, consistente na criação, implantação e manutenção, pelo Município-réu, de programas protetivos à menores carentes, deve ser concedido ao mesmo um prazo maior que 90 (noventa) dias, como também reduzido deve ser o valor da cominação de multa diária para o caso de descumprimento dessa obrigação.

As disposições constitucionais, como também a legislação ordinária, não amparam a alegação de que ao Município, isoladamente, não compete o atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Isto porque, no âmbito de sua esfera político-administrativa, é incontroversa a caracterização da responsabilidade exclusiva do ente municipal quanto à criação, implantação e manutenção dos programas protetivos, como os que constituem o objeto da presente demanda, dirigidos à sua população infanto-juvenil.

E essa responsabilidade isolada decorre, fundamentalmente, do dever de adaptação, pelos Poderes Constituídos dos Municípios, às diretrizes e princípios estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 259), o que afasta, por conseguinte, a necessidade de co-participação dos demais entes governamentais da esfera federal e estadual.

Sintonizando-se com o disposto no artigo 227, parágrafo 7º da Constituição da República, a Lei nº 8.069/90, em seu artigo 86, estabelece que 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, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao tratar da formulação da política de assistência social, o artigo 204 da Carta Magna, referenciado pelo dispositivo constitucional antes mencionado, determina, entre outras diretrizes, a forma descentralizada de atendimento, destinando a coordenação e as normas gerais à esfera federal, enquanto que a execução dos respectivos programas caberia às esferas estadual e municipal (inciso I do citado artigo 204).

Significa dizer que o Município, dessa forma, passou a assumir poderes até então reservados a outros entes da federação.

Exatamente por isso foi que o legislador ordinário, com total razão, adequando a Lei nº 8.069/90 aos preceitos constitucionais dos artigos 1º, 18 e 204, previu, no artigo 88, I a municipalização do atendimento. Até porque, na verdade, ninguém melhor do que o próprio Município, conhecedor que é de suas próprias peculiaridades, para detectar as carências da coletividade e melhor servi-la.

Daí ter ido além, dispondo no parágrafo único do artigo 259 da Lei nº 8.069/90, que os Estados e Municípios devem adaptar os seus órgãos e programas às diretrizes e princípios do E.C.A.

Conforme ressalta JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA em seus *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente* (Ed. R.T., 1994, pág. 128): *"É muito importante que a política de atendimento se pautе por uma série de diretrizes previamente estabelecidas em preceito legal. A municipalização do atendimento, arrolado no inc. I do art. 88, é de reconhecida importância e de rápida eficácia porque aproxima as autoridades municipais dos problemas que acontecem em determinado município. Com a vasta extensão territorial do Brasil, a descentralização é o caminho que melhor atenderá aos interesses da população infante-juvenil. Aliás, não teria sentido que as ações governamentais ficassem exclusivamente a cargo da União ou dos Estados em detrimento dos próprios Municípios que, sem dúvida, conhecem mais de perto os problemas que afligem seus municípios. A União e o Estado podem e devem trabalhar em prol do contingente infante-juvenil, sem, porém, privar os municípios da adoção de providências de seu exclusivo interesse."*

Portanto, não resta dúvida de que cabe ao Município-réu o abrigo, a profissionalização e todos os demais programas de atendimento às suas crianças e adolescentes carentes.

No caso em tela, constata-se da prova dos autos que, na verdade, inexistente no Município de Três Rios, implantado ou em vias de implantação, qualquer abrigo para atendimento aos programas assistenciais de seus menores carentes, fato, por sinal, que é reconhecido pela própria Municipalidade.

Logo, torna-se evidente que a norma legal foi desrespeitada, deixando o Município-réu não apenas de fixar política de atendimento, mas também de executar o programa de proteção previsto no artigo 90, IV, c/c o artigo 101, VII da Lei nº 8.069/90, criando entidade de abrigo.

Mesmo porque, como pondera, com propriedade, a doutra Procuradoria de Justiça, "admitir a tese defendida pelo recorrido, aceita pelo Julgador, seria tornar inócuos os instrumentos previstos no Estatuto de que se cuida, dadas as dificuldades de todas as ordens, inclusive burocráticas, fugindo à *ratio legis* do diploma legal, que foi, seguramente, proporcionar aos menores carentes meios eficazes e, portanto rápidos, tanto quanto possível, na busca da ressocialização dos mesmos com a sua integração na sociedade".

Desse modo, o pedido deve ser acolhido. Todavia, o prazo de 90 (noventa) dias para a aplicação do preceito cominatório, dadas as circunstâncias e

carência de recursos, se afigura de difícil atendimento, como também elevado se mostra o valor da pena respectiva.

Assim, o referido prazo para cumprimento da integralidade da obrigação reclamada deve ser dilargado para 12 (doze) meses, a contar do trânsito em julgado, bem como reduzido para R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) o valor da cominação de multa diária, que incidirá após o transcurso do prazo mencionado, cujo valor deverá ser revertido em favor da instituição indicada na inicial.

Por esses fundamentos, dá-se parcial provimento ao recurso para, reformando-se a douda sentença monocrática, julgar procedente, também em parte, o pedido formulado na presente ação civil pública, nos termos antes explicitados, ao tempo em que condena-se o Município nas custas do processo e em honorários advocatícios que se fixa em 10% (dez por cento) do valor da causa, a serem revertidos ao Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral de Justiça, a teor da Lei Estadual nº 1.183/87.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 1997. Des. **Miguel Pachá**, Presidente c/ voto. Des. **Antonio Eduardo Ferreira Duarte**, Relator.

Ciente. *Maria Cristina Palhares dos Anjos Tellechea*, Procuradora de Justiça – Assessora (Assessoria de Direito Público).