



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
5ª CÂMARA CÍVEL

Autos nº. 0042947-14.2024.8.16.0000

Recurso: 0042947-14.2024.8.16.0000 AI

Classe Processual: Agravo de Instrumento

Assunto Principal: Conselhos tutelares

Agravante(s): • Município de Umuarama/PR

Agravado(s): • MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

1. Trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra a decisão de mov. 15.1, nos autos de Ação Civil Pública nº 0002353-21.2024.8.16.0173. Considerando que os pedidos elencados no apelo impugnam especificamente a completude das razões e que a decisão esmiúça, de forma compreensiva, a discussão posta nos autos, **tomo a liberdade de adotá-la como relatório:**

“Vistos e examinados os presentes autos sob o n. 0002352- 21.2024.8.16.0173.

1. Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em face do Município de Umuarama, alegando a instauração de Processo Administrativo n. 01151.20.00074-4, após ofício do Conselho Tutelar indicando que (1) o Município alcançou a quantidade de 100.000 mil habitantes; (2) sobrecarga de trabalho e reflexos na diminuição da qualidade do atendimento; (3) aumento significativo de atuação em diferentes frentes de trabalho, como fluxos de evasão escolar. Sustenta, assim, que houve frente de trabalho administrativo para acompanhamento, contemplando o Plano Plurianual do Município, elaborado para gestão 2022/2025, a criação e instalação do II Conselho Tutelar de Umuarama. Ocorre que, com o advento do Decreto Lei n. 87/2022, restou postergada a possibilidade, pois houve empenho para a manutenção do equilíbrio financeiro, inclusive criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Decorrido o prazo (31.12.22), porém, o Município ainda não tem lei específica que tenha criado e instalado o órgão, conforme exige a Resolução CONANDA n. 231/2022, no art. 3º e seguintes. Afirma que a Municipalidade sinalizou a criação do novo Conselho Tutelar, como indicado nos ofícios 102/2021, Comunicação Interna n. 748/2022 e n. 229/2023, Ofício n. 270/2023. Em reunião, realizada em 13.11.2023, na sede do Ministério Público, foi deliberado sobre a implementação do órgão, sendo indicado pelo Diretor de Controle Judicial – Secretaria Municipal da Procuradoria-Geral, Sr. Roberto Dias Zocal, que “por parte da procuradoria, precisam ser provocados” “após autorizado pelo executivo, em aproximadamente 30 dias já pode estar minutado o projeto de lei”. Todavia, sobreveio Comunicação Interna n. 01/2024, em que o Município exarou a negativa de instalação do 2º Conselho Tutelar. Rebate os argumentos trazidos pelo Município, assinalando o Ministério Público que: (1) a população do último censo de Umuarama é de 117.095 habitantes, superior à proporção mínima da Resolução 231 /2022/CONANDA; soma-se a tanto, que deve ser levada em consideração a grande população de crianças e adolescentes trazida pela pirâmide etária do CENSO2022; ainda, destaca nesse ponto, comparação entre as demais cidades integrantes da Comarca, que das demais cidades a maior delas contempla o atendimento anual de 1.832 habitantes para cada membro do Conselho Tutelar, enquanto Umuarama possui 23.419 habitantes para cada membro do Conselheiro; (2) as regiões de atendimento são distantes, cuja distribuição geográfica se estende por todos os distritos, a saber Serra do Dourados (distante 18km), Santa Eliza (distante 33km), Lovat (distante 10km), Roberto Silveira (distante 32km), Vila Nova União (distante 30,5 km), Vila Nova Jerusalém (distante 46km); (3) a implantação do novo



Conselho Tutelar se justifica pela necessidade existente de atendimento da população, trazendo dados comparativos entre os municípios integrantes da Comarca e ressaltando a vultuosa quantidade de atendimentos realizados, em especial destacando o volume de atendimentos pelos dados coletados no SIPIA, a exemplo de 2023 que foram 1838 registros; SERP – Sistema Educacional da Rede de Proteção; acompanhamento de adolescentes em caso de apreensão por ato infracional, principalmente em regime de plantão; os casos considerados mais graves que são encaminhados ao Ministério Público, em análise ao sistema PRO-MP, resta comprovado a grande quantidade de procedimentos extrajudiciais registrados em relação ao município de Umuarama, os quais vêm crescendo vertiginosamente nos últimos anos; (4) a fiscalização às entidades tem sido prejudicada pelo acúmulo de trabalho, de modo que das 35 cadastradas no CMDCA, apenas 03 foram fiscalizadas nos anos de 2020 a 2023; (5) por fim, o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, nas Atas n. 401/2019 e 436/2022, deliberou pela necessidade de um novo Conselho.

O Ministério Público pleiteou a antecipação dos efeitos da tutela, argumentando que para além da existência de prova documental, o perigo na demora reside no silêncio do ente municipal, o que implica em manifesto e significativo prejuízo diário às crianças e adolescentes deste município, os quais não vem recebendo o devido e eficaz atendimento em virtude de o único conselho existente ser insuficiente para atender a toda a demanda desta cidade.

Ao final, requereu a (1) condenação do Município de Umuarama, através do Prefeito Municipal, para que encaminhe Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores, dispendo sobre a criação de mais um Conselho Tutelar para atendimento do Município, nos termos da Resolução n. 231/2022; (2) no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da aprovação do Projeto de Lei, providenciar espaço físico adequado e recursos material e humano para instalação e regular funcionamento do 2º Conselho Tutelar, devendo, para tanto, observar a orientação da Secretaria de Assistência Social no sentido do novo conselho instalar-se nas proximidades do Campus III, da Unipar; (3) condenar o Município de Umuarama e Sr. Prefeito Municipal, no pagamento de multa diária de R\$5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento da sentença judicial.

Recebidos os autos, determinou-se a intimação do Requerido para sua manifestação a respeito do pedido de antecipação de tutela formulado pela parte autora (mov. 8.1).

Instado (mov. 11.1), o Município de Umuarama se manifestou pelo indeferimento do pedido de antecipação de tutela. Consignando, em síntese, (a) que a concessão da referida tutela se reveste de caráter irreversível, posto que em caso de eventual revogação os recursos dispendidos para instalação e manutenção do órgão não retornarão aos cofres públicos, além disso, aduziu (b) que a legislação brasileira, especialmente a Lei nº 9.494/97, veda a concessão de liminar contra a fazenda pública que resulte em liberação de recurso e inclusão em folha de pagamento. No mais, (c) advertiu que não é possível a instalação do órgão no presente ano, pois é vedado ao chefe do executivo municipal a criação de cargos e aumentos de despesas em ano eleitoral, nos termos do que dispõe o art. 73, inciso V, da Lei 9.504/97 c /c os artigos 21, 23 e 31 da Lei Complementar nº 101/200. Em sequência, (d) alega que não há provas de excesso de demanda para o atual Conselho Tutelar, de modo que a criação de um segundo conselho tutelar, além das questões já delineadas, também depende de um juízo essencialmente político e discricionário. Assim, argumenta que eventual decisão que obrigue a criação de novo órgão ofende o princípio da legalidade e desrespeita o princípio da separação de poderes. Neste liame, (e) aduz que não há previsão orçamentaria para criação do órgão conforme aduz o Ministério Público. Por fim, (f) pondera que o aumento populacional não enseja automaticamente a criação de um novo conselho, pois eventual falta de atendimento “não advém somente da falta de recursos humanos, mas da falta de presteza”, o que espera que seja solucionado com a atuação dos novos conselheiros recentemente eleitos (mov. 13.1).

Vieram os autos conclusos. Decido.



(...)

No caso em testilha, a cognição apresentada à análise é sumária, e se limita aos documentos e alegações postas à apreciação nessa fase processual. Entrementes, a questão pode ser solucionada por prova documental; assim o fazendo a parte autora, cujos dados não foram vergastado pelo Município em sua oportuna manifestação prévia.

Sobre essa oportunidade, ademais, reputa-se que este Juízo entendeu necessária a manifestação, oportunizando conhecer os argumentos da Municipalidade para que um trabalho extrajudicial de anos de provocação não tivesse a implementação concretizada. Quiçá, outros argumentos fortes para não dar guarida à prioridade absoluta do direito infanto-juvenil estivessem obscuros e por isso a inércia.

No entanto, o cerne de justificação trazido na manifestação prévia traduz-se na discricionariedade administrativa, lastreado em legislação infraconstitucional de regras orçamentárias, sem ter citado ou ponderado em nenhum ponto sobre a prioridade absoluta e efeitos dela consequentes.

Com efeito, não merecem prosperar as narrativas do ente municipal.

À partida, insta consignar que a existência de um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, tal qual como é definido o Conselho Tutelar, decorre da ordem constitucional prevista no art. 227, da Constituição Federal, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever solidário de zelar prioritariamente pelos direitos da criança e do adolescente. Vejamos:

(...)

A Constituição Federal inaugurou um modelo de democracia participativa, em que o exercício da cidadania, para além dos direitos políticos, passou abranger o poder de influenciar e controlar as decisões governamentais.

A par disso, o parágrafo 7º do art. 227, da Constituição Federal, determinou que “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”, que, por sua vez, fomenta a participação da população por meio de organizações representativas, para formulação de políticas pública e controle das ações do Estado na área de assistência social.

Nesse liame, a doutrina da proteção integral, inaugurada pela Constituição de 1988, foi consolidada com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90, que dentre outras diretrizes para a política de atendimento da criança e do adolescente, estabeleceu a municipalização do atendimento e a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional para atuação em defesa desses direitos. Estabeleceu-se uma nova ordem jurídica com relação a tais sujeitos de direito, pautada na proteção integral, e com parâmetros claros de prioridade absoluta, com um vasto sistema de garantias, direitos, mecanismos e procedimentos. Observe-se:

(...)

Assim, o art. 132, do ECA, determina que em cada Município e região administrativa do Distrito Federal deverá haver, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros, escolhidos pela população local para cumprimento da ordem constitucional de proteção integral.

Em sequência, o Estatuto elenca as atribuições do Conselho Tutelar:

(...)



Nesse contexto, diante da numerosa gama de atribuições conferidas ao Conselho Tutelar, tornou-se evidente para o legislador que a existência de um único órgão, em diversos municípios, não seria suficiente para atendimento de todos os direitos e garantias de crianças e adolescentes, especialmente quando a política adotada pela Constituição foi a de proteção integral, ou seja, tolerância zero a qualquer tipo de omissão, abuso ou violação aos direitos desse grupo de vulneráveis.

Por essa razão, atribuiu-se aos Municípios a competência para criação de novas unidades do Conselho Tutelar, determinando, inclusive, que o ente municipal conste em sua lei orçamentária previsão dos recursos necessários para funcionamento do Conselho Tutelar.³ Não se trata de uma submissão do Conselho Tutelar ao Executivo local, mas de destinação de recursos.

Com efeito, ao dispor sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a Lei Municipal nº 4.069/2015, atribuiu ao Poder Executivo a competência para se instituir novos Conselhos Tutelares no município. Senão vejamos:

(...)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, por meio da Resolução nº 231/2022, assentou expressamente a possibilidade e a necessidade de criação de novos Conselhos Tutelares pelo Município, a fim de assegurar a equidade no atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Observe-se:

(...)

As Resoluções editadas pelos Conselhos decorrem do poder deliberativo atribuído ao colegiado, como o é o CONANDA, muito embora não possua caráter impositivo, regulamenta e orienta a aplicação da lei na medida mais próxima para sua efetividade (art. 88, I, ECA).

No caso, a Resolução CONANDA é direção para os critérios de efetivação do órgão – Conselho Tutelar. Ressalte-se: a resolução tem sua força normativa, embora em menor escala que a lei ordinária.

Logo, o dispositivo norteia a criação de um segundo Conselho Tutelar pelo número de habitantes (§1º), como também pela configuração geográfica e administrativa, população de crianças e adolescentes, incidência de violação de direitos, e indicadores sociais (§2º).

É, nessa toada, que a parte autora defende que deve haver a criação de um novo Conselho Tutelar neste Município de Umuarama, pois, em seu entender, a unidade já existente não possui condições para suprir toda demanda que lhe é apresentada, o que, em análise aos documentos que acompanham a inicial, reputasse ser caso de parcial deferimento.

Relativamente ao atual número de habitantes, a população estimada de Umuarama é de 117.095 habitantes, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>).

A configuração geográfica revela que se trata de uma cidade com extensa área territorial, abrangendo uma área de 1.234Km², segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>).

De relevante apontamento, destaca-se a distância entre a sede da cidade e os Distritos que a compõem, como exposto na inicial: Serra do Dourados (distante 18km), Santa Eliza (distante 33km), Lovat (distante 10km), Roberto Silveira (distante 32km), Vila Nova União (distante 30,5 km), Vila Nova Jerusalém (distante 46km).



Mas não é apenas o dado demográfico, da análise sumária dos elementos de cognição que acompanham a inicial, extrai-se que o contínuo crescimento populacional de Umuarama aliado ao aumento da demanda apresentada ao órgão tutelar e a manutenção do mesmo efetivo de conselheiros há mais de 30 (trinta anos), 4 vem obstruindo o pleno exercício deste serviço essencial, em prejuízo de toda a coletividade, subjugando a norma constitucional, do desejo em ver os direitos das crianças e adolescentes atendidos com prioridade absoluta. Nesses termos, observe a cronologia que refletem os documentos acostados à inicial:

- No ano de 2019, a Associação de Conselheiros e Ex Conselheiros Tutelares da Região Entre Rios encaminhou ofício à Promotoria de Justiça desta Comarca, solicitando ao órgão ministerial apuração de possível omissão do poder público local, frente à grande demanda de trabalho apresentada ao Conselho Tutelar Municipal. Na ocasião, foi informado que devido à sobrecarga de trabalho, o colegiado não consegue atuar com eficácia nos acompanhamentos que exigem à sua atenção (mov. 1.3);
- Em reforço, no ano de 2020, o próprio Conselho Tutelar local oficiou à Promotoria de Justiça noticiando o aumento da demanda no ano 2019. Em síntese, informou-se que a irregularidade de vacinação das crianças e adolescentes, situações de evasão escolar e uso de substâncias entorpecentes, que, inclusive, ensejariam tratamento hospitalar aos jovens, ocupavam toda a rotina de trabalho do órgão, de modo que não era possível a realização de qualquer trabalho voltado à prevenção da violação dos direitos dos protegidos residentes nesse município (mov. 1.2);
- Na continuidade, apresentou-se o relatório contendo o número aproximado de atendimentos realizados entre os anos de 2016 e 2020, segundo do qual pode se extrair que em um período de 4 anos, os atendimentos saltaram de 1.846, em 2016, para 3.401, em 2019, ou seja, um crescimento de mais de 80% no número de atendimentos (mov. 1.4);
- Ainda no ano de 2020, o Núcleo de Apoio Técnico do Ministério Público, identificou que o órgão contava com demanda de trabalho reprimida, uma vez que não realizava fiscalização de entidades, campanhas de prevenção na comunidade, acompanhamentos de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e nem mesmo situações de evasão escolar. Assim, o órgão técnico concluiu que seria “imprescindível ampliar o número de conselheiros tutelares, mediante a criação de mais um Conselho Tutelar no município” (mov. 1.8);
- No ano de 2021, foi informado que no ano anterior o número se intensificou ainda mais, perfazendo 6.878 (seis mil seiscentos e setenta e oito) atendimentos, de modo que caso tenham sido distribuídos de maneira uniforme, pode se concluir que cada Conselheiro Tutelar realizou por volta de 1.375 atendimentos no ano, cerca de 114 ao mês, e quase 4 ao dia (mov. 1.7);
- O relatório de mov. 1.18 destaca o atendimento no curso dos anos de 2020 a 2023, sendo indicado o atendimento de em 2020, de 5.384 atendimentos; 2021, de 9.470; 2022, de 7.814; 2023, de 8.752. Para além, indica, ainda, o número de atendimentos por meio do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar - Sipiá-CT.

Todos os atendimentos deveriam estar sendo realizados por meio do SIPIA, no entanto, nota-se que o órgão mantém um controle interno de suas atividades, dando conta que no último ano (2023) foram realizados 8.752 atendimentos.

E, diante dos números apresentados, verifica-se evidente acúmulo de serviço pelo Conselho Tutelar, considerando não somente a simples divisão do número de casos por Conselheiro ao



longo de um ano, mas também todas as dificuldades estruturais notoriamente existentes, distância para realização de atendimentos in loco, e dificuldade de localização das residências na área rural.

Por outro lado, da análise dos argumentos apresentados pelo Município Requerido, vislumbra-se que os dados acima apontados, no tocante aos atendimentos das crianças e adolescentes, não têm sido levados em consideração pelo Município de Umuarama na elaboração de sua perspectiva orçamentária.

Afirma o Requerido, na manifestação prévia, que a negativa de instalação do 2º Conselho Tutelar está amparada em juízo político e discricionário, de modo que não consta na inicial qualquer oitiva da população diretamente afetada e alegadamente prejudicada, concluindo que a análise da questão está sob o enfoque do puro interesse dos conselheiros tutelares. Credita, assim, que a “defesa dos indefesos” não seria sequer pura atribuição do Conselho, já que os demais integrantes da rede o auxiliariam. Ainda, que seria ingerência no mérito administrativa, já que a Lei Municipal n. 4719/2023, que estima a receita e fixa despesas para o exercício financeiro de 2024 não contemplou a criação do novo órgão.

Ora, os dados de atendimentos e as notícias sobre a execução do trabalho, não refletem qualquer subjetividade nas alegações trazidas na inicial.

Deve-se mencionar que, na participação democrática, o Município deveria se ater ao implantar suas políticas públicas ao direcionamento de importante órgão deliberativo, que é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Mesmo esse órgão e suas manifestações foram ignoradas, pois data de 2019 (mov. 1.14) a primeira provocação formal ao Município sobre o tema:

(...)

Inclusive, nota-se que o Município há anos tem discurso de efetivação dessa política pública, sendo notório que na via administrativa o Ministério Público manteve diálogo interinstitucional para solução da demanda, houveram narrativas de grandes avanços, mas sem efetividade.

Veja-se.

Em mov. 1.9, apresenta informações da Secretaria de Planejamento (outubro de 2021), informando que há impossibilidade financeira de implantação e manutenção de um novo Conselho Tutelar. Em mesmo, a Secretaria de Assistência Social reconhece a necessidade de implementação de Segundo Conselho Tutelar, inclusive consignando que na eleição para conselheiros no ano de 2019 (2020/2023) foi destinado um número de suplentes suficientes para assumir mais um Conselho Tutelar, apesar das melhorias físicas e estruturais, ressalta que o Município de Umuarama não há previsão orçamentária para contratação dos profissionais durante o ano letivo de 2022.

Parecendo muito próximo a implantação do projeto, em mov. 1.11, em setembro de 2022, em comunicação encaminhada ao Ministério Público, a Secretaria Municipal de Assistência Social consignou que no mês de junho do referido ano o Conselho Municipal dos Direitos da Criança realizou capacitação para implementação da 2ª Sede do Conselho Tutelar, indicando que no projeto de Lei Orçamentária de 2023, estaria previsto dotação orçamentária para a implementação da segunda unidade do conselho.

Ocorre que, novamente o discurso de omissão se mostra em mov. 1.12, com a comunicação da Secretaria Municipal de Assistência Social, consignando que havia previsão para implantação no ano de 2023 e somente não poderia ser feito, em razão da ausência de conselheiros suplentes para compor o novo conselho, o que seria resolvido com as eleições de 2024.



Tratando da medida com enfoque interinstitucional, nota-se que o Ministério Público realizou reunião administrativa englobando Secretarias Municipais, o Legislativo e o CMDCA (mov. 1.13), concluindo pela provocação do Prefeito Municipal para elaboração do ato legislativo. Já em dezembro de 2023 (mov. 1.15), a Secretaria de Assistência Social informou ao CMDCA que fizeram levantamento o local adequado para instalação da sede do Segundo Conselho Tutelar de Umuarama seria nas proximidades do Campus III da Unipar, visando adequar à necessidade de atendimentos.

Contradizendo todo o trabalho realizado por anos, ao menos desde 2019, distorcendo todas as informações estatísticas, relatórios e notícias de ausência de efetividade no trabalho do Conselho Tutelar, o atual gestor da municipalidade, pessoalmente, em 23 de janeiro de 2024, em mov. 1.16, informou:

(...)

Nota-se, portanto, que a decisão de não instalação do Segundo Conselho Tutelar é desprovida de fundamento no lastro de ofícios e informações trazidos aos autos dessa Ação Civil Pública.

A manifestação prévia sugere, apenas, uma melhor organização e um trabalho de maior qualidade dos conselheiros, para que os atendimentos sejam bem realizados; aparentemente, o Município pessoalizou a função dos Conselheiros Tutelares da gestão anterior, quando em verdade a demanda é anterior até mesmo a eles, já que o pleito já era anunciado em 2019. Aliás, dizer que os Conselheiros não foram reclamar da demanda, contradiz o trabalho dos próprios Secretários e das comunicações que lhe foram direcionadas, pois é notório pelos documentos contidos nos autos que estavam cientes de anos de trabalho assoberbado e ineficiente do Conselho, conforme ofícios e atas de reuniões.

Reflete, enfim, que não há comprometimento do Município em se aprofundar na questão, nas necessidades de sua população de crianças e adolescentes. Os graves problemas suportados pelo Conselho Tutelar acima especificados são, sem dúvida, gerados, em essência, pelo crescente número de denúncias, ampliação de atribuições administrativas e pela extensão populacional e geográfica do Município.

Aliás, outro dado importante é o contido no mov. 1.8, consistente em Relatório técnico feito pelo CAEX/NATE, informando que há demandas reprimidas no Conselho Tutelar e não há fiscalização das entidades de atendimento.

Não o bastante, a alegação de que estamos em ano eleitoral, de modo que o art. 73, inciso V, da Lei n. 9.504/97, imporá a não criação de cargos, em razão da violação de às condições de igualdade de oportunidades entre candidatos; ou mesmo que o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, proibiria a contratação nos últimos 08 meses de mandato, sem disponibilidade de caixa, em nada socorre o Município, já que estamos tratando de temática que há anos afirmou estar implantando, pela provocação do Requerente, indicando que as narrativas não passaram de estratégia para postergar qualquer medida mais enérgica e aparentar estar cumprindo com a obrigação constitucional que reflete que a prioridade absoluta à criança e ao adolescente deve direcionar até mesmo a elaboração de orçamento anual e critérios de sua distribuição.

Quer-se socorrer a texto legal que não lhe garante ou protege de responsabilização o Gestor, até porque a inércia é muito anterior aos prazos mencionados, cuja despesa poderia ter sido ponderada há anos.

O mérito administrativo encontra vínculo e limites na lei não podendo, por certo, a Administração Pública, considerando o poder discricionário do Estado, afrontar o comando normativo, sob pena de se caracterizar a malfadada arbitrariedade, com a qual se aproxima em muito, pois não há desconhecimento da realidade enfrentada pelo único órgão de



Conselho Tutelar existente e havia a notícia de implantação do Segundo Conselho no decorrer de anos. O ultimato dado na Comunicação interna n. 01/2024 demonstra omissão dolosa.

Logo, não há falar-se em ofensa ao princípio da separação dos poderes ou interferência no mérito administrativo, que determina ao ente público promover a estruturação do atendimento do Conselho Tutelar, refletindo na prevenção e proteção das crianças e dos adolescentes a toda forma de vulnerabilidade e situação de risco, dada as importantes atribuições desse órgão.

O rol de direitos da criança e do adolescente é prioridade tanto na Constituição Federal, como no Estatuto da Criança e do Adolescente, devendo o poder público tornar uma realidade disponível, acessível, e adequada à população, o que, no caso concreto, refere-se à implantação de um novo Conselho Tutelar, com sede devidamente estruturada.

É obrigação do Estado garantir o investimento necessário a fim de fomentar a melhoria da qualidade de vida do cidadão, assegurando dignidade às crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

Os argumentos do Requerido no sentido da inexistência de autorização legislativa, ausência de previsão legal-orçamentária e ausência de disponibilidade financeira, não afastam sua responsabilidade.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já se debruçou sobre semelhantes fatos e argumentos (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0003017-18.2018.8.16.0026 - Campo Largo - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 11.07.2022), com a diferença é que nesta Ação Civil Pública, na manifestação extrajudicial e na prévia, o Município de Umuarama sequer propõe a perspectiva de plano de efetivação da criação do novo órgão:

(...)

Repise-se que, sendo os direitos das crianças e adolescentes uma absoluta prioridade para a Constituição Federal, a sua não observância pela administração pública enseja sua proteção pelo Poder Judiciário.

Não se trata de inovar na ordem jurídica, mas concretizar direitos e garantias já constitucionalmente consagradas, materializando, assim, valores já positivados na Constituição. Havendo omissão do Município de Umuarama quanto às condições de trabalho do Conselho Tutelar, repercutindo na dignidade das crianças e adolescentes e suas famílias que necessitam de atendimento, nasce a legitimação do Poder Judiciário à imposição de comandos aos responsáveis.

Assim, o Poder Judiciário pode determinar ao Poder Executivo, em situações excepcionais, quando provocado por parte legítima, a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, como é o caso em apreço.

Em que pesem as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos acima referidos sejam atribuições do Poder Executivo, o princípio da separação dos poderes não constitui princípio de natureza absoluta e ilimitada, na medida em que as funções estatais se complementam, limitando-se umas às outras, com observância dos freios e contrapesos das regras constitucionais, visando à realização do bem comum.

Referido princípio não pode ser utilizado para justificar a violação dos direitos fundamentais de forma indiscriminada, somente podendo ser utilizado como escudo da Administração Pública quando sua atuação está em regularidade com o disposto na lei. Caso contrário,



quando a Administração não cumpre com seus deveres constitucionais, não apresentando justificativa plausível, o Poder Judiciário é autorizado a corrigir as distorções, para fins de restaurar a ordem jurídica violada.

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, a possibilidade de proteção judicial dos direitos fundamentais sociais quando o Estado se abstém reiteradamente em cumprir com seus deveres constitucionais é plenamente aceita pela jurisprudência pátria.

Aliás, ressalte-se que o próprio Poder Legislativo Municipal foi chamado ao diálogo administrativamente para solucionar a questão, afirmando que matéria não foi tratada na Casa Legislativa devido à ausência de provocação do Gestor Municipal, conforme a ata de reunião de mov. 1.13.

(...)

Ao arremate, com razão parcial ao Município, deve-se ater à regra contida no Art. 2o-B, da Lei n. 9.494/1997, segundo a qual “A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado.”.

Atento à questão, o Tribunal de Justiça Paulista decidiu:

(...)

Incumbe ao Município, pois, a criação e implantação do Segundo Conselho Tutelar, cuja obrigação se desdobra em prestações: a elaboração de projeto de lei municipal, com envio à Câmara de Vereadores; após a aprovação da Lei, a instalação do Segundo Conselho Tutelar, com nova sede administrativa e aparato funcional – nomeação de Conselheiros Tutelares, aparelhamento da estrutura para atendimento, disponibilidade de veículos, entre outros.

Com efeito, neste momento da tutela de urgência, reconhece-se a presença da aparência do direito (necessidade de implantação do Segundo Conselho Tutelar e omissão do Município), bem como a urgência devido à inércia (ausência de atendimento à demanda para prevenção e proteção ao direito da criança e do adolescente), ocorre que a presente medida somente pode se implementar até à fase de apresentação do Projeto de Lei Municipal de incumbência do Município (seu representante legal).

Logo, não se trata do comando judicial de caráter de satisfativo contra Poder Público que leve ao aumento dos gastos do erário de forma fática e irreversível, ao passo que há interesse do Requerente no envio de projeto de lei para a criação de novo Conselho, em prazo para essa elaboração.

De conseguinte, pode aguardar o trâmite da presente ação a eventual análise de inércia na implantação da segunda prestação – qual seja, após a aprovação da Lei, a instalação, em novo prazo, do Segundo Conselho Tutelar, com nova sede administrativa e aparato funcional e estrutural – nomeação de Conselheiros Tutelares, aparelhamento da estrutura para atendimento, disponibilidade de veículos, entre outros.

Com relação a eventual descumprimento, note-se que a obrigação de apresentar o projeto de lei é do representante do Município, o Sr. Prefeito Municipal, nesse sentido, orienta a jurisprudência que a multa coercitiva deve recair sobre a pessoa do Gestor. Isso porque, se trata de obrigação personalíssima, sendo certo que a omissão é pessoal do Gestor, não cabendo a municipalidade ser penalizada ainda mais.

(...)



Logo, é certa a possibilidade de incidência de multa diária, visando compelir o destinatário da ordem judicial a implementar a prestação que a obrigação de fazer, pessoal e principal, visa satisfazer, cumprindo a finalidade de coercitiva.

Ante o exposto, e por tudo o mais que dos autos consta, neste juízo sumário, acolho parcialmente o pedido contido na inicial, para o fim de DETERMINAR ao Município de Umuarama, através do Prefeito Municipal, que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores dispondo sobre a criação do Segundo Conselho Tutelar de Umuarama, para atendimento do Município, nos termos da Resolução nº 231 /2022, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Para o caso de descumprimento, com fulcro no artigo 213, §§1º. e 3º. da Lei n.º 8.069/90, fixo multa diária no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), a ser suportada pessoalmente pelo Prefeito de Umuarama/PR; a ser destinada ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município, na forma do art. 214 do Estatuto da Criança e do Adolescente c/c os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347/85. Fixo o valor global da multa em R\$400.000,00 (quatrocentos mil reais).

(...)"

O pleito em sede liminar de recurso está resumido em: **i)** suspensão integral da decisão agravada; **ii)** afastamento da aplicação de multa cominatória, em especial sob a pessoa do Prefeito; **iii)** e a diminuição do valor da multa.

Relatado de maneira suficiente para o momento processual, **decido**.

2. Presentes, *prima facie*, os pressupostos de admissibilidade do agravo, admito seu processamento.

Analisando o conteúdo dos autos recursais e originários, **vislumbro a hipótese de recebimento do recurso com efeito suspensivo, para o momento**.

Sobre a antecipação dos efeitos da tutela, seus requisitos, cito as lições dos Professores Luiz Guilherme MARINONI, Daniel MITIDIEIRO e Sérgio C. ARENHART ("Novo Código de Processo Civil Comentado", RT, 2015, p.312):

(...) **3. Probabilidade do direito.** No direito anterior a antecipação da tutela estava condicionada à existência de prova inequívoca capaz de convencer o juiz a respeito da verossimilhança da alegação, expressões que sempre foram alvo de acirrado debate na doutrina. O legislador resolveu, contudo, abandoná-las, dando preferência ao conceito de probabilidade do direito. Com isso, o legislador procurou autorizar o juiz a conceder tutelas provisórias com base em cognição sumária, isto é, ouvindo apenas uma das partes ou então fundado em quadros probatórios incompletos (vale dizer, sem que tenham sido colhidas todas as provas disponíveis para o esclarecimento das alegações de fato). A probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica - que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipóteses que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória.

4. Perigo na demora. A fim de caracterizar a urgência capaz de justificar a concessão de tutela provisória, o legislador falou em "perigo de dano"



(provavelmente querendo se referir à tutela antecipada) e "risco ao resultado útil do processo" (provavelmente querendo se referir à tutela cautelar). (...) Assim é preciso ler as expressões perigo de dano e risco ao resultado útil no processo como alusões ao perigo na demora. Vale dizer: há urgência quando a demora pode comprometer a realização imediata ou futura do direito."

Como é sabido, no que tange à atividade jurisdicional em segundo grau, para que se modifique, suspenda ou casse a decisão agravada e conceda à parte o bem da vida almejado, é imprescindível (para o Código de Processo Civil) a comprovação de risco de dano grave ou de difícil reparação – dentre outros:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se dá imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Especificamente em relação ao agravo de instrumento, a norma prevista no inciso I, do artigo 1.019 do Código de Processo Civil, estabelece que o relator, após receber o recurso, “poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão”, desde que presentes os requisitos da relevância dos argumentos apresentados e do risco de lesão grave ou de difícil reparação em caso de imediata produção dos efeitos da decisão recorrida.

Mérito.

Convém asseverar que a decisão agravada não padece de qualquer vício, desídia ou manifestação desconforme com os preceitos fundamentais da razoabilidade e segurança jurídica. É conveniente dizer que as razões de decidir demonstram afincamento e preocupação com a situação denotada na petição inicial, **contudo, tendo a acreditar que partem de um viés valorativo que – dada a prematuridade da demanda – ainda é impossível de ser atingido sem que se imponha à parte ré obrigação imediata que, ao contrário do afirmado, deduz impacto financeiro, legislativo e organizacional que não se reverte acaso cassada a liminar.**

Pois bem.

Se por um lado a Constituição Federal impõe ao Estado os deveres de proteção integral à vida, saúde, bem-estar social e dignidade, por outro previu também como cláusula pétrea a separação entre os Poderes, a estrita legalidade, igualdade, direitos e garantias fundamentais.

Ou seja, por vezes pode-se afirmar que a atuação impositiva do Poder Judiciário em questões administrativas concernentes ao Poder Executivo pode ofender as previsões constitucionais acima citadas, **especialmente quando determinam que se proceda com a imediata criação de órgãos e que tais medidas dependam não só de previsão legal (sem a certeza de que o Poder Legislativo votará conforme a vontade do Ministério**



Público e a ordem judicial), mas ainda reorganização, alocação e destinação de recursos que poderiam já estar comprometidos no orçamento municipal.

Partindo-se de uma premissa contrária ao que apregoa a Doutrina Chenery[1], seria temerário obrigar o ente Público a encaminhar projeto de Lei à Câmara dos Vereadores dispondo sobre a criação do Segundo Conselho Tutelar na cidade de Umuarama – **em liminar, praticamente satisfativa.**

Demais disso, neste ato tendo a não observar a propalada urgência defendida pelo ora agravado, já que a Resolução nº 231/2022 – CONANDA apregoa que para cada cem mil (100.000) habitantes exista pelo menos um conselho tutelar, **enquanto Umuarama ainda conta com aproximadamente cento e vinte mil (120.000) habitantes.**

Ou seja, é justificável que, com apenas um quinto (1/5) do número recomendado pelo CONANDA, o município agravante esteja em tratativas iniciais para a criação de mais uma unidade de Conselho Tutelar, podendo até melhorar a estrutura do atual para lidar com o crescimento demográfico.

Por fim, é importante lembrar que por se tratar de ano eleitoral com disputa para o executivo municipal o Judiciário precisa observar as eventuais limitações impostas pela legislação eleitoral, quanto às atividades permitidas ao agente público. Não há na decisão hostilizada observação analítica a respeito de eventuais implicações ao Prefeito neste particular, sendo imprópria a mera alusão a discussão pretérita a respeito de criação de um segundo conselho tutelar.

3. Diante do exposto, DEFIRO o pedido de efeito suspensivo, a fim de que a decisão agravada deixe de produzir efeitos até que o Colegiado possa se debruçar sobre o presente agravo.

Por óbvio que se suspenda a obrigação, o acessório (multa) segue o principal e não tem razão de ser cobrado.

4. À Secretaria para que promova as diligências necessárias à retificação da matéria de especialização constante na distribuição do presente recurso (mov. 14.1), para que passe a constar como sendo “ação civil pública, exceto as concernentes a matéria tributária, a previdência pública e privada e a ensino público e particular, observando-se, quanto às coletivas, o disposto no § 1º deste artigo”, conforme previsão contida no artigo 110, inciso II, alínea 'c' do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

5. Intime-se.

6. Comunique-se ao Juízo a quo o teor desta decisão, o qual fica dispensado de apresentar informações, salvo se houver juízo de retratação ou se as partes transigirem.

7. Na forma do artigo 1019, inciso II, do Código de Processo Civil, intime-o agravado para que, no prazo legal de quinze (15) dias, querendo, apresente resposta ao recurso, juntando os documentos que entender necessários.

8. Após, à Procuradoria-Geral de Justiça.



Curitiba, data da assinatura digital.

Des. Rogério Etzel

Relator

[1] (...) 4. No particular, há perfeita aplicação da Doutrina Chenery, teoria cunhada pelo Direito Anglo-Saxão, que envolve a temática do controle jurisdicional dos atos administrativos, em especial, na hipótese de escolhas políticas governamentais que se transmudem em atos administrativos discricionários. 5. A Doutrina Chenery foi exposta no inteiro teor do AgInt no AgInt na SLS 2.240-SP, de relatoria da Ministra Laurita Vaz (STJ, Informativo 605), e preceitua que os atos administrativos que representem medidas de natureza jurídico-política subsidiadas por complexas pesquisas técnicas de uma entidade - que possui expertise na matéria -, não podem ser alvo de controle judicial de seu conteúdo, mas tão somente de seus aspectos formais e legais. 6. RECURSO DA PARTE AUTORA DESPROVIDO. RECURSO DA PARTE REQUERIDA PARCIALMENTE PROVIDO. (TJ-DF 07114110720228070018 1750700, Relator: ALFEU MACHADO, Data de Julgamento: 23/08/2023, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: 06/09/2023)

