

Apuração da responsabilidade do agente público em razão da violação, por ação ou omissão, dos direitos fundamentais assegurados a crianças e adolescentes - Providência indispensável quando do ajuizamento de ações civis com preceito cominatório:

Murillo José Digiácomo¹

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90, encerra um “micro-sistema” altamente complexo e elaborado, explicitamente destinado àquilo que seu art. 1º já destaca: a **PROTEÇÃO INTEGRAL de TODAS as crianças e adolescentes**.

O legislador estatutário teve o cuidado não apenas de assegurar a crianças e adolescentes a titularidade e o pleno exercício de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (art. 3º, da Lei nº 8.069/90), mas também de enfatizar que seu **efetivo respeito**, de forma **integral, incondicional e prioritária**, se constitui num **irrenunciável DEVER** da família, da comunidade, da sociedade em geral e, acima de tudo, do **Poder Público**, ao qual incumbe, além de certas obrigações que lhe são próprias (e serão adiante melhor analisadas), garantir aos demais coobrigados as condições necessárias para o exercício de suas responsabilidades (art. 4º, da Lei nº 8.069/90).

Teve também a cautela de estabelecer regras específicas de interpretação para alguns de seus dispositivos - como a definição do alcance da **garantia de PRIORIDADE ABSOLUTA** a que se refere o art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal - procurando deixar claro que toda e qualquer disposição estatutária deve ser invariavelmente interpretada e aplicada da forma que melhor proporcione a **proteção integral** às crianças e adolescentes que, em última análise, são suas destinatárias, sem jamais perder de vista a **peculiar condição de pessoas em desenvolvimento** que lhes é inerente (inteligência dos arts. 1º, 5º e 6º, da Lei nº 8.069/90).

Indo além, após definir, de forma detalhada, vários dos direitos fundamentais expressamente conferidos à população infanto-juvenil (arts. 7º a 69, da Lei nº 8.069/90), estabeleceu mecanismos de **prevenção** (arts. 70 a 85, da Lei nº 8.069/90), deixando claro que, contrariamente ao modelo anterior, no qual a intervenção do Estado (*latu sensu*) ocorria apenas por intermédio do Poder Judiciário, quando já caracterizada a violação do

¹ O autor é Promotor de Justiça do Estado do Paraná, podendo ser contatado pelo e-mail murilojd@mp.pr.gov.br e telefone (41) 3250-4710.

direito de crianças e adolescentes individualmente consideradas², deveria agora se dar por intermédio de diversos órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis³, no plano **coletivo** e **preventivo**, no estrito cumprimento do disposto no art. 227, *caput*, parte final, da Constituição Federal e art. 5º, da Lei nº 8.069/90, visando assegurar que **todas** as crianças e adolescentes fossem efetivamente **colocadas “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”**.

Esta preocupação foi acentuada - e consagrada - através da **redefinição** e **reordenamento** de toda **política de atendimento à população infanto-juvenil** até então vigente (arts. 86 a 97, da Lei nº 8.069/90), que com ênfase na **municipalização** e na **participação popular** em sua formulação e no controle de sua execução (art. 88, incisos I e II, da Lei nº 8.069/90), **pressupõe** a elaboração e implementação de **políticas públicas intersetoriais**, que venham a satisfazer as mais diversas demandas e necessidades de **todas** as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição social ou espécie de atendimento que se lhe recomende.

A partir deste novo modelo, crianças e adolescentes não mais podem ser objeto de atenção do Estado (*latu sensu*), apenas quando estiverem com seus direitos já violados ou quando acusadas da prática de ato infracional, ficando seu atendimento restrito aos órgãos de assistência social e a uma intervenção meramente repressiva, por parte do Poder Judiciário.

Pela nova sistemática, o bem-estar da população infanto-juvenil é de responsabilidade de **todos** os níveis de governo e dos mais diversos setores da administração (valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 90, §2º e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90), que devem **unir esforços, definir estratégias e articular ações** (art. 86, da Lei nº 8.069/90), **organizando e adequando os serviços públicos em geral** (art. 259 e par. único, da Lei nº 8.069/90), assim como **elaborando e implementando programas específicos de atendimento** (art. 88, inciso III, da Lei nº 8.069/90), de modo a atender a população infanto-juvenil em geral, com a mais **absoluta prioridade** (art. 4º, *caput* e par. único, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal). E isto, na forma da Lei e da Constituição Federal, a começar pelas **políticas sociais básicas** (cf. art. 87, inciso I, da Lei nº 8.069/90), passando pelas **políticas de assistência social** (cf. art. 87, inciso II e arts. 2º e 23, da Lei nº 8.742/93 - LOAS) e pelas **políticas de proteção especial e socioeducativas** (arts. 87, incisos III a V, 90, 101, 112 e 129, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, §3º, da Constituição Federal).

² Diga-se, quando já caracterizada uma das 06 (seis) hipóteses de “situação irregular” previstas pelo art.2º, do referido Diploma Legal.

³ Alguns, como o Conselho Tutelar, criados especificamente com tal objetivo (cf. art.131 e sgts, da Lei nº 8.069/90).

Desnecessário mencionar que a implementação de todas estas ações, serviços e programas demandará, em maior ou menor grau, o **aporte de recursos públicos**, a serem contemplados, também de forma **prioritária**, no **orçamento** dos setores da administração pública encarregados de sua execução. Neste sentido, não podemos deixar de transcrever o disposto no art. 4º, par. único, alínea “d”, da Lei nº 8.069/90, que ao explicitar o alcance do **princípio constitucional da prioridade absoluta**, de maneira **expressa** dispôs que este, dentre outras, importa na “**destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude**”.

Tamanha foi a preocupação do legislador em garantir a previsão de **recursos orçamentários** capazes de permitir a implementação, em nível **municipal**, de tais ações, serviços e programas de atendimento à população infanto-juvenil, que dotou o **Conselho Tutelar**, órgão de defesa dos direitos de crianças e adolescentes por excelência (cf. art. 131, da Lei nº 8.069/90), da atribuição específica de “**assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**” (cf. art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90), conferindo assim ao referido órgão a **prerrogativa** (e o **dever**) de zelar pela **estruturação do município** onde atua, no que diz respeito a programas e serviços especificamente voltados à sua população infanto-juvenil, de modo a atender, local e diretamente, as mais diversas demandas existentes.

E esse é um dos aspectos fundamentais da nova orientação jurídico-constitucional do atendimento de crianças e adolescentes pelo Poder Público:

Enquanto no modelo anterior não se atribuía ao Estado (*latu sensu*) e em especial ao município, qualquer responsabilidade pelas mazelas que acometiam a população infanto-juvenil, ficando o atendimento de crianças e adolescentes basicamente a cargo de entidades filantrópicas e assistenciais, e a intervenção do Poder Judiciário restrita às hipóteses em que aqueles, individualmente considerados, se encontrassem em “situação irregular” (ou seja, com seus direitos já violados), tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei nº 8.069/90 estabelecem, de maneira **expressa**, o **DEVER** do Estado, em todos os níveis de governo⁴, para com o **pleno e irrestrito** exercício de **todos os direitos fundamentais** inerentes à pessoa humana (cf. art. 3º, da Lei nº 8.069/90), por **TODAS as crianças e adolescentes**, o que deve ocorrer de forma **ESPONTÂNEA**, por intermédio

⁴ Municipal, estadual e nacional.

de **POLÍTICAS PÚBLICAS intersetoriais** que, de forma **prioritária** - em regime de **prioridade absoluta** - contemplem suas necessidades mais diversificadas.

O modelo atual não apenas reconhece que a simples **omissão** do Poder Público, notadamente em nível **municipal** (haja vista o contido no art. 227, §7º c/c art. 204, inciso I, da Constituição Federal e art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90), em elaborar e implementar tais políticas públicas já é causa de violação dos direitos infanto-juvenis (cf. art. 98, inciso I, da Lei nº 8.069/90), como também estabelece, de maneira expressa, a possibilidade de que a Justiça da Infância e da Juventude intervenha no sentido de **compelir** o ente público ao cumprimento de suas **obrigações** para com as crianças e adolescentes, podendo para tanto o Ministério Público e os demais legitimados se valerem de “**todas as espécies de ações pertinentes**” (cf. art. 112, da Lei nº 8.069/90).

Mas não é só.

De acordo com a sistemática estabelecida pela Lei nº 8.069/90 para a **proteção integral** de crianças e adolescentes (que como visto **pressupõe** o atendimento das necessidades desta parcela da população de forma **espontânea** pelo Poder Público, através de **programas e serviços** a cargo dos mais diversos setores da administração), caso necessário o acionamento da Justiça da Infância e da Juventude para, somente então, ver respeitado o direito que se encontre ameaçado ou violado, a tutela jurisdicional perseguida **não deve se restringir** à simples garantia do atendimento no plano individual e/ou à condenação do ente público à obrigação de fazer, consistente na criação de determinada estrutura de atendimento, mas sim **também abranger**, ainda que por intermédio de ações distintas, a **responsabilidade civil, administrativa** e mesmo **criminal** do agente público ao qual se atribui a omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis.

Com efeito, o art. 37, da Constituição Federal⁵ e o art. 4º, da Lei nº 8.429/92⁶ (Lei de Improbidade Administrativa), estabelecem uma série de **princípios** a serem observados pelos **agentes públicos** em geral, cuja

⁵ 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

⁶ Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

violação importa em **ato de improbidade administrativa**, passível de sanções das mais diversas ordens (cf. arts. 11 e 12, da Lei nº 8.429/92⁷).

Dentre os citados **princípios** a serem observados pelos agentes públicos em geral, se encontra o **princípio da legalidade**, que logicamente importa no **efetivo e integral respeito** às determinações contidas na legislação, em especial no tocante às **obrigações** impostas ao Poder Público.

Como vimos, a Lei nº 8.069/90, com base na Constituição Federal, **impõe** ao Poder Público, notadamente em nível municipal, uma série de **deveres** para com as crianças e adolescentes, aos quais deve destinar um atendimento **prioritário** - e em regime de prioridade **absoluta** - através da elaboração e implementação de **políticas públicas** que permitam a **efetiva solução** dos problemas que afligem esta parcela da população, tanto no **plano individual** quanto **coletivo**, de forma **espontânea**, ou seja, **sem a necessidade de intervenção da Justiça da Infância e da Juventude**.

Vale também repetir que a Lei nº 8.069/90 dispõe, de maneira **expressa**, que a **garantia de prioridade (absoluta)** a que crianças e adolescentes têm **direito** compreende a “**precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública**”, a “**preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas**”, nos mais diversos setores da administração, além, é claro, a “**destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude**”, o que demanda o imprescindível **aporte de recursos orçamentários em patamar suficiente a permitir a criação e adequação de ações, programas e serviços públicos de atendimento**, de acordo com as **políticas** traçadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local (cf. art. 4º, *caput* e par. único, alíneas “b”, “c” e “d” e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90).

⁷ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Art.12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - (...)

III - na hipótese do art.11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Cabe ao **administrador público**, bem como aos **gestores** responsáveis pelos mais diversos setores da administração, promoverem, *sponte propria*, a **adequação** de seus órgãos, assim como dos programas e serviços por eles desenvolvidos, de modo a proporcionarem o atendimento **prioritário** ao qual crianças e adolescentes têm **direito** (cf. arts. 4º, par. único, alínea “b” e 259, par. único, da Lei nº 8.069/90), com a definição, em conjunto com os representantes da sociedade que integram o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar, de **estratégias** que permitam, de forma gradual, porém contínua, o atendimento das mais diversas demandas existentes, tudo com o necessário respaldo no **orçamento público**.

As **políticas públicas** a serem implementadas, que consoante acima ventilado se materializam em ações de governo, serviços públicos especializados e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, visam dar uma **resposta** - e uma **efetiva solução** - para os problemas que afligem a população infanto-juvenil do município, tanto no plano individual quanto coletivo, sem que para tanto se tenha de acionar a Justiça da Infância e da Juventude.

A simples constatação da eventual **inexistência** de tais políticas, como visto, por si só já coloca crianças e adolescentes em **situação de risco**, *ex vi* do disposto no art. 98, inciso I, da Lei nº 8.069/90, dando ensejo à intervenção de órgãos como o Conselho Tutelar, que deverá **requisitar**⁸, junto aos órgãos públicos competentes, sejam prestados - com a mais **absoluta prioridade** (observando-se o disposto no art. 4º, par. único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90) - os **serviços públicos correspondentes**, sem prejuízo, é claro, da intervenção junto ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e Executivo local, na forma do disposto no art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90, no sentido da sua futura implementação, com a devida previsão orçamentária⁹.

⁸ Vide arts. 136, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.069/90. O descumprimento de tal **determinação** caracteriza, em tese, a **infração administrativa** prevista no art.249, da Lei nº 8.069/90, a ser apurada em procedimento próprio, previsto nos arts.194 a 197, do mesmo Diploma Legal, que pode ser deflagrado pelo próprio Conselho Tutelar (cf. art. 136, inciso III, alínea “b” e art. 194, *caput*, da Lei nº 8.069/90).

⁹ É também de todo recomendável que o Conselho Tutelar leve ao Ministério Público a notícia da inexistência ou deficiência das referidas políticas, para que este, usando de suas prerrogativas funcionais, acione o poder público, primeiramente na esfera administrativa (via reunião com os gestores, expedição de recomendação administrativa e/ou celebração de compromisso de ajustamento de conduta - cf. art. 201, §5º, alíneas “b” e “c” e 211, ambos da Lei nº 8.069/90) e, eventualmente, por intermédio de medida judicial (cf. arts. 201, inciso V c/c 208, 212 e 216, da Lei nº 8.069/90), obtenha a efetiva solução do problema, tanto na esfera individual quanto coletiva (neste caso, por intermédio da elaboração e implementação de uma política pública específica), sem prejuízo da eventual **responsabilização** do agente por sua omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis (cf. arts. 5º, 208, *caput* e par. único e 216, todos da Lei nº 8.069/90).

O Conselho Tutelar, aliás, foi concebido justamente para evitar que, em tais casos, se tivesse de acionar a Justiça da Infância e da Juventude para que, somente então, a criança ou adolescente que estivesse com seus direitos ameaçados ou violados fosse atendida e tivesse seus problemas solucionados, tanto que se lhe concedeu - de forma absolutamente inédita e inusitada - o poder-dever de **requisitar serviços públicos** e de **promover diretamente a execução de suas decisões** (cf. art. 136, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.069/90).

É preciso que exista uma **permanente interlocução** entre o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como entre estes e o Conselho Municipal da Assistência Social e demais Conselhos setoriais (além, é claro, diretamente com os órgãos públicos encarregados da execução das políticas sociais públicas), de modo que se tenha o exato conhecimento das maiores demandas de atendimento, das necessidades específicas da população infanto-juvenil e das deficiências estruturais existentes no município.

A partir do conhecimento da realidade local, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, em conjunto com os diversos Conselhos Setoriais existentes e com o auxílio do Conselho Tutelar, deverá definir as prioridades e metas a serem atendidas, as melhores formas de solução dos problemas existentes, as ações, serviços e programas a serem implementados e/ou adequados e os setores da administração responsáveis, que para tanto deverão incluir em seus respectivos orçamentos - e com a mais **absoluta prioridade**, nunca é demais repetir - a previsão dos recursos necessários.

Vale ressaltar que, na forma da Lei (art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90) e da Constituição Federal (art. 227, §7º c/c art. 204, da CF/88), o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, que é um órgão **deliberativo**, de composição **paritária** entre representantes do governo e da sociedade, detém a competência (diga-se poder-**dever**) de formular a política de atendimento a crianças e adolescentes no município, devendo, dentre outras, zelar para que o **orçamento público** contemple os recursos necessários para a implementação das ações, serviços públicos e programas de atendimento que tenham sido deliberados.

Sobre a matéria, vale destacar o contido nos dispositivos acima mencionados:

a) Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 7.º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Art.204. As ações governamentais na área da (criança e do adolescente) serão realizadas ... com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa...

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

b) Lei nº 8.069/90:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente possuem uma **competência Executiva - deliberativa quanto a políticas públicas em prol da população infanto-juvenil - TÍPICA**, sendo que suas decisões **vinculam (obrigam) o administrador** e, como dito, devem ter reflexo direto no **orçamento público**, valendo neste sentido transcrever recente acórdão do E. Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

4. Recurso especial provido.

(STJ, 2ª T. RESP nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. em 11/11/03, DJ 15/03/04).

Importante destacar, a propósito, que o CMDCA não é um órgão “alienígena” à estrutura de governo, **mas sim a integra**, se constituindo numa **instância de exercício do poder diretamente pelo povo**, num clássico exemplo de **democracia participativa**, nos moldes do previsto no art.1º, par. único, parte final, da Constituição Federal:

Art. 1º (...).

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O governo municipal, através dos representantes indicados pelo Prefeito, **faz parte** do CMDCA, devendo submeter ao **crivo popular** suas idéias e iniciativas, no que diz respeito à implementação e/ou modificação de políticas públicas em benefício de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, de modo a evitar a “vinculação” de tais políticas à pessoa do governante e/ou a uma “bandeira” político-partidária, inclusive para que estas não sofram um processo de “desmonte” quando da alternância de poder entre os mandatários do município e se transformem em verdadeiras “políticas de Estado”, no mais puro e amplo sentido da palavra (até porque o efetivo e incondicional respeito ao **princípio jurídico-constitucional da**

PRIORIDADE ABSOLUTA à criança e ao adolescente deve ser respeitado por **todos** os governantes e partidos políticos).

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, deve cumprir seu papel primordial dentro do “**Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente**”, **discutindo os problemas estruturais existentes no município e definindo as prioridades e estratégias para seu enfrentamento**, tendo sempre por norte a **proteção integral** - e em caráter **prioritário** - da população infanto-juvenil local.

Ao Executivo - que vale repetir, também integra o CMDCA - cabe a **adequação** de seus órgãos, serviços público, programas de atendimento e, é claro, de seu **orçamento**, às deliberações do referido órgão, sendo como visto possível fazer com que estas sejam respeitadas, se necessário, pela via judicial.

Como forma de evitar a propositura de uma demanda judicial, que como visto teria como consequência natural e obrigatória a **responsabilização** dos agentes aos quais se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis, é facultado ao Ministério Público e a outros legitimados a utilização de alguns mecanismos extrajudiciais previstos na Lei nº 8.069/90 para a chamada “auto-composição” do respectivo conflito de interesses.

Com efeito, conforme previsto no art. 211, da Lei nº 8.069/90, o Ministério Público e os demais órgãos públicos legitimados à propositura de ação civil pública na defesa dos interesses infanto-juvenis (nos moldes do previsto no art. 210, do mesmo Diploma Legal), poderão firmar com o Poder Público “**termo de compromisso de ajustamento de conduta**” às disposições legais, estabelecendo um “prazo razoável” para o cumprimento do ajuste.

O referido “**termo**”, que se constitui num **título executivo extrajudicial**, deve contemplar, de um lado, a previsão do atendimento pelo Poder Público, em caráter emergencial, de crianças, adolescentes e famílias que se encontrem com seus direitos ameaçados ou violados e, de outro, a obrigatoriedade da elaboração de uma **política pública específica**, que defina quais as ações, serviços públicos e programas de atendimento a serem adequados, criados e implementados, para solucionarem problemas similares que surgirem no futuro. Vale mencionar que pode ser cominada multa (inclusive diária) para o caso de descumprimento das disposições contidas no “**termo**” (após escoado o prazo razoável estabelecido para o cumprimento do

ajuste). Para que o **termo de compromisso** seja considerado válido e exequível basta a assinatura dos participantes e **não há necessidade de homologação judicial**.

Por outro lado, é também possível ao Ministério Público solucionar o problema detectado através da expedição das chamadas “**recomendações administrativas**”, a teor do disposto no art. 201, §5º, alínea “c”, da Lei nº 8.069/90, nas quais também é possível - agora de forma unilateral - estabelecer um “**prazo razoável**” para o cumprimento da obrigação por parte do agente ao qual se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis.

Em não sendo cumpridas as obrigações respectivas, da forma ajustada ou recomendada, nos prazos para tanto assinalados, não restará alternativa ao Ministério Público, no pleno e regular exercício de suas atribuições previstas no art. 201, incisos V e VIII, da Lei nº 8.069/90, a propositura de ações civis, no plano individual ou coletivo, para defesa dos direitos infanto-juvenis ameaçados ou violados pela ação ou omissão lesiva do agente público.

Em tais casos, como nos demais em que se fizer necessário obter a tutela jurisdicional para compelir o Poder Público a cumprir um **dever** a ele expressamente **imposto** pela Lei e/ou pela Constituição Federal, cuja estrita observância deveria ocorrer de forma **espontânea** pelo Executivo, para que a sistemática estabelecida pela Lei nº 8.069/90 para **proteção integral à criança e ao adolescente** seja respeitada em sua plenitude, não há como deixar de promover, também, a **responsabilidade** dos agentes públicos omissos em cumprir suas **obrigações** para com a população infanto-juvenil, nos exatos termos do contido nos arts. 5º, parte final, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90:

Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular.

Art. 216. Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao Poder Público, o juiz determinará a remessa de peças a autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.

No caso dos **prefeitos**, a todas estas disposições soma-se ainda o contido no Decreto-Lei nº 201/67, que trata da **responsabilidade** dos prefeitos e vereadores, dentre as quais vale citar:

Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - (...)

III - desviar ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos e programas a que se destinam;¹⁰

(...)

XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial...

Art. 4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - (...);

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática...

Assim sendo, se falharem os mecanismos extrajudiciais colocados à disposição da sociedade - e do Ministério Público - no sentido do

¹⁰ O que vale tanto para o desvio de recursos captados pelo Fundo da Infância e Adolescência (FIA), gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (cf. art. 88, inciso IV, da Lei nº 8.069/90), com sua utilização em desacordo com o plano de aplicação definido pelo Conselho, quanto para os recursos orçamentários que, na forma do disposto no art. 4º, par. único, alíneas “c” e “d” acima referidos, devem ser destinados e aplicados **prioritariamente** em benefício da população infanto-juvenil.

cumprimento espontâneo, por parte do Poder Público, de seus **deveres** para com a população infanto-juvenil, não haverá alternativa outra além do acionamento do Poder Judiciário, não apenas para ver reparado o dano causado ou impedida sua caracterização, mas também para que todos os agentes responsáveis pela violação dos direitos infanto-juvenis recebam as sanções legais cabíveis.

Com efeito, como visto acima, o “**Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente**” foi **concebido** para que a **proteção integral** da população infanto-juvenil ocorresse **natural e espontaneamente**, através de **políticas públicas** que fossem deliberadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e implementadas pelo Executivo local com a mais **absoluta prioridade**, tal qual dispõem os citados arts. 4º, *caput* e par. único, alíneas “b”, “c” e “d”, 87, incisos I a V, 88, inciso III, 90, 101, 112 129 e 259, par. único, todos da Lei nº 8.069/90.

Cabe fundamentalmente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - e à sociedade local, que nele tem vez, voz e **poder de decisão** -, fazer valer suas prerrogativas e **deveres** para com a população infanto-juvenil do município, impedindo que os direitos a esta assegurados pela lei e pela Constituição Federal, sejam desrespeitados de forma **arbitrária**, por ação ou omissão do Poder Público.

Embora a rigor o próprio Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente deva **tomar a iniciativa** na defesa de suas prerrogativas e na defesa dos interesses infanto-juvenis, o Ministério Público pode - e **deve**, caso verifique a inércia daquele órgão - **deflagrar** um processo de **mobilização** tanto do próprio Conselho de Direitos quanto dos demais órgãos e entidades de defesa dos direitos infanto-juvenis e da sociedade em geral, para que a situação resultante seja resolvida de forma rápida e eficaz, através dos inúmeros mecanismos extrajudiciais disponibilizados pela Lei nº 8.069/90 para tanto.

Se o Poder Público não disponibiliza políticas e programas à população infanto-juvenil local, de forma “espontânea” (conforme as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), e nem o faz após “provocado”, por intermédio de gestões na esfera administrativa levadas a efeito pelo Conselho Tutelar (nos moldes do previsto nos arts. 136, incisos III, alínea “a” e IX, da Lei nº 8.069/90), ou pelo Ministério Público (no exercício da atribuição contida no art. 201, inciso VIII,

da Lei nº 8.069/90¹¹), não deixando alternativa outra além da propositura de uma demanda judicial, não se pode permitir que esta **injustificável e intolerável omissão** deixe de receber, como **resposta, sanções** de natureza **civil, administrativa** e mesmo **penal**, tal qual dispõem os citados arts. 5º, *in fine*, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90, em conjugação com os demais dispositivos e Diploma Legais acima referidos.

E a **responsabilidade civil, administrativa e/ou penal**, na forma da lei, logicamente, deve recair na **PESSOA do agente público** (notadamente o **gestor** ao qual se atribui a omissão lesiva aos interesses infante-juvenis), que no caso da responsabilidade civil, deve arcar com **seu patrimônio** pela reparação aos danos de natureza individual ou coletiva, de ordem material ou mesmo **moral**, sempre da forma que melhor assegure a **efetivação** do direito violado e/ou a **compensação financeira** respectiva (que servirá também de **desestímulo** para repetição de condutas semelhantes, quer pelo agente, quer por outros que se encontrem em situação semelhante de inadimplência).

A respeito da matéria, interessante colacionar os seguintes arestos:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONTEMPT OF COURT E FAZENDA PÚBLICA.

1. A decisão que em sede de mandado de segurança impõe obrigação de fazer é essencialmente mandamental, sendo subsidiariamente substituída por perdas e danos, no caso de real impossibilidade de cumprimento, diante da interpretação analógica do art. 461 do CPC.

2. O contempt of court civil do direito anglo saxão, como meio de coerção psicológica do devedor, decorre da concepção de que a autoridade do Poder Judiciário é intrínseco à sua própria existência.

3. Provido o agravo para que o juiz adote todos os meios capazes de dar efetividade à jurisdição, registrando que a aplicação de astreintes à Fazenda Pública é ineficaz como meio de coerção psicológica, já que sujeitas ao regime do precatório.

4. Nas causas envolvendo o erário público, a coerção somente será eficaz se incidir sobre o agente que detiver

¹¹ Cito este inciso apenas para “resumir”, pois existe todo um arcabouço jurídico colocado à disposição do Ministério Público para o exercício da defesa - judicial e extrajudicial - dos direitos infante-juvenis.

responsabilidade direta pelo cumprimento da ordem, reiterada e imotivadamente desrespeitada.

(TRF da 2ª Reg. 3ª T. AG nº 23206/RJ. Rel. Juiz Ricardo Perlingeiro. J. em 22/05/2001).

CONTRATAÇÃO DE APRENDIZ. OBRIGAÇÃO LEGAL. DESCUMPRIMENTO. DANOS MORAIS COLETIVOS. O descumprimento da obrigação de contratar aprendizes implica lesão a um número indeterminado de menores, não identificáveis, que poderiam ser contratados como aprendizes nos estabelecimentos do réu, além de provocar prejuízo à sociedade como um todo, que tem total interesse na profissionalização dos jovens brasileiros. Logo, responde por danos morais coletivos o empregador que não observa a responsabilidade atribuída pelo art. 429 da CLT c/c o art. 227 da CR.

(TRT-3ª Reg. 5ª T. Ac. nº 00518-2008-022-03-00-0 RO. Rel. Des. José Murilo de Moraes. J. em 27/01/2009).

Assim sendo, caso **esgotados** os mecanismos extrajudiciais disponíveis para que os problemas que afligem as crianças e adolescentes do município, no plano individual ou coletivo, sejam resolvidos pela via administrativa, não restará alternativa outra além do acionamento do Poder Judiciário, através da propositura de **diversas ações** (na forma do disposto no art. 212, da Lei nº 8.069/90, “**para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes**”), já que não há limites para a defesa judicial dos interesses infanto-juvenis, visando, porém, não apenas a **efetivação dos direitos** assegurados pela Lei e pela Constituição Federal, mas também - e **necessariamente** - a **responsabilização** dos agentes públicos que deixaram de cumprir espontaneamente seus **deveres** para com a população infanto-juvenil¹².

Dentre as **possíveis iniciativas**, citamos:

1 - **ações civis públicas** com preceito cominatório, tendo por objeto: **a)** a garantia do atendimento, pelo Poder Público local, em caráter **emergencial e prioritário**, nos moldes do previsto nos arts.4º, par. único, alínea “b” e 259, par. único, da Lei nº 8.069/90, das crianças e adolescentes

¹² Caso a iniciativa da propositura de tais demandas seja do Ministério Público (nada impede que neste sentido também ajuízem demandas coletivas as associações que preencham os requisitos do art. 210, inciso III, da Lei nº 8.069/90), é de todo conveniente a instauração de um inquérito civil ou de um procedimento administrativo investigatório, na forma do disposto no art. 201, incisos V e VI, da Lei nº 8.069/90.

que estejam com seus direitos fundamentais ameaçados ou violados, se necessário com o remanejamento dos recursos orçamentários correspondentes; **b)** a elaboração e implementação de **políticas públicas** específicas, que permitam o atendimento - e a efetiva solução dos problemas - de crianças, adolescente e famílias em situação de risco, por intermédio de ações, serviços públicos e programas de atendimento correspondentes às disposições contidas nos arts. 87, 90, 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90, de acordo com as maiores demandas e deficiências estruturais existentes no município, tudo com a devida previsão orçamentária (ainda que por intermédio do remanejamento dos recursos disponíveis no orçamento em execução, em cumprimento ao disposto no art. 4º, par. único, alíneas “c” e “d”, do citado Diploma Legal).

2 - **ações mandamentais** com o mesmo objeto, tendo como requerido o Prefeito Municipal;

3 - **ações de improbidade**, na qual figurem como requeridos tanto o Prefeito Municipal quanto os demais agentes responsáveis pela **omissão** lesiva aos interesses infanto-juvenis, estando aí incluídos tanto os **gestores** da área respectiva (Secretários e Chefes de Departamento Municipal), quanto os **membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente** local que, eventualmente, também tenham se **omitido** no cumprimento de seu **dever** legal e constitucional de **deliberar** tais políticas e programas de atendimento à população infanto-juvenil local;

4 - **ações civis públicas** que, paralelamente às ações de improbidade, tenham por objeto a **exclusão**, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos seus integrantes que, por qualquer razão, se recusem a exercer a função que lhes foi confiada, seja pelo Executivo, seja - em especial - **pela sociedade** local;

5 - **ações de indenização por dano material e/ou moral (tanto individual quanto coletivo)**, causados a crianças e adolescentes em decorrência da omissão lesiva a seus interesses, nos exatos termos do preconizado pelos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90, a serem ajuizadas contra os **gestores públicos** (responsabilidade civil **pessoal**) que, na forma da lei e da Constituição Federal, tinham o **dever** de - **espontaneamente** - tornar **efetivos** os direitos assegurados a crianças e adolescentes, por meio de **políticas públicas** revestidas da mais **absoluta prioridade** (tal qual previsto pelo art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90);

6 - **ações penais**, notadamente no caso dos prefeitos, com fundamento, no mínimo, no art. 1º, inciso XIV, do Dec. Lei nº 201/67¹³, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis a estes e/ou a outros gestores (como secretários, chefes de departamento, conselheiros de direitos etc.), em virtude da prática de condutas diversas previstas na Lei Penal.

Vários são, portanto, os caminhos a trilhar na busca da garantia dos direitos infanto-juvenis, e embora o do entendimento e da composição amigável seja sempre o preferível, não se pode descartar - ou deixar de utilizar, caso necessário - a via judicial, **em toda sua amplitude**, devendo-se perseguir, em tal caso, não apenas a **efetivação** dos direitos violados, mas a devida - e integral - **responsabilização** dos agentes que, por ação ou omissão, causam prejuízos às crianças e adolescentes que, por **dever de ofício**, deveriam **proteger**, com a mais **absoluta prioridade**.

MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO
Promotor de Justiça

¹³ XIV - *Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente.*