



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO

**ALEX DA SILVA ANHAIA**

**A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE BUSCOU A  
CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PARA OS CENTROS DE REFERÊNCIA NO  
MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC.**

FLORIANÓPOLIS  
2021

ALEX DA SILVA ANHAIA

**A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE BUSCOU A  
CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PARA OS CENTROS DE REFERÊNCIA NO  
MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC.**

Dissertação em forma de estudo de caso submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Florianópolis  
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Anhaia, Alex da Silva

A judicialização de políticas públicas de assistência social : Um estudo de caso sobre a ação civil pública que buscou a contratação de servidores para os centros de referência no município de Navegantes/SC / Alex da Silva Anhaia ; orientador, Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 2021.

179 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Assistência Social. 3. Ministério Público. 4. Políticas Públicas Sociais. 5. Judicialização de Políticas Públicas. I. Cademartori, Luiz Henrique Urquhart . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Alex da Silva Anhaia

**Título: A judicialização de políticas públicas de assistência social:** um estudo de caso sobre a ação civil pública que buscou a contratação de servidores para os centros de referência no município de Navegantes/SC.

O presente trabalho em nível de mestrado profissional foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori  
Presidente

Dr. Alexandre Morais da Rosa  
UFSC

Dra. Josiane Rose Petry Veronese  
UFSC

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori  
Orientador

Florianópolis,  
2021.

Dedico aos trabalhadores do SUAS e a todas as pessoas desamparadas pelas políticas públicas brasileiras.

*“É preciso dar o peixe a quem tem fome, ensiná-lo a pescar enquanto come e a cuidar dos rios enquanto pesca”.*

***Desconhecido.***

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proporcionar vida, saúde e sabedoria para chegar até aqui.

Aos meus pais, Geneci e Sebastião, por terem me ensinado o valor do trabalho e da honestidade.

A Marcelo, pela paciência, apoio e amor comigo nesta caminhada.

Ao meu orientador, Professor Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pelos ensinamentos e cordialidade sempre dispensados.

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina pela oportunidade ímpar de estar com profissionais incríveis.

A todos os professores, servidores e colegas do Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC, que fizeram dessa turma algo especial e único, ficando para sempre na memória.

Aos companheiros do CREAS de Navegantes, por compartilharmos as angústias e alegrias da política de assistência social brasileira.

A todos aqueles que de alguma forma me deram uma palavra de apoio, me emprestaram um livro, me ouviram, me deram uma carona, pagaram um cafezinho. Com certeza, tudo ficou mais fácil com este apoio.

## **DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

A aprovação do presente estudo de caso não significará o endosso do conteúdo por parte do Orientador, da banca examinadora e da Instituição de Ensino à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.



## RESUMO

Trata-se de um estudo de caso acerca da judicialização de políticas públicas, dentre estas, o enfoque foi dado ao direito à assistência social. Desenvolvido por meio da exposição de um caso concreto, através do método indutivo e com abordagem qualitativa, associado à revisão da literatura por meio de pesquisas a obras de referência e consulta documental. O estudo está delimitado às informações contidas em um inquérito civil que culminou em uma ação civil pública ajuizada em 2016 na 2ª Vara Cível da comarca de Navegantes/SC pelo Ministério Público Estadual, que julgada em 2020, impôs ao ente municipal a obrigação de contratar profissionais para compor as equipes de referência do CRAS e do CREAS. A problematização e a análise dos dados coletados permitiu abordar conceitos; correlacioná-los e formar conclusões, das quais, se destaca: a contribuição do sistema de justiça para o efetivo acesso ao direito à assistência social; após a Constituição Federal de 1988, a fiscalização e cobrança pela integral execução de políticas públicas corroborou com o processo de ressignificação do direito à assistência social no Brasil; e ainda, o trabalhador é instrumento que corporifica a política de assistência social através da prestação dos serviços. Evidenciou-se que neste município, a efetivação integral dos serviços socioassistencial, conforme normativas, ocorreu apenas em razão de sua judicialização. Incluso está, além do ativismo judicial, o ativismo do Ministério Público, que tem sido a porta de acesso à concretização de direitos sociais. O ativismo revelou ser um fenômeno intrinsecamente ligado à judicialização, no entanto, sem com essa confundir-se. Outros aspectos relevantes precisaram ser abordados, tal como a reserva do possível, a legitimidade democrática, violação do princípio da separação dos poderes, e a execução obrigatória de normas de natureza programáticas. Os resultados apontaram para ocorrência de tensionamentos entre Poder Executivo e o Sistema de Justiça, com interferências deste na discricionariedade daquele que tende a se ressignificar num contexto *welfariano*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Assistência Social. Ministério Público. Judicialização. Ativismo Judicial.

## ABSTRACT

This is a case study on the judicialization of public policies, among which, the focus was given to the right to social assistance. Developed through the exposition of a specific case, through the inductive method and with a qualitative approach, associated with the literature review through research on reference works and documentary consultation. The study is limited to the information contained in a civil investigation that culminated in a public civil action filed in 2016 in the 2nd Civil Court of the district of Navegantes/SC by the State Public Ministry, which, judged in 2020, imposed on the municipality an obligation to hire professionals to compose as CRAS and CREAS reference teams. The problematization and analysis of the collected data collected address concepts; correlate and form them, of which the following stand out: the contribution of the justice system to the effective access to the right to social assistance; after the 1988 Federal Constitution, inspection and collection for the full implementation of public policies corroborated the process of redefining the right to social assistance in Brazil; and yet, the worker is the instrument that embodies the social assistance policy through the provision of services. It was evident that in this municipality, the full implementation of social assistance services, according to regulations, occurred only due to their judicialization. Included is, in addition to judicial activism, the activism of the Public Ministry, which has been the gateway to the realization of social rights. Activism proved to be a phenomenon intrinsically linked to judicialization, however, without becoming confused. Other relevant aspects needed to be common, such as the reservation of the possible, democratic legitimacy, violation of the principle of separation of powers, and a mandatory implementation of rules of a programmatic nature. The results pointed to the occurrence of tension between the Executive Branch and the Justice System, with its interferences in the discretion of the former, which tends to resignify in a Welfarian context.

**KEYWORDS:** Public Policy. Social Assistance. Public Ministry. Judicialization. Judicial Activism.

## LISTA DE ANEXOS

Anexo I - Ofício n. 0209/2014/01PJ/NAV do Ministério Público ao Prefeito de Navegantes.

Anexo II - Relatório da Secretaria de Assistência Social de Santa Catarina sobre a visita técnica aos serviços socioassistenciais do município de Navegantes/SC.

Anexo III - Portaria de conversão de procedimento preparatório em inquérito civil n. 0004/2015/01PJ/NAV.

Anexo IV - Ofício 0038/2015/01PJ/NAV do Inquérito Civil

Anexo V - Ofício notificação do Ministério Público para o Município sobre a reunião para discutir um possível TAC.

Anexo VI - Termo de ajustamento de conduta.

Anexo VII - Despacho de arquivamento do Inquérito Civil.

Anexo VIII - Ofício com a resposta do Município sobre o cumprimento do TAC.

Anexo IX - Portaria do Ministério Público instaurando procedimento para fiscalizar o cumprimento do TAC.

Anexo X - Relatório da nova vistoria da Secretaria Estadual de Assistência Social.

Anexo XI - Despacho do Ministério Público comparando o estabelecido no TAC e o relatório da prefeitura.

Anexo XII - Decisão liminar na Ação Civil Pública - 0900016-73.2017.8.24.0135.

Anexo XIII - Sentença na Ação Civil Pública. 0900016-73.2017.8.24.0135.

Anexo XIV - Nota Técnica nº 41/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social.

Anexo XV - Nota nº 00322/2018 da Advocacia Geral da União.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Quadro expositivo das proteções e serviços do SUAS.

Tabela 2 – Composição de equipes de referência do CRAS de acordo com o porte do município.

Tabela 3 – Classificação do porte dos municípios.

Tabela 4 – Composição das equipes de referência do CREAS de acordo com o porte e nível de gestão do município.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
- CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social.
- CRAS - Centro de Referência de Assistência Social.
- CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
- LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.
- NOB - Norma Operacional Básica.
- NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.
- PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos.
- PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento à Famílias e Indivíduos.
- STF - Supremo Tribunal Federal.
- SUAS - Sistema Único de Assistência Social.
- SUS - Sistema Único de Saúde.
- TAC - Termo de Ajustamento do Conduta.
- TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	21
2. O FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	30
2.1 A distinção entre Políticas Públicas de Estado e de Governo.....	33
3. DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	36
3.1 Níveis de Proteção Social .....	41
3.2 Das equipes de referência. ....	46
4. O PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	55
4.1 Instrumentos do Ministério Público no controle de políticas públicas .....	60
4.2 O voluntarismo político do Ministério Público social. ....	66
5. O LIMITE DA DISCRICIONARIEDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	71
5. 1 Discricionariedade neutralizada.....	72
5.2 A Reserva do Possível no Estado Promocional .....	76
6. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ....	82
6.1 O fenômeno do Ativismo Judicial .....	85
6.2 A distinção entre Judicialização e Ativismo Judicial .....	87
7. OBJEÇÕES À JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS. ....	91
7.1 O superado pretexto da Separação dos Poderes.....	91
7. 2 A ausência de legitimidade representativa.....	94
7.3 A executoriedade das normas programáticas.....	97
7.4 O caráter cogente das disposições do CNAS .....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	106
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS .....	113
ANEXOS.....	126



## INTRODUÇÃO

No Sistema Único de Assistência Social a atuação multiprofissional é fundamental na busca de soluções céleres e criativas, bem como na operacionalização da superação das violações de direitos. O compartilhamento de conhecimentos entre os profissionais, se fomentado, pode atenuar, inclusive, o ajuizamento de demandas judiciais que visam aplicação de medidas de proteção na seara da infância e juventude, por exemplo. Conforme ressalta Dias (2017, p.77), “é sobre os ombros das trabalhadoras da Assistência Social que pesam as expectativas da redução da pobreza no país e é com ela que elas têm que lidar a todo instante”.

Antes da Constituição Federal de 1988, a assistência social possuía um caráter puramente assistencialista, marcado pela benevolência religiosa e pelo primeiro-damismo, que apenas atendia situações pontuais, desconsiderando o contexto social, a história, as potencialidades do sujeito e da família. A Carta Magna trouxe promessas em seu texto que se concretizaram quando a assistência social ascendeu ao status de política pública, nos moldes do Sistema Único de Saúde, não estando mais à mercê da filantropia, favores ou do voluntariado.

O moroso acúmulo propositivo no campo da assistência social é, segundo Sposati (2014, p.34), atribuído ao fato de ser uma área marcada pelo conservadorismo lesivo à cidadania social. O direito à assistência social, embora fulcrado em conceitos e normas internacionais de Direitos Humanos, é ofuscado por práticas baseadas na precariedade, tentativas de apresentar esse direito fundamental como um favor (BENGE, 2014, p.21). Considerando o Sistema Único de Assistência Social um sistema relativamente jovem, os conceitos estão em processo de significação e aperfeiçoamento, havendo ainda muitos resquícios deixados pelo assistencialismo existente antes da redemocratização do país, todavia, é notório que muito já se avançou.

A concepção deste estudo teve como estímulo a experiência pessoal no desempenho como advogado no Centro de Referência Especializado em Assistência Social/CREAS na cidade de Navegantes/SC desde 2016. Causou estranheza o fato de que alguns cargos nos órgãos da Secretaria Municipal de Assistência Social terem sido preenchidos em razão de cumprimento de termo de ajustamento de conduta ou por ordem proferida em ação civil pública, o que despertou o interesse em buscar maiores informações sobre isso.



Segundo regras próprias, os serviços socioassistenciais devem ser executados pelas chamadas “equipes de referência” compostas por advogado, assistente social, psicólogo e orientadores sociais em quantidade que corresponda ao número de famílias/usuários atendidos ou de habitantes. Entretanto, apesar das resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, a cidade de Navegantes matinha a composição de equipes aquém do necessário.

Diante disso, o Ministério Público de Santa Catarina, como órgão constitucionalmente incumbido pela defesa dos serviços de relevância pública tomou medidas para ver sanada a questão da composição das equipes. O inquérito civil instaurado resultou em um termo de ajustamento de conduta com o município, em que o ente se comprometeu a regularizar esta situação. Todavia, descumprido o acordo, o membro do *Parquet* ajuizou uma ação civil pública para ver executado com regularidade os serviços de assistência social no município. Destaca-se que o conteúdo deste processo não o coloca no rol de situação que demanda sigilo de justiça do artigo 189 do Código de Processo Civil, assim, é de livre acesso ao leitor.

Nos autos da ação civil pública, depara-se com a seguinte situação: o Poder Judiciário é instado pelo órgão fiscalizador dos serviços públicos a compelir o Poder Executivo para que deixe de se abster, e atenda as normas do CNAS, executando integralmente a política pública de assistência social no município, o que se consubstancia na contratação de servidores.

Partindo da premissa que a razão de ser da Administração Pública é executar tarefas para entregar direitos, a judicialização tem sido um caminho adotado para se atingir a finalidade diante da omissão daquela. Com isso, questões sociais de alta complexidade tem estado cada vez mais na ordem do dia dos tribunais.

Tendo como teoria de base a judicialização de políticas públicas, se apresentam como o instrumento estatal apropriado a promover cidadania (BREUS, 2006, p. 171), esse estudo de caso tem o intuito precípuo de compreender empiricamente o fenômeno da interferência de um Poder sobre outro, tendo como pano de fundo o acesso aos Direitos Sociais e reverberando no fato de quão omissos o Estado tem sido na implementação e fomento de políticas públicas para que o escopo traçado na Constituição seja alcançado.

O Brasil possui diversos instrumentos legais para proteção de direitos sociais, tais como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Estatuto da Pessoa Idosa, Estatuto da Criança e Adolescente e etc. Neste âmbito, o Ministério Público destaca-se pelo papel provocador na defesa desses interesses sociais, em especial, na garantia de serviços

públicos de relevância. No caso a ser estudado, a atuação do Ministério Público foi o vetor para garantir, diante da omissão do Executivo, a operacionalização de políticas públicas socioassistenciais.

Em relação ao Poder Judiciário, não há como negar que muitos juízes estão atentos às necessidades coletivas. Contudo, não estão imunes a críticas, como aquelas que sugerem uma violação ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário supostamente adentra e nulifica a discricionariedade da administração. Ou então, atribui-se um comportamento ativista do magistrado. Por isso é preciso compreender este fenômeno para delinear as distinções com a judicialização. As hipóteses traçadas são: (I) a intervenção do Judiciário na execução de políticas públicas sociais é ilegítima, pertencendo exclusivamente ao Executivo este encargo, portanto, houve ativismo judicial e conseqüente ofensa às disposições constitucionais; (II) a intervenção é legítima, pois o Judiciário atuou, neste caso, dentro dos limites constitucionais, diante da explícita omissão do Poder Executivo; (III) Apesar de legítima, a atuação do Judiciário foi instigada pelo ativismo do Ministério Público.

A estratégia de pesquisa será mediante um estudo de caso, que além de ser requisito do Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC, é eficaz para obter conhecimento de um objeto a partir de um estudo detalhado sobre ele (GIL, 2008, p.57). O espírito de um estudo de caso é a tentativa de esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais os resultados obtidos (SCHRAMM *apud* YIN, 2005, p.31).

O método de abordagem do caso selecionado será através do método indutivo, aquele em a generalização deriva de observações particulares (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20). A parte operacional da pesquisa consistirá basicamente em uma revisão dos documentos obtidos em órgãos oficiais e bibliográfica, desenvolvida a partir de pesquisas às bases *SciELO* e consulta à obras de referência que analisaram a judicialização das políticas públicas, bem como aquelas que abordaram a efetivação da política pública assistência social e ainda, um mapeamento da legislação, atos normativos, resoluções, provimentos, entre outras espécies de regulamentações jurídico-administrativas encontradas.

Busca-se inicialmente analisar os conceitos doutrinários propostos, dando ênfase as tipologias de políticas públicas existentes, diferenciação entre políticas públicas de Estado e políticas públicas governamentais; limite da discricionariedade administrativa, e sobre a atuação do Ministério Público.

A abordagem científica será através de uma pesquisa qualitativa: que não visa medir dados, mas antes, procura identificar suas naturezas. “A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa” (SILVA; MENEZES, 2003, p. 20). Do ponto de vista da natureza é uma pesquisa aplicada: “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos” (SILVA; MENEZES, 2003, p. 20). Do ponto de vista dos objetos será exploratória: tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 2008, p. 27).

De tal modo, através dessa proposta metodológica, tentar-se-á analisar o fenômeno da judicialização de políticas públicas sociais, e desenvolver argumentos que permitiram responder criticamente se no município de Navegantes/SC, a execução da política pública de assistência social operacionalizou-se em sua integralidade a partir do controle judicial diante da inércia do Poder Executivo. E mais, se é legítimo esse controle judicial sobre a atividade estatal.

O recorte, que compreende a limitação temporal e espacial do tema, pode ser delineado da seguinte forma: a atuação extrajudicial nos anos 2014 a 2016 da 1ª Promotoria de Justiça de Navegantes que culminou no ajuizamento de uma ação civil pública, que foi julgada em 2020, e determinou ao Poder Executivo municipal que completasse as equipes técnicas de referência no CRAS e CREAS de Navegantes.

Vista muitas vezes como “política pública para os pobres”, a assistência social não despertava interesse dos atores do Direito, o que é de se espantar, considerando que essa política visa à garantia de direitos, mas não é discutida no mundo acadêmico (CÓRDOVA, 2015, p. 16). A necessidade de maior produção teórica nesta área contribui no processo de estruturação do direito social à assistência social no país e na implantação dessa política pública (DIAS, 2017, p. 26). A interface atual do Direito com as políticas públicas sociais revela o novo padrão de interação do sistema de justiça com a sociedade civil, permitindo o amplo acesso à cidadania. O direito possui um papel instrumental importante na garantia da assistência como direito objetivo e universal de toda pessoa humana.

Diante desse contexto, este estudo evidencia um ponto importante e urgente, que as relações de poder reverberam no cotidiano do cidadão, e que o “guarda-chuva da assistência social” é muito pequeno para abrigar a demanda cada vez maior, além do que, é cheio de remendos e furos, demonstrando a fragilidade na gestão dessa política pública.

Longe de exaurir o tema, este estudo de caso, além de tentar produzir conhecimento técnico científico, tem o escopo de produzir reflexão, tendo como ponto nodal, a verificação, a partir do caso concreto, se é legítima a intervenção do Judiciário na Administração Pública para a concretização de políticas públicas de assistência social.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Fundado em 26 de agosto de 1962<sup>1</sup>, o município de Navegantes/SC, com uma área de 111,653 km<sup>2</sup> e uma população de 81.475 habitantes<sup>2</sup>, contava até 2017 com uma unidade de CRAS e uma de CREAS. No município, o primeiro foi criado formalmente pela Lei Complementar nº 88/2010, nele é ofertado o Serviço de Atenção Integral à Família e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. O segundo, criado pela Lei Complementar nº 274/2015, desenvolve três serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado para Famílias e Indivíduos, Serviço de Atendimento à Medidas Socioeducativas e Serviço Especializado de Abordagem Social.

No entanto, mesmo com previsão legal instituidora destes órgãos e que inclusive, criou cargos a serem preenchidos por concurso público<sup>3</sup>, tais comandos não estavam sendo observados pelo próprio Município. Diante disso, o Ministério Público de Santa Catarina a partir de informação<sup>4</sup> aportada à 1ª Promotoria de Justiça da comarca que tem, entre outras, a atribuição de operar na área da cidadania, atuando como fiscal dos serviços de interesse público, instaurou em 13 março de 2014, procedimento preparatório [06.2014.00002764-3] para colher informações atinentes aos recursos humanos nos serviços socioassistenciais no município. Em 26 de março de 2014, o Ministério Público oficiou o município, solicitando esclarecimentos (Anexo I):

Cumprimentando-o cordialmente, visando instruir o Procedimento Preparatório n. 06.2014.00002764-3, este órgão ministerial **solicita** a Vossa Excelência, em prazo não superior a 15 (quinze) dias, que informe a atual situação dos serviços de assistência social no município, esclarecendo a existências de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, bem como o respectivo quadro de servidores e carga horária. (Grifo no original).

---

<sup>1</sup> História de Navegantes. Disponível em: <http://www.navegantes.sc.gov.br/c/historia>. Acesso em: 08 mai. 2020.

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/porcidadeestadoestatisticas.html?t=destaques&c=4211306>. Acesso em: 24 mar. 2020.

<sup>3</sup> A Lei Complementar nº 88 de 21 de setembro de 2010 que criou o CRAS em Navegantes dispôs no art. 3º e a Lei Complementar nº 274 de 26 de novembro de 2015 que criou o CREAS em Navegantes também em seu art. 3º: “Fica, o Poder Executivo Municipal, autorizado a realizar a contratação dos profissionais constantes do Anexo I desta Lei Complementar, que deverá ser precedida de Concurso Público de Provas ou de Provas e títulos”.

<sup>4</sup> Notícias – “A Secretaria de Bem-Estar Social reabre amanhã (17), às 19h, o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). O Centro já estava localizado no bairro São Paulo, mas não era corretamente utilizado pela antiga gestão. De acordo com a Secretária do Bem-Estar Social, Regina Célia Corrêa, o CRAS não realizava o devido atendimento à população e que o prédio ficava sem uso por falta de profissionais”. Data de publicação: 24 ago. 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/Kh47pBO>. Acesso em: 14 mai. 2020.

Por requisição do Ministério Público, a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina, através da Diretoria da Assistência Social e da Gerência de Proteção Social Especial<sup>5</sup>, em 03 de julho de 2014, realizou visita técnica aos equipamentos de assistência social no município de Navegantes. Naquela ocasião, emitiu relatório apontando irregularidades na realização dos serviços (Anexo II) que precisariam ser sanadas pelo gestor municipal, em especial, atinentes aos recursos humanos.

Em relação ao CREAS:

#Orientações – Equipe Técnica: Segundo o Registro Mensal de Atendimento (referência mês de abril, último mês preenchido pelo município na data de 23/07/2014) o total de famílias em atendimento foi de 268. Desta forma, a equipe do CREAS se encontra reduzida, sendo necessária a contratação por meio de concurso público de técnicos que atendam a demanda dos usuários em situação de violação de direitos do município. Ressalta-se que o número de casos em acompanhamento por dupla (psicossocial) é de até 50 casos de família/indivíduos por mês, percebendo-se a necessidade de contratação de mais três assistentes sociais e mais três psicólogas.

Em relação ao CRAS:

#Orientações – Equipe Profissionais do CRAS: Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, o Guia de Orientações Técnicas do CRAS e a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a equipe de referência para municípios de Médio Porte é de 04 (quatro) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) profissionais assistentes sociais, 01 (um psicólogo) e um profissional que compõe o SUAS, e 04 (quatro) técnicos de nível médio.

Após a fiscalização, diante da expressiva demanda constatada, a Secretaria Estadual de Assistência Social recomendou que ao município de Navegantes promovesse

---

<sup>5</sup> A Diretoria de Assistência Social é responsável pela gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organiza a oferta da assistência social em todo o Estado, promove a garantia dos direitos e a Proteção Social das famílias, crianças, adolescentes, jovens, pessoas com deficiência, idosos em vulnerabilidade social e a todos que dela necessitarem. Articula esforços e recursos das três esferas de governo para a execução da assistência social nos municípios. Oferece apoio às gestões municipais para a oferta dos serviços socioassistenciais, governamentais e das entidades prestadoras de serviços através de capacitações, monitoramentos e orientações. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/assistencia-social2/dias>. Acesso em: 24 mar. 2020.

a contratação, via concurso público, de mais profissionais para a operacionalização dos serviços.

Com essas diligências, o Ministério Público determinou internamente, em 27 de janeiro de 2015, a conversão do procedimento preparatório em inquérito civil<sup>6</sup> [SIG nº 06.2014.00002764-3], cujo objeto era apurar irregularidades nos órgãos de assistência social do Município de Navegantes (Anexo III). Com isso, o Ministério Público oficiou o município de Navegantes para que elucidasse se as orientações da Vigilância Estadual de Assistência Social, no sentido de contratar mais servidores, haviam sido adotadas (Anexo IV):

Cumprimentando-o cordialmente, visando instruir o Inquérito Civil n. 06.2014.00002764-3, este órgão ministerial solicita a Vossa Senhoria, em prazo não superior a 10 (dez) dias úteis, seja certificado eventual atendimento às orientações da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina referentes aos serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e das duas unidades do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, mormente acerca da contratação de pessoal para cessação de demandas reprimidas.

Posteriormente, o Ministério Público notificou o ente público para que comparecesse à Promotoria para debaterem sobre a possibilidade de firmarem um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>7</sup> (Anexo V).

Cumprimentando-o cordialmente, considerando o apurado no Inquérito Civil n. 06.2014.00002764-3, instaurado para apurar deficiências no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS deste município, este órgão ministerial notifica Vossa Excelência a comparecer nesta Promotoria de Justiça no dia 20 de março de 2014, às 14 horas, para discussão acerca do firmamento de termo de

---

<sup>6</sup> Lei Complementar nº 738/2019. Consolida as Leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. [...] Art. 84. O inquérito civil, procedimento investigatório de natureza inquisitorial, será instaurado por portaria, em face de representação ou, de ofício, em decorrência de qualquer outra notícia que justifique o procedimento. § 1º Sempre que necessário para formar seu convencimento, o membro do Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo preparatório do inquérito civil. § 2º As providências referidas neste artigo e no parágrafo anterior serão tomadas no prazo máximo de trinta dias.

<sup>7</sup> Lei Complementar nº 738/2019 – Consolida as Leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. [...] Art. 89. O órgão do Ministério Público, nos inquéritos civis ou nos procedimentos administrativos preparatórios que tenha instaurado, e desde que o fato esteja devidamente esclarecido, poderá formalizar, mediante termo nos autos, compromisso do responsável quanto ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, ou das obrigações necessárias à integral reparação do dano, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

compromisso de ajustamento de conduta, cuja minuta segue anexa para prévia consulta.

Durante a reunião com órgão do Ministério Público, o representante legal do Município reconheceu a deficiência em relação aos recursos humanos na execução dos serviços socioassistenciais e aceitou as condições do Termo de Ajustamento de Conduta (Anexo VI), que consistia na seguinte obrigação:

O compromissário Município de Navegantes, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias, assume a obrigação de fazer consistente em cumprir o disposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOBRH/SUAS (Resoluções n. 269/2006 e 01/2007 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e na Resolução n. 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social, adequando as instalações e recursos humanos dos CRAS e do CREAS situados neste município, de acordo com a reunião realizada em 03/07/2014 pela Gerência de Proteção Social Especial, órgão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

Diante deste desfecho, o inquérito civil restou arquivado em 23 de março de 2015 (Anexo VII). Na sequência, em 08 de abril de 2015, o Município enviou resposta (Anexo VIII) ao Ministério Público afirmando o cumprimento parcial do entabulado:

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente para encaminhar documentos que comprovam o cumprimento parcial do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta 0003/2015/01PJ/NAV, atinente ao SIG 06.2014.00002464-3. Pela presente, em resposta a CI supracitada, informo que em cumprimento do que dispõe a Norma Operacional Básica: **CREAS** Com relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, forma contratados mais 2 psicólogos, 1 assistente social e 1 auxiliar administrativo no mês de março, deste modo considerando o que dispõe a NOB-RH (anexo), bem como os termos do TAC aguardamos até a data limite de cumprimento (15/08/2015) a contratação dos seguintes profissionais: **2 – Assistentes Sociais; 1 – Psicóloga; 3 – Profissionais de nível médio para abordagem de indivíduos em situação de rua, preferencialmente ao menos um do sexo masculino.** Salienta-se que de acordo com a NOB-RH, a cada 80 pessoas/indivíduos em demanda, torna-se necessário a composição de uma equipe. Com a contratação dos profissionais acima relacionados, atendemos plenamente as necessidades e ficamos de acordo com a gestão plena. (Grifo no original).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Percebe-se o equívoco do município ao interpretar as orientações do CNAS. Em municípios do porte de Navegantes, a equipe tem capacidade para acompanhar 50 famílias/indivíduos, e não 80, conforme se verificará no Capítulo III deste estudo de caso.



**CRAS**> Com relação à Proteção Social Básica foram contratadas duas profissionais, sendo uma Assistente Social e uma Técnica de Nível médio, e transferida uma psicóloga, sendo assim, considerando o que dispõe a NOB-RH, bem como os termos do TAC aguardamos até a data limite de cumprimento (15/08/2015), a contratação dos seguintes profissionais: - **1 Assistente Social - 1 Pedagoga - 1 Profissional de nível médio**. Considerando que o CRAS I do Município de Navegantes, é de Médio Porte, ou seja, de acordo com a NOB-RH, para a capacidade de 5.000 mil famílias referenciadas necessária se faz a contratação acima mencionada. Por fim, com a finalidade de cumprir efetivamente o TAC, informamos em resumo a necessidade de contratação para o CREAS e CRAS até a data de 15/08/2015. (Grifo no original).

Posteriormente, com escopo de fiscalizar o cumprimento da obrigação firmada com o ente municipal, em 03 de agosto de 2015, foi instaurado pelo Ministério Público outro procedimento administrativo [SIG 09.2015.00006976-0] (Anexo IX):

CONSIDERANDO o firmamento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta n. 0003/2015, o qual tem por objeto a regularização do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do Município de Navegantes; RESOLVE: Instaurar PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, a fim de promover a coleta de informações tendentes a averiguar o cumprimento do TAC, possibilitando a tomada das medidas legais cabíveis ou eventual arquivamento do procedimento, nos termos da lei, DETERMINANDO: a) a designação do Assistente de Promotoria de Justiça Thiago Moura Furtado para secretariar o presente procedimento administrativo; b) a expedição de ofício à Secretaria de Estado de Assistência Social de Santa Catarina, a fim de que seja realizada inspeção no CREAS e CRAS do Município de Navegantes, visando apurar a regularização dos serviços;

Por requisição do Ministério Público, a Secretaria Estadual de Assistência Social realizou nova vistoria, em 08 de setembro de 2015, apontou significativa melhora (Anexo X). Em relação ao CREAS, apesar de não manifestar um apontamento específico, nominou os servidores lotados no órgão naquele momento, o que evidenciava ampliação da equipe de trabalho. Em relação ao CRAS:

No dia 04 de Novembro de 2015 a Gerência da Proteção Social Básica – GEPSB realizou visita técnica ao equipamento CRAS, situado na Rua Arlindo Leal Neves, bairro São Paulo. Cabe-nos informar que este é o único equipamento da Proteção Social Básica, CRAS, em funcionamento no referido município. Registramos que o CRAS de Navegantes foi monitorado em 21 de Agosto de 2014 pela GEPSB, o que permitiu a equipe desta gerência identificar significativas melhorias empreendidas no CRAS, entre estas a ampliação da equipe técnica,

reformas no equipamento e o aprimoramento da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, principal serviço de Proteção Social Básica. Deste modo, encaminhamos o relato da visita técnica realizada em Novembro/2015.

#### 1) Recursos Humanos

Compõem a equipe de referência responsável pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: 01 coordenação exclusiva; 02 Assistentes Sociais. 02 Psicólogas e 01 técnico de nível médio todos com carga horária de 40 horas semanais. Outros técnicos de nível médio foram mencionados durante a visita, contudo, não compõem a equipe de referência do CRAS por desenvolverem serviço distinto do PAIF. Diante da composição técnica mencionada, registra-se que a equipe do CRAS de Navegantes está incompleta no que concerne aos técnicos de nível médio, conforme orientações técnicas a seguir. [...] Orientações sobre Recursos Humanos:

Segundo dados do Censo IBGE 2010, o município de Navegantes possui uma população de 60.556 habitantes, considerado município de Médio Porte (de 50.001 até 100.000 habitantes). Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e a Resolução nº 17 de 20 de junho de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a equipe de referência para municípios de Médio Porte é 04 técnicos de nível médio e 04 técnicos de nível superior, sendo 02 profissionais Assistentes Sociais; 01 Psicólogo e 01 pertencente às categorias elencadas pela referida resolução.

Com a resposta do Município, o Promotor de Justiça delineou um comparativo entre as obrigações firmadas no termo de ajustamento de conduta e o que de fato foi atendido (Anexo XI) e concluiu que o pactuado não foi integralmente cumprido. O Ministério Público, diante da desídia do Município, lançou mão do instrumento conferido pelo art. 129, incisos II e III da Carta Magna, e ajuizou perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes, em 20 de janeiro de 2017, ação civil pública [0900016-73.2017.8.24.0135], para ver garantido o direito da coletividade em ter um serviço público de assistência social prestado com qualidade. O Ministério Público requereu que o Município fosse compelido a promover a composição completa das equipes de referência nos equipamentos da assistência social<sup>9</sup>.

O Município de Navegantes fosse compelido a disponibilizar ao CREAS, acrescentando na equipe atual, 2 (dois) profissionais de nível superior ou médio e ao CRAS, acrescentar 2 (dois) profissionais de nível médio, conforme previsto na Resolução n. 269/2006 do CNAS”. Como se nota, o ordenamento jurídico é vasto e esclarecedor no que

---

<sup>9</sup> O Ministério Público nesta ação civil pública também requereu que o Município promovesse a adaptação dos prédios públicos em que são realizados os serviços de assistência social para possibilitar acessibilidade das pessoas com deficiência, o que é de suma relevância, no entanto, não é objeto deste estudo de caso.

tange à responsabilidade do Poder Público em prover condições adequadas de atendimento na área da assistência social, o que não vem ocorrendo neste município, conforme a documentação que embasa a presente. Com efeito, consta do Ofício n. 015/2017 do Município de Navegantes (instruído com a Comunicação Interna da Secretaria de Assistência Social n. 365/2016) que o CREAS possui somente dois orientadores sociais, enquanto a Resolução n. 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, acima citada, determina a presença de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais de nível superior ou médio, faltando, por tanto, dois profissionais no serviço. A mesma situação ocorre em relação ao CRAS, havendo somente dois orientadores sociais, enquanto a norma prevê a presença mínima de 4 (quatro) profissionais de nível médio. Consta, ainda, que uma das orientadoras sociais do CRAS encontra-se afastada das atividades para tratamento de saúde, não sendo disponibilizado outro profissional para ocupar a vaga, havendo, portanto, somente um profissional de nível médio no serviço. A Secretaria Municipal de Assistência Social justificou a desnecessidade de contratação dos profissionais faltantes, argumentando que os servidores já lotados nos serviços dão conta de atender toda a demanda, mencionando que novos servidores ficarão "ociosos". Todavia, a composição da equipe de referência deve observar a resolução acima citada, para garantia da continuidade do serviço em caso de aumento da demanda, por exemplo, garantindo a efetividade e qualidade da assistência social, não sendo aceitável a situação atual.

Em 28 de novembro de 2017, em decisão liminar (Anexo XII), o juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes proferiu:

[...] As inspeções realizadas demonstraram uma série de irregularidades. Equipes técnicas compostas de menos profissionais que os estipulados na resolução n. 269/2006 do CNAS [...] Tais circunstâncias, somadas ao dever legal do réu de garantir que os órgãos em questão efetuem prestação dos serviços de assistência social com qualidade satisfatória àqueles que necessitam, constituem a probabilidade do direito alegado.

Nesta decisão foi concedido prazo de 360 dias para que o ente público adequasse à acessibilidade dos prédios em que esses serviços são executados, esse prazo justificou-se sob o argumento da fragilidade financeira do ente público: “Todos sabemos que o Município é o ente mais fraco do (im)pacto federativo. Cabe a ele os principais serviços públicos prestados diretamente ao cidadão. Entretanto, lhe foi destinada a menor fatia da redistribuição tributária”. Em relação à composição das equipes nada foi determinado, ao menos naquele momento, assim, recebida a ação, determinou-se a citação do Município para apresentar resposta, então o feito seguiu seus ulteriores termos.

Em 08 de fevereiro de 2018, o Município apresentou contestação, da qual se destaca o seguinte trecho:

Conforme se observa, o Estado deve garantir o direito à Assistência Social, porém, a forma com o direito será garantido está condicionada às normas de políticas públicas (sociais e econômicas), o que, por óbvio, estabelece que qualquer atuação nesse sentido deva ser realizada de forma global e de maneira a atender aos planos orçamentários traçados na mesma Constituição. Não há dúvidas acerca do direito constitucional à Assistência Social, porém, o mesmo deve ser realizado nos limites do orçamento público. E os referidos limites devem ser baseados no princípio da proporcionalidade, a fim de obter com a decisão “uma relação equilibrada entre o sacrifício imposto ao interesse de alguns e a vantagem geral obtida, de modo a não tomar a prestação excessivamente onerosa”. Assim, sopesando os argumentos, com base no princípio da proporcionalidade, é evidente que a demanda em face do Município de Navegantes é improcedente. Porque a ingerência no planejamento dos gastos públicos implica em desarranjo das políticas públicas refratando prejuízos para toda a coletividade. Ainda, porque a improcedência da demanda não implica em negar o direito à assistência social, pois este pode ser realizado através das políticas públicas. (Grifo no original).

E seguiu:

Todavia, o município reconhece a necessidade da implementação de política planejada, assim como de estabelecer prazos para isso. Mais que isso, manifesta seu propósito de ampliar suas ações na busca de definir as prioridades localizadas através de um planejamento contínuo e articulado, envolvendo as áreas ligadas à parte técnica e às de aplicação de recursos, a fim de proporcionar as políticas de acessibilidade adequadas. Prova disso é o fato de que o município já está providenciando reuniões com este intuito, envolvendo a Secretaria de Assistência Social, a fim de planejar como será realizado tal direito.

Em 18 de julho de 2018, o Ministério Público apresentou manifestação a respeito da resposta do ente público, em que se destaca:

Afere-se, inicialmente, que o município não negou as irregularidades apontadas na peça inicial, reconhecendo-as. Todavia, argumentou que está viabilizando a contratação do contingente humano faltante nos órgãos, bem como afirmou que o paço irá realizar a construção de nova sede para o CRAS e o CREAS. Em relação à falta de profissionais na pasta assistencialista, o único avanço foi a solicitação de novas contratações ao alcaide, não havendo qualquer informação acerca da realização de processo seletivo ou concurso público. O requerido ainda levantou a bandeira da reserva do possível, aduzindo que a interferência do Poder Judiciário no Poder Executivo não coaduna com a tripartição

de poderes e representa uma ofensa à Carta da Primavera. Não há muito a ser sopesado, pois, conforme insculpido na inicial, não se trata de interferência entre os poderes, mas sim da necessária intervenção do Poder Judiciário para garantir o respeito a direitos fundamentais assegurados na Carta Magna.

Em 20 de agosto de 2020, mais de três anos depois, o processo foi julgado (Anexo XIII), sendo prolatada a seguinte decisão, conforme colhe-se da parte dispositiva:

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face de Município de Navegantes para **CONDENAR a parte ré [...]**; b) **acrescentar ao centro de referência especializado de assistência social - CREAS, na equipe atual, 2 (dois) profissionais** de nível superior ou médio, e ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, **2 (dois) profissionais de nível médio, conforme previsto na Resolução n. 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social**, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 válida a partir do trânsito em julgado desta decisão. (Grifou-se).

Após apresentada a sequência dos acontecimentos, a partir dos capítulos que seguem, passa-se ao exame detido das principais questões, para que ao final, seja possível edificar uma conclusão acerca da legitimidade do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas sociais.

## 2. O FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Para que os propósitos constitucionais se aproximem da realidade é preciso que se garanta um núcleo mínimo de direitos aos cidadãos. A esse núcleo irredutível da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2017, p. 23), a doutrina e a jurisprudência<sup>10</sup> convencionaram designar de “mínimo existencial”. Esse mínimo a que todo homem tem direito está fundamentado na existência dos direitos sociais, que são aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado (BUCCI, 1997, p. 90), não fosse assim, a existência destes direitos na Constituição significaria mera retórica. É preciso concordar com Cappelletti (1985, p. 09) quando diz ser fácil declarar direitos sociais, mas extremamente difícil realizá-los.

O acesso a esses direitos deve ocorrer por meio de políticas públicas que assegurem serviços adequados ao atendimento de necessidades específicas. Apesar de não uníssona, a definição de “políticas públicas”, em um sentido geral, é compreendida por Mello (2008, p. 802) como “instrumentos e diretrizes com eficácia suficiente para atingir aquilo que o Poder Constituinte reputou como objetivos elementares de um Estado Democrático de Direito”.

Muitas são as definições para o termo e, para minimizar a confusão, apontamos cinco elementos. Primeiro, um elemento processual, no sentido de que uma política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas. Assim, frisamos que uma política pública envolve ação, ou seja, a implementação das decisões tomadas. Em segundo lugar, um elemento relacionado à finalidade, o objetivo dessa teia de decisões e ações é modificar um problema social, definido como uma situação percebida como indesejável, que desperta a necessidade de ação. Terceiro, uma questão substantiva, as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Quarto, um elemento da dinâmica, as políticas públicas são permeadas pelo conflito entre os atores, pois envolvem a alocação de recursos sociais escassos. Em outras palavras, ela forma um sistema de ação que orienta e delimita a ação. (LIMA; D’ASCENZI, 2016, p.18).

---

<sup>10</sup> STF - Agravo Regimental no RE 639.337. Jul. 23 ago. 2011. Trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Melo: “A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.”

Portanto, o fundamento das políticas públicas é, a rigor, a existência daqueles direitos que se concretizam mediante prestações positivas do Estado<sup>11</sup> (GONÇALVES, 2009, p. 185). Assim, políticas públicas, em específico, as sociais, são instrumentos de concretização de direitos sociais em um Estado democrático.

Por serem exigências de superação da inércia estatal, ou formas de se evitar o desvio da ação dos Poderes Públicos em favor das classes sociais ricas e poderosas, os direitos sociais têm por objeto políticas públicas ou programas de ação governamental, que devem ser coordenados entre si. A elevação do nível da qualidade de vida das populações carentes supõe, no mínimo, um programa conjugado de medidas governamentais no campo do trabalho, saúde, da previdência social, da educação, e da habitação popular. Tais objetivos sociais são interdependentes, de sorte que a não-realização de um deles compromete a realização de todos os outros. (COMPARATO, 2007, p. 338).

Por se consistirem em ações que buscam dar executoriedade à lei, as políticas públicas demandam ações coordenadas entre os Poderes. Cabendo ao Legislativo definir metas a serem alcançadas e organizá-las na forma de leis, e ao Executivo, se valer dessas previsões legais, organizando seu orçamento para implementá-las (CARVALHO FILHO, 2008, p. 111). Nesta medida, as políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais estão estreitamente vinculadas à noção de desenvolvimento social, que na retórica de SEN (2000, p. 18), para seu atingimento requerem a remoção das principais fontes de privação de liberdade (pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos).

Lopes (2005, p. 133) qualificou as políticas públicas da seguinte forma:

---

<sup>11</sup> Sintetiza Barcellos (2017, p.07): A partir do fim do século passado e início deste, verificou-se de forma clara que o homem idealizado pelo liberalismo – cuja única necessidade era sua própria liberdade, suficiente para assegurar uma vida digna para si próprio e sua família – não existia mais. A garantia dos direitos individuais clássicos tornou-se insuficiente, na medida em que a opressão sempre iminente do Estado deixou de ser o único problema a ser remediado. A lógica aleatória e impessoal do mercado capitalista livre era capaz de negar às pessoas bens absolutamente fundamentais, a despeito da liberdade garantida aos indivíduos e do empenho destes em obter tais bens. Sem essas condições materiais mínimas, v.g., de educação, saúde, alimentação, informação, etc., os direitos individuais e políticos eram pouco mais que papel e tinta.

[...] existem (1) **políticas sociais de prestação de serviços essenciais e públicos** (tais como saúde, educação, segurança e justiça, etc.), (2) as **políticas sociais compensatórias** (tais como a previdência e assistência social, seguro desemprego, etc.), (3) as **políticas de fomento** (créditos, incentivos, preços mínimos, desenvolvimento industrial, tecnológico, agrícola, etc.), (4) **as reformas de base** (reforma urbana, agrária, etc.), (5) **políticas de estabilização monetária**, e outras mais específicas ou genéricas. (Grifou-se).

De tal modo, a política pública de assistência social, objeto deste estudo de caso, pode ser classificada como política pública de prestação de serviços, quando proporciona serviços de proteção, acompanhamento familiar, convivência, atendimento nas unidades de CRAS, CREAS, acolhimentos institucionais, casas de passagens e etc., e ainda, como política pública compensatória, ao ofertar benefícios eventuais, como o aluguel-social, e benefícios continuados como o Benefício da Prestação Continuada e o Bolsa-Família àqueles indivíduos não cobertos pela Previdência Social.

É preciso deixar claro que políticas públicas de assistência social não se tratam de assistencialismo do Estado, mas de um “conjunto de ações, formando uma rede complexa endereçada sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania” (VERONESE, 1999, p. 193). As políticas públicas devem estar fulcradas na Constituição, que é o instrumento orientador de escolhas racionais do gestor público ao eleger quais interesses coletivos principais deverão ser realizados. Os princípios constitucionais fundamentais, assim compreendidos na doutrina, os direitos de segunda e terceira geração<sup>12</sup>, impõem ao Estado o dever de atuar, fixando metas e apontando objetivos a serem atingidos em prol da coletividade.

[...] como atividade que é, a política pública pressupõe um sujeito ativo principal, titular prioritário na elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas. O sujeito ativo das políticas públicas, sob esse prisma, é sempre o Estado, seja através da

---

<sup>12</sup> Balbino (2013, pp. 63-64) explica que: A primeira dimensão refere-se ao direito à liberdade, com origem no final do século XVIII, a partir das Revoluções Liberais. Trata-se de direitos individuais, civis e políticos, que buscam a defesa e a participação do cidadão, além de assegurar os direitos do indivíduo frente ao Estado, ou seja, são direitos e liberdades exercidos contra o Estado. Os direitos de segunda dimensão são os chamados direitos sociais, “[...] não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados”. [...] A terceira dimensão refere-se aos direitos de solidariedade e de fraternidade, em que sobressai o direito, mesmo que até hoje seja considerado uma utopia, afinal de contas, o ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade. Neste momento, é importante esclarecer que as três primeiras dimensões são definidas na doutrina de forma pacífica como sendo: direito de liberdade (1ª dimensão), direitos sociais (2ª dimensão) e direitos difusos e coletivos (3ª dimensão). Alguns doutrinadores ainda consideram a existência de uma quarta dimensão e, mesmo, de uma quinta dimensão; contudo, essas dimensões ainda aguardam sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas.



Administração Direta, seja através da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações), ou seja, ainda, através dos demais poderes estatais constituídos (Legislativo e Judiciário). A atuação do Estado é essencial e indispensável na elaboração e no planejamento das políticas públicas. (AITH, 2006, p. 234).

Breus (2006, p. 172) aponta que a adoção de um texto constitucional permeado por normas de cunho programático foi o meio encontrado pelo Legislador para a realização de um ajuste de contas com o passado e a reconstrução das sociedades fundadas no respeito e na garantia do direito de todos.

## 2.1 A distinção entre Políticas Públicas de Estado e de Governo

Ao embarcar no debate sobre políticas públicas é preciso, a rigor, diferenciar as de Estado e as de Governo.

A primeira exprimiria a ideia de compromissos que extrapolam mandatos eleitorais, buscando englobar pactos e consensos democráticos que permitam constituir políticas duradouras, resistentes aos governos e, por isso, de Estado. A segunda exprimiria justamente os programas estabelecidos para vigerem durante o mandato eleitoral, isto é, sem qualquer pretensão ou vinculação explícita de continuidade duradoura, constituindo-se como de Governo. Estamos diante da perenidade das políticas. (ASENSI, 2010, p.106).

Visando reafirmar essa distinção, Aith (2006, p. 235) expõe:

[...] quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública, ela poderá ser considerada política de Estado. Dentro desse quadro, pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo.

Assim, denota-se que políticas de governo são caracterizadas pela pontualidade, diferente das de Estado, cujo destaque é a continuidade, evidenciada por meio de ações

de longo prazo que transcendem a duração de um mandato, vez que os objetivos da Constituição não podem sofrer prejuízos diante da rotatividade dos representantes do poder. Esse entendimento se reflete nas palavras de Aith (2006, p. 237) quando afirma que “uma política de Estado deve ser perene e não pode ser quebrada ao sabor da troca de governantes”. Sobre essa perenidade, Veronese (1997, p.52) pontua:

A questão da continuidade das ações é algo que deve ser salientado, dado o fato que se convive muito com a dramática experiência de que, com a mudança dos governos, reformulam-se todos os programas, como se não mais fossem necessárias as propostas do governo anterior, o que revela imaturidade política, demonstrando que o poder gira em torno de personalidade mais preocupadas com o próprio status de dominador do que com o verdadeiro bem-estar de seus concidadãos. Tal situação ocorre, entre outras causas, nas sociedades cujas instituições ainda não estão solidamente constituídas.

Para Colin; Jaccoud (2013, p. 46) quando as políticas de proteção social não se traduzem em direitos, são meros programas e projetos temporários com objetivos efêmeros. Podem até ter relevância face à determinados contextos, como papel complementar. Mas se forem encarados como a principal resposta do Estado social, correm o risco de descontinuidade, fragmentação e insegurança da proteção ofertada.

Uma autêntica política de Estado não poderia ser elaborada *intragabinetes* (ALBINO, 2014, p. 66), nem ficar ao alvedrio da vontade do chefe do Executivo, sem a participação da sociedade civil em sua elaboração e controle, através de audiências públicas, conselhos de direitos, conferências municipais, estaduais e nacionais, etc. O êxito da Política Nacional de Assistência Social, segundo Sposati (2014, p. 99), é atribuído ao fato de a Lei Orgânica da Assistência Social tê-la revestido com o binômio próprio de uma política pública de Estado – direito de cidadão e dever do Estado.

Até serem transformadas em lei, as políticas públicas passam por vários estágios, no entanto, o que exige maior esforço é o de implementação, ou seja, quando as ideias escritas saem (ou deveriam sair) do papel (FAÇANHA; LIMA, 2011, p.03). Sem executoriedade, uma política pública representa apenas um amontoado de boas intenções. Sua efetividade relaciona-se à qualidade do processo administrativo que a precede e que a implementa (BREUS, 2006, p. 187). Na obtenção de resultados, toda a organização de

políticas públicas deve ser voltada à eficiência. Não por acaso, a Emenda Constitucional nº 19/98 incluiu esse elemento<sup>13</sup> como princípio regente da Administração Pública.

Não há dúvidas, portanto, que políticas públicas dependem de uma efetiva gestão pública. No entanto, o que se vê são políticas públicas realizadas de forma não convergente, sem coesão, sem planejamento e desalinhadas com os objetivos traçados na Constituição. Feita essas breves digressões, o próximo capítulo propõe-se a detalhar a política pública de assistência social, seu histórico, seus fundamentos, seus avanços, o que esperar dela, e como ela tem sido executada.

---

<sup>13</sup> O princípio constitucional da eficiência administrativa é uma norma expressa que consta no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Originalmente, o texto constitucional possuía apenas quatro princípios gerais expressos da Administração Pública brasileira: a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade. A eficiência foi incluída neste rol por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Esta emenda constitucional foi uma modificação decorrente do projeto de reforma do aparelho estatal levado a efeito a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995). O plano tinha como objetivo fundamental propor uma alteração orgânica e funcional na gestão do Estado brasileiro a fim de ser implantado um modelo gerencial em substituição ao burocrático. (GABARDO, 2017).

### 3. DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fazendo uma breve digressão histórica, consta que no Brasil-colônia predominava a prática meramente caritativa, através da Igreja, prestava-se ajuda aos pobres com a repartição dos donativos recolhidos entre os fiéis. A partir do século XIX, isso foi substituído pelo higienismo<sup>14</sup>, resultando no encarceramento de mendigos e loucos. Conforme leciona Alves (2016, p. 22), com a abolição da escravatura e incorporação de trabalhadores estrangeiros, com ínfimas possibilidades de emprego no campo, ocorreu o êxodo rural para as grandes cidades, em busca de sobrevivência.

A década de 1930 foi marcada pela ação conjunta da Igreja, do Estado e da sociedade civil, com significativas mudanças de ordem social, policial e jurídica quanto à forma de enfrentamento da questão social. Durante o Governo Vargas foi instituída a legislação trabalhista, considerando como cidadão apenas o trabalhador formal, e criada a LBA – Legião Brasileira de Assistência<sup>15</sup>. No Governo Militar, a assistência social vinculou-se ao Ministério da Previdência, que reunia o FUNRURAL, INPS, FUNABEM e a LBA, com o objetivo de prestar assistência pré-natal, reforço alimentar às crianças de 0 a 6 anos, assistência ao excepcional e amparo à velhice (ALVES, 2016, p. 23).

[...] as ações governamentais basicamente se conformavam em atender aqueles que não eram considerados cidadãos, mas sim clientela, traduzidos pelos mais diversos adjetivos, como carentes, descamisados, entre outros. Foi na esteira desse caráter ambivalente que a assistência social foi se consolidando como política social no Brasil (COUTO, 2008. p. 168).

---

<sup>14</sup> Em meados do século XIX e início do século XX, chegava ao Brasil, mediante reapropriações e reinterpretções, um novo ideal, a exemplo da cultura grega, com a preocupação central na saúde. Suas propostas residiam na defesa da Saúde Pública, na Educação, e no ensino de novos hábitos. Convencionou-se chamá-lo de “movimento higienista” (SOARES, 1990) ou “movimento sanitaria” (HOCHMAN, 1998). Este movimento tem uma idéia central que é a de valorizar a população como um bem, como capital, como recurso talvez principal da Nação (RABINBACH, 1992). Preconizando normas e hábitos que colaborariam com o aprimoramento da saúde coletiva e individual, o “movimento higienista” era altamente heterogêneo sob o ponto de vista teórico (nos seus fundamentos biológicos e raciais) e ideológico (liberalismo e antiliberalismo). [...] O higienismo brasileiro só pode se definir, devido sua tensão constitutiva, ou seja, pelo que tinham de comum, por um objetivo central: o estabelecimento de normas e hábitos para conservar e aprimorar a saúde coletiva e individual (GÓIS JÚNIOR, 2007, p. 05).

<sup>15</sup> A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um órgão assistencial público brasileiro, fundado em 28 de agosto de 1942, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, contando com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <http://fonte.ufsm.br/index.php/legiao-brasileira-de-assistencia-lba>. Acesso em: 15 mai. 2020.

De forma geral, as ações do Estado limitavam-se a reparações emergenciais e a respostas fragmentadas (PAES-SOUSA, 2016, p. 226). A década de 1980 foi marcada pelo “boom” dos movimentos sociais organizados, na luta pela garantia dos direitos sociais, que culminaram na Constituição Federal em 1988 (COLIN, 2013, p.09). Nela sagrou-se a assistência social como direito, e não mais como “caridade”.

O constituinte de 1988 manifestou seu desejo em edificar uma sociedade solidária, reduzir as desigualdades, erradicar a pobreza e promover o bem de todos<sup>16</sup>, para isso, positivou a assistência social como uma política pública de Estado, até mesmo, justapondo objetivos a serem alcançados<sup>17</sup>, dentre os quais, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes *carentes*; a promoção da integração ao mercado de trabalho e etc.

A assistência social compõe junto com saúde e previdência social o tripé da seguridade social. Cada um destes oferece proteção a um segmento populacional. A saúde será oferecida a todos (art. 196); a previdência social apenas aos que a ela contribuírem (art. 201) e a assistência social será prestada aos necessitados (art. 203) ou aos desamparados (art. 6º).

Para muitos estudiosos das políticas sociais, a Assistência Social é a política social mais emblemática. E isso por uma razão simples: ela é em um só tempo a mais antiga área de atenção sociocoletiva na história da humanidade e a última a ser reconhecida por vários Estados modernos com o estatuto de política pública. Isso significa que “pensar” a Assistência Social não é tarefa simples. A sua constituição no Brasil demonstra claramente essa ambiguidade. Embora tenha composto o tripé constitucional da seguridade ao lado da saúde e da previdência social, a partir de 1988, a Assistência Social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiordamismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção de poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais. (PAULA, 2013, p. 95).

A assistência social assume o status de política pública, sendo referenciada na Constituição que a reconhece como um direito universal (TESTASICCA SILVA, 2013, p. 03). Distante daquilo pelo qual foi rotulada por décadas, como sendo um serviço pobre

---

<sup>16</sup> Constituição Federal de 1988: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>17</sup> IDEM – Art. 203.

para os pobres, o atual contorno da assistência social não leva em consideração apenas os indivíduos em razão de sua hipossuficiência financeira - embora sejam a maior parcela de quem a acessa - mas, toda e qualquer pessoa que esteja em situação de risco social e/ou violação de direitos, tem os serviços de assistência social à disposição (CÓRDOVA, 2015, p. 24).

A assistência social<sup>18</sup> ou “assistência aos desamparados”, nos termos da própria Constituição, ocupa também outro posto, junto com saúde, educação, trabalho, moradia, transporte, e etc., o status de direito social<sup>19</sup>, contudo, o que a distingue dos demais direitos é seu caráter instrumental, ponte para outros direitos, havendo uma prestação ineficiente de assistência social, os outros direitos sociais não serão alcançados.

Ainda que de forma precária, a assistência social é o mecanismo principal através do qual “os destituídos” têm acesso a serviços sociais e urbanos tais como creches, abrigo para idosos, programas de geração de renda, habitação etc. A estratégia de discriminação que a Assistência Social foi seguindo historicamente pode ser revertida, constituindo-a num “fornecedor eficiente” de serviços sociais aos segmentos mais espoliados (SPOSATI *et al*, 2012, p.11).

A partir de seu reconhecimento pela Constituição Federal, houve início a superação de um quadro histórico de quase ausência da ação pública, marcada pelo clientelismo e patrimonialismo. Era um quadro onde a assistência, voltada para ações de ajuda aos pobres, desresponsabilizava o Estado face aos serviços e atenções (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 43). Houve então um grande esforço em regulamentar o prescrito na Constituição Cidadã. No caso da assistência social, foram cinco anos de debates, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 07 de dezembro de 1993, da lei nº 8.742, que regulamentou a assistência social como política e pública, direito do cidadão e dever do Estado.

---

<sup>18</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>19</sup> Direito Social significa, de um ponto de vista mais prático e aplicado, uma discussão cheia de dilemas, de debates sobre justiça distributiva. Falar em Direito Social significa debater ou discutir de maneira pública e transparente, quem ganha, quem perde, mas também quem deve ganhar e quem deve perder nos arranjos institucionais e nas Políticas Públicas que procuram implementar direitos. É preciso também levar em consideração o fato de que Direito Social é algo que tem a ver também com uma ponderação de custos e benefícios. (COUTINHO, 2014, p. 52).

Intitulada “Lei Orgânica da Assistência Social” ou LOAS<sup>20</sup>, com função regulamentadora dos direitos previstos na Constituição Federal, vitória de expressiva movimentação nacional em torno da pauta, que envolveu sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais e, especialmente, organizações de categoria de assistentes sociais (IPEA, 2015, p.24).

Pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. (YAZBEK, 2005, p. 223).

Com a regulamentação infraconstitucional, a assistência social, como política, passa a ter maior definição, sendo regida pelos princípios da descentralização e participação na gestão com profissionais empenhados em consolidá-la no país (IPEA, 2015, p. 24). Ocorre que mesmo com a previsão constitucional e diretrizes gerais apontadas, veio à lume a dificuldade em garantir a assistência social como direito, mostrando que o caminho a ser trilhado nunca seria fácil.

Na primeira década após a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, a Assistência Social foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil. Estas ações eram organizadas por meio de programas e projetos pouco aderentes às diversidades regionais e dos municípios brasileiros, materializados por meio de financiamento operado na lógica convencional. Estas práticas se mostraram insuficientes para a implementação da assistência social como política pública e, ainda, subalternizavam e culpabilizavam as famílias e indivíduos pelas situações vivenciadas. (COLIN, 2013, p.09).

A partir de 2003, um amplo processo de participação social culminou nas deliberações da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, que foi um divisor de águas na história desta política, ao referendar, como principal deliberação a

---

<sup>20</sup> Lei Orgânica da Assistência Social - organiza a Assistência Social no país e responsabiliza o poder público a responder às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade. (BELO HORIZONTE, 2007, p. 63).

implementação de um novo modelo de gestão para área, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)<sup>21</sup>, rompendo, assim com o modelo até então, vigente.

[...] é necessário organizá-la nacionalmente na forma de um Sistema Único, operando em cada território, acompanhado por instrumentos da vigilância sociassistencial e implementado em gestão partilhada dos três níveis de governo, com normativas nacionais pactuadas em instâncias federativas deliberadas com controle social. (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 46).

Assim, a Constituição inaugurou uma nova perspectiva em relação à assistência social, estabeleceu a descentralização, cabendo à instância federal a coordenação e aos Estados e Municípios a execução (IPEA, 2015, p. 23). O artigo 204 da Carta Magna, aponta que umas das diretrizes para a operação desta política: “a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal”. Portanto, o mínimo que se esperava do Poder Executivo municipal é que coordene e execute a política municipal de assistência social, para que os serviços, benefícios e programas estejam à disposição daqueles que deles necessitem.

Na conferência seguinte, em 2005, foram pactuadas estratégias e metas para implementação da política de assistência social no Brasil, no rol dessas estratégias foram definidos os dez direitos socioassistenciais<sup>22</sup> (CORDOVA, 2015, p. 19). Com suporte desta direção nacional, o CNAS aprovou, por meio da Resolução nº 145/2004, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social, que estabeleceu os eixos estruturantes para a implantação do SUAS no país. A operacionalização e implantação se deu com a aprovação pelo Conselho, da Norma Operacional Básica do SUAS através da Resolução nº 130/2005, revisada em 2012.

Estes instrumentos legais possibilitaram unir conceitos e procedimentos; padronizar serviços; definir metas de atendimento; indicadores de avaliação dentre outros

---

<sup>21</sup>Sistema Único de Assistência Social – SUAS: É um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo – previsto pela LOAS –, que tem por função a organização das ofertas dos serviços, a gestão do conteúdo específico da assistência social, no campo da proteção social, de forma integrada entre os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). O SUAS se organiza em serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. (BELO HORIZONTE, 2007, p. 99).

<sup>22</sup> Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; Direito de equidade social e de manifestação pública; Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; Direito à renda; Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva; Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2007, p. 07).



benefícios. A construção institucional deste sistema ganhou um relevante marco em junho de 2011, com a promulgação da lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, chamada de Lei do SUAS que representou sua incorporação ao corpo da LOAS, ganhando visibilidade no mundo jurídico (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 48).

### 3.1 Níveis de Proteção Social

O SUAS, através de um conjunto de políticas e programas governamentais de prestação de bens e serviços e de transferência de renda, oferece proteção social, aspirando a cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005, p. 194). A expressão “proteção social” é esclarecida por Paes-Sousa (2016, p. 228):

O uso da expressão proteção social aparece na literatura especializada com três significados diferentes. Como sinônimo de seguridade social. Neste caso, a assistência social é definida como proteção social não contributiva, para diferenciar-se da previdência social, que define seu vínculo a partir de contribuições financeiras individuais obrigatórias aos fundos de previdência. Na LOAS a proteção social aparece com dois significados: a) como um dos objetivos da Assistência Social; b) como categoria de serviços prestados às populações vulneráveis, subdivididos em básicos e especiais.

Para atender a esta finalidade, vários avanços ocorreram, um deles foi a idealização pelo legislador ordinário de “níveis de proteção” no SUAS, conforme prevê a LOAS:

Art. 6º - A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

**I - Proteção social básica:** conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a **prevenir** situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

**II - Proteção social especial:** conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a **reconstrução** de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (Grifou-se).

A *PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA* focada na prevenção; A *PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL* dividida em: *PROTEÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE*, que acolhe famílias/indivíduos em situação de violação de direitos; e *PROTEÇÃO DE ALTA COMPLEXIDADE*, atuando quando do rompimento do vínculo<sup>23</sup> familiar. Esta divisão é fundamental para a organização do sistema, garantindo atendimento especializado.

#### Proteção Social Básica:

Dedicada a prevenir riscos sociais e pessoais, fomentar o desenvolvimento de potencialidade e aquisições, visa ainda fortalecer vínculos familiares e comunitários, ofertando os programas, projetos, serviços e benefícios aos usuários dos serviços e suas famílias, quando se encontram em situação de vulnerabilidade social. Estas ações têm como foco a matricialidade familiar e a territorialidade e são ofertados nos equipamentos sociais denominados CRAS. (CÓRDOVA, 2015, p.28).

#### Proteção Social Especial:

[...] por meio de programas, projetos e serviços especializados de caráter continuado, promove a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras. (BRASIL, 2011, p. 18).

Para concretizar a oferta de proteção, tornou-se necessária a criação de unidades públicas que prestassem esse serviço, para tanto, em 2005 começaram a ser implantadas as unidades públicas de referência do SUAS (COLIN, JACCOUD, 2013, p.49), com previsão na LOAS:

Art. 6º - C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

---

<sup>23</sup> Vínculo: É o laço social estabelecido entre indivíduos, contribuindo para a formação de grupos sociais, familiares e comunitários. No atendimento socioassistencial são estabelecidos vínculos entre os usuários, entre estes e os profissionais e/ou serviços do SUAS. O vínculo pode ter três dimensões: legal/jurídico; sócio-estrutural/comunitário; afetivo/familiar. (BELO HORIZONTE, 2007, p. 110).

Nesta conjuntura, foram criados os Centros de Referência em Assistência Social - CRAS<sup>24</sup> e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS:

Art. 6º - C – [...] §1º - O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [...]

§ 2º - O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. [...]

§ 3º - Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Em relação ao CRAS:

[...] possui basicamente três funções: oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica para as famílias, seus membros e pessoas em situação de vulnerabilidade social; articulação e fortalecimento da rede de Proteção Social Básica local; prevenção de situações de risco em seu território de abrangência, fortalecendo vínculos familiares e comunitários e garantindo direitos. [...] tem o compromisso de prestar serviços continuados às famílias e seus membros, fortalecendo vínculos familiares e comunitários, prevenindo situações de risco no território. (FIOROTTI; MAIA, 2016, p.44).

Sobre o CREAS:

O CREAS deve executar seus serviços com qualidade no atendimento, a ser garantido pelos seguintes princípios: acessibilidade da população aos direitos socioassistenciais<sup>25</sup>; centralidade na atenção à família, constituir-se referência na atenção especializada junto à população no território de atuação; viabilizar-se em meio aos processos de mobilização e participação social; trabalho em rede (FIOROTTI; MAIA, 2016, p. 47).

<sup>24</sup> As unidades municipais existentes e que já operavam com o então chamado Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), passaram a ser consideradas CRAS, sendo incentivadas a realizar o reordenamento necessário às normativas do equipamento e do serviço. O mesmo ocorreu na proteção especial, onde as unidades municipais que implementavam o programa *Sentinela*, voltado ao enfrentamento da violência e abuso sexual contra crianças e adolescentes, foram reconhecidas como CREAS. (BELO HORIZONTE, 2007, p.49).

<sup>25</sup> Direitos Socioassistenciais: São direitos a ser assegurados na operacionalização do SUAS a seus usuários: direito ao atendimento digno, direito a acessar a rede de serviços com reduzida espera, direito à informação, direito ao protagonismo e manifestação de seus interesses, direito à oferta qualificada de serviços e direito à convivência familiar e comunitária. (BELO HORIZONTE, 2007, pp. 35/36).

Percebe-se que a matricialidade na família é comum entre os serviços de assistência, porque pauta-se no seu reconhecimento como um “*locus*” privilegiado de atenção, cuidado e solidariedade, nos quais seus integrantes encontram apoio contra as vicissitudes e inseguranças da existência (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 36). A efetivação do SUAS requer o rompimento da cultura do voluntarismo e amadorismo, o que passa necessariamente pela qualificação dos serviços (COLIN, 2013, p.10). A oferta de proteção social se concretiza quando as famílias e indivíduos são inseridos nos serviços socioassistenciais.

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas de demandas para a política de assistência social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política. (BRASIL, 2004, p. 36).

Superada a questão de nomenclatura e das funções dos equipamentos de assistência social, é preciso apresentar os serviços<sup>26</sup> oferecidos neles. Ao CRAS compete executar o *Serviço de Proteção e Atendimento à Famílias e Indivíduos/PAIF*:

Art. 24-A. [...] consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do PAIF.

Ao CREAS compete, além de outros<sup>27</sup>, a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos/PAEFI<sup>28</sup>.

Art. 24-B [...] consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas

---

<sup>26</sup> A LOAS conceitua o que são serviços: Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

<sup>27</sup> Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade e o Serviço Especializado em Abordagem Social.

<sup>28</sup> O CREAS também assume o atendimento à população de rua, quando os municípios não têm o Centro POP (Centro de Atendimento Especializado à População de Rua). O atendimento especializado à pessoa com deficiência e população idosa em situação de dependência pode também acontecer no CREAS, quando o município não possui o Centro Dia. (FIOROTTI; MAIA, 2016, p.47).

públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi.

Para melhor compreender como estão distribuídos os serviços no Sistema Único de Assistencial Social segue tabela com o rol de ofertas:

**TABELA 1 - QUADRO DAS PROTEÇÕES E SERVIÇOS DOS SUAS:**

NÍVEL DE PROTEÇÃO		SERVIÇO OFERTADO
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, 2020, p.14.

Ao criar um arcabouço legal, o legislador passou a garantir segurança jurídica ao sistema de assistência social, na execução dos serviços. Os avanços normativos fundamentaram a organização da assistência social ao longo da última década (COLIN; JACCOUD, 2016, p. 49). Neste diapasão consta no artigo 18 da LOAS<sup>29</sup> que o legislador delegou a competência para regulamentar os serviços socioassistenciais ao CNAS<sup>30</sup>: “Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: [...] II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; [...]”.

<sup>29</sup> Art. 24-B [...] Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi.

<sup>30</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. [...] . Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Quem somos e como funcionamos. Disponível em: <https://cutt.ly/dh47Tgy>. Acesso em: 07 mai. 2020.

Cumprindo a função que lhe foi delegada, o CNAS expediu a Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, dispondo sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que traz os objetivos, princípios, público-alvo e as aquisições dos serviços. Ao elaborar diretrizes, o CNAS entendeu a necessidade de um conjunto de profissionais de diversas áreas do conhecimento, delineando assim a chamada “equipe de referência”, assunto que será aprofundado no próximo tópico.

### 3.2 Das equipes de referência.

Por se tratar de uma política social de proteção e cuidado com pessoas, o que por sua natureza demanda atendimentos personalizados, os recursos humanos constituem ponto nodal para a efetividade do trabalho, pois a vinculação dos profissionais com as famílias e os indivíduos constitui um dos principais elementos para a qualificação na oferta de atenção especializada (BRASIL, 2011, p. 92). Ao lançar um olhar sensível às famílias, compreende-se a origem e os impactos das situações de risco por violação de direitos, e ainda, a razão das dificuldades no das funções de proteção, socialização, protagonismo e participação (BRASIL, 2006, p.19).

O SUAS, inspirado na experiência gerada no SUS, adotou este modelo de equipes. Significa dizer que cada unidade de assistência social organiza equipes com características e objetivos adequados aos serviços que realizam (FERREIRA, 2011, p.26). O eixo norteador é a defesa de direitos (DIAS, 2017, p. 92), no sentido de garantir “autonomia e protagonismo” aos usuários<sup>31</sup>, bem como “reconstrução de seus projetos de vida”. “A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política, que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos.” (BRASIL, 2004, p. 54).

A Assistência Social carrega nas veias um caldo de cultura autoritária, conservadora, avessa muitas vezes ao trabalho coletivo e partilhado, que marca a própria cultura burocrática brasileira e, nesse sentido,

---

<sup>31</sup> Termos como “usuárias” e “beneficiárias” são comumente utilizados pelos documentos das Políticas Públicas de Assistência Social bem como pelas trabalhadoras da Assistência Social para designar aqueles que acessam a Assistência Social. (DIAS, 2017, p.26). Além disso, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 trouxe o conceito de usuário: Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: I - Usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público.

refletir sobre o significado das equipes de referência torna-se bastante importante para demarcá-las verdadeiramente como equipes de trabalhadores que se articulam em torno da garantia de direitos dos cidadãos usuários dessa política. (MUNIZ, 2011, p. 90).

O profissional do SUAS deve ter um perfil proativo, não apenas fornecer encaminhamentos, mas perceber a necessidade do usuário, apresentar as possibilidades, esclarecer os riscos, considerar as dificuldades de acesso, e em algumas vezes, até mesmo acompanhar o usuário em outros serviços em que ele precisa atendimento. Pinheiro (2013, p. 160) sublinha que é na realização dos serviços que a política de assistência social se materializa. E o trabalhador é instrumento dessa realização. Sposati (2004, p.104) afiança que “recursos humanos na gestão da assistência social é matéria prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano”. Uma das mais significativas mudanças na gestão do trabalho é a valorização da equipe, em oposição à predominância do trabalho individual que marcou as teorias da administração da primeira metade do século passado (MUNIZ, 2011, p. 92).

As equipes de referência se caracterizam por permitirem processos de trabalho voltados às necessidades de cada indivíduo e família referenciados e o território como base de organização dos serviços: as equipes conhecem os usuários sob sua responsabilidade e se torna reconhecida por eles, e isso favorece a construção de vínculos, a responsabilização das equipes e sua constituição efetiva como referência para o usuário e para o território (MUNIZ, 2011, p. 118). A Norma Operacional de Recursos Humanos elaborada pelo CNAS definiu o que são equipes de referência:

[...] são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (BRASIL, 2011, p.19).

Didaticamente Muniz (2011, p. 97) explica:

O conceito nos permite evidenciar algumas características das equipes de referência no âmbito do SUAS. Em primeiro lugar, fica claro que devem ser constituídas por servidores efetivos, pois levam a presença do Estado e a sua proteção aos indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Portanto, são contratados mediante concursos públicos. Por outro lado, reúnem profissionais de várias áreas, com conhecimentos e habilidades que se complementam e,

portanto, multiprofissionais. Ao partilhar conhecimentos e ações, a equipe condensa uma unidade de diversidades. Isto significa que cada profissional contribui com suas visões particulares de observação na interpretação dos processos sociais e uma competência também distinta para o encaminhamento das ações. Assim, a equipe não cria uma identidade entre seus participantes que poderia levar a diluir suas particularidades profissionais. São as diferenças de saberes especializados que permitem atribuir unidade à equipe, enriquecendo-a e, ao mesmo tempo, preservando as diferenças.

Ao analisar o elemento “referência”, Ferreira (2011, p. 26) destaca:

São referências de proteção social para as famílias e indivíduos, que têm nas equipes a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades. Uma referência, portanto, construída a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia.

Essas equipes devem desenvolver seu trabalho, não por meio de atitudes de “bondade, caridade, ajuda ou tutela, mas por meio de um processo de análise crítica da realidade, das condições de vida face ao contexto social mais amplo” (MUNIZ, 2011, p. 104), mas de forma que passem a conhecer os usuários que estão sob sua responsabilidade e fique reconhecida por eles, a fim de se tornarem uma referência quando necessitarem dos serviços socioassistenciais (PETRY, 2013, p.39). A NOB-RH<sup>32</sup> estrategicamente previu a complexidade dos trabalhos a serem desenvolvidos e estabeleceu como deve ser formado o grupo de profissionais responsável pelos trabalhos realizados:

Art. 1º [...] Parágrafo Único. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:

I - da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo.

II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado.

III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo.

---

<sup>32</sup> Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011 que ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS aprovada por meio da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.



Em complemento, a Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014 do CNAS reconheceu as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS, em consonância com a NOB-RH/SUAS.

Art. 4º As ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que compõem as equipes de referência do SUAS, desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS, quais sejam:

I – Cuidador Social [...] II - Orientador Social ou Educador Social [...].

Cada equipe de referência é encarregada de intervir junto a um determinado número de usuários, que apresentam determinadas situações de vulnerabilidade<sup>33</sup> ou risco social e pessoal, de acordo com o nível de proteção social em que se insere (básica ou especial, de média ou alta complexidade) e o tipo de serviço socioassistencial operado.

Evidencia-se ainda, que a composição da equipe deve ser compatível ao número de famílias ou indivíduos referenciados; à complexidade das situações encontradas; às aquisições a serem garantidas aos usuários; bem como às particularidades locais e regionais, de forma a aprimorar e qualificar os serviços socioassistenciais. Portanto, o número de profissionais da equipe e as categorias profissionais que a integrarão poderão variar de acordo com essas particularidades. É por isto que a NOB/RH estabelece equipes com número mínimo de profissionais, proporcional ao número de famílias referenciadas (MUNIZ, 2011, pp. 98/99).

De acordo com a NOB/RH a composição das equipes do CRAS varia de acordo com o porte dos municípios (Tabela 2):

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um

<sup>33</sup>Vulnerabilidade Social: Apresenta-se como uma baixa capacidade material, simbólica e comportamental, de famílias e pessoas, para enfrentar e superar os desafios com os quais se defrontam, o que dificulta o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da Sociedade. Refere-se a uma diversidade de “situações de risco” determinadas por fatores de ordem física, pelo ciclo de vida, pela etnia, por opção pessoal etc., que favorecem a exclusão e/ou que inabilita e invalida, de maneira imediata ou no futuro, os grupos afetados (indivíduos, famílias), na satisfação de seu bem-estar – tanto de subsistência quanto de qualidade de vida. (BELO HORIZONTE, 2007, p. 112.)

assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	preferencialmente um psicólogo.	psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio.

Fonte: FERREIRA (2011, p.30).

Tabela 3 – Classificação dos municípios segundo porte populacional:

Município pequeno I	Até 20.000 habitantes.
Município pequeno II	Entre 20.001 a 50.000 habitantes
Municípios Médios	Entre 50.001 a 100.000 habitantes
Municípios Grandes	Entre 100.001 a 900.000 habitantes
Municípios Metrôpoles	Superior a 900.000 habitantes

Fonte: BRASIL (2011, p. 74).

O município de Navegantes com uma população de 81.475 habitantes é considerado de médio porte<sup>34</sup>, assim, o CRAS deve contar com 04 técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS<sup>35</sup> e 04 técnicos de nível médio.

De acordo com o Censo SUAS de 2018<sup>36</sup>, o Brasil conta com 8.360 unidades de CRAS, sendo 381 unidades em Santa Catarina (BRASIL, 2019, p. 09). Também de acordo com o Censo, em relação ao vínculo de trabalho dos profissionais do SUAS, apontou-se que 33,6% dos trabalhadores do CRAS no Brasil são servidores temporários, enquanto 31,4% estatutários, contrariando a diretriz da NOB/RH que apregoa que sejam servidores efetivos. A ocupação destes cargos por servidores temporários prejudica a continuidade das ações, já que, apesar do princípio da impessoalidade vigorar no serviço público, no que se refere aos serviços socioassistenciais, a identificação do usuário com os profissionais colabora na superação da violação de direito. A rotatividade de servidores quebra o vínculo construído com o usuário, prejudicando a continuidade do serviço.

Em relação ao CREAS, a composição de equipes será definida, além do porte, pelo nível de gestão do SUAS no município (Tabela 4):

<sup>34</sup> Relação de CRAS em SC. Disponível em: <https://cutt.ly/ih7DEOq/rede-socioassistencial/cras>. Acesso em: 11 mai. 2020.

<sup>35</sup> Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Art. 2º [...] §3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta.

<sup>36</sup> BRASIL. Censo SUAS 2018. Resultados Nacionais, CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Mar. 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Municípios		Capacidade de Atendimento/ Acompanhamento	Equipe de Referência
Porte	Nível de Gestão		
Pequeno Porte I e II e Médio Porte	Gestão inicial, básica ou plena	50 casos (famílias/indivíduos)	1 Coordenador 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Advogado 2 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 1 auxiliar administrativo
Grande Porte, Metrópole e DF	Gestão Inicial, básica ou plena	80 casos (famílias/indivíduos)	1 Coordenador 2 Assistentes Sociais 2 Psicólogos 1 Advogado 4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 2 auxiliares administrativo

Fonte: BRASIL (2011, p.94).

O CNAS esclarece como são definidos os níveis de gestão (Tabela 5):

MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO INICIAL	[...] Os municípios que comprovam a criação de conselho, fundo municipal e a elaboração de plano de assistência social. As responsabilidades: municiar com dados a rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único); preencher o plano de ação no SUASWeb e apresentar relatório de gestão.
MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO BÁSICA	Entre as exigências destacam-se a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência social.
MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE GESTÃO PLENA	Na gestão plena ampliam-se os pré-requisitos da gestão inicial e básica. presença de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.

FONTE: BRASIL, 2005.

O município de Navegantes é, segundo consulta à Secretaria Estadual de Assistência Social de Santa Catarina, considerado de médio porte<sup>37</sup>, assim, a equipe técnica do CREAS neste município deve ser formada por assistente social, psicóloga e advogado e 02 orientadores sociais, com capacidade de atendimento/acompanhamento de 50 famílias/usuários.

<sup>37</sup> Relação de CREAS em SC. Disponível em: <https://cutt.ly/Ch7Ur5z>. Acesso em: 03 mai. 2020.

De acordo com o Censo SUAS 2018<sup>38</sup>, em 2018, no Brasil havia 2.664 unidades de CREAS, e em Santa Catarina 72 unidades. Em relação ao vínculo de trabalho dos profissionais do CREAS, apontou que apesar de a NOB/RH estabelecer o vínculo funcional destes profissionais, de acordo com o CENSO/SUAS 2018, dos profissionais atuantes no CREAS no Brasil, apenas 42% são estatutários, 26,4% servidores temporários e 9% comissionados.

A Comissão de Assistência Social da OAB/SC em 2015 realizou um levantamento acerca da ocupação dos advogados nos CREAS do Estado e verificou que das unidades de CREAS existentes em Santa Catarina, apenas em 37 havia advogado compondo a equipe de referência, destes, 04 eram servidores efetivos, 10 contratados e 23 cedidos pelas procuradorias municipais (ZAGO *et al*, 2015, p.65). Tais dados demonstram, como reflete Petry (2013, p. 41), a precarização e exploração da força de trabalho que atinge os trabalhadores da assistência social e a necessidade urgente de mobilização pela realização de concurso público, de maior autonomia técnica, de adequadas condições de trabalho, de salários condignos, de combate à terceirização e de qualificação permanente

Considera-se a interdisciplinaridade nas equipes uma estratégia de enfrentamento à questão social (PETRY, 2013, p. 43). Pois com a produção de respostas técnicas e éticas vinculadas às demandas e aos processos essenciais possibilitam a mediação entre o direito e às necessidades dos usuários (SILVEIRA, 2011, p.30). Para o atingimento dos objetivos do SUAS, algumas ações são essenciais, notadamente:

Entrevistas de acolhida e avaliação inicial; Atendimento psicossocial (individual, familiar e em grupo); Construção do Plano de Acompanhamento individual e/ou familiar; Orientação sociofamiliar; Orientação jurídico-social; referência e contrarreferência; Elaboração de relatórios técnicos sobre o acompanhamento realizado; mobilização para o exercício da cidadania; identificação da família extensa ou ampliada; Ações de mobilização e enfrentamento; Acompanhamento dos encaminhamentos; visita domiciliar, quando necessário; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; elaboração de relatórios e/ou prontuários; Articulação com a Rede encaminhamento para outros serviços da Assistência Social e de outras políticas, como saúde,

---

<sup>38</sup> O Censo SUAS tem a finalidade de coletar informações sobre os padrões dos serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações constantes do cadastro da assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social, como dispõe o Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010. BRASIL. CENSO SUAS 2018. Manual de preenchimento do questionário do Centro de Referência Especializado em Assistência Social. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/dataset/censo-suas>. Acesso em: 11 mai. 2020.

educação, trabalho e renda, habitação; Poder Judiciário; acesso à documentação. (BRASIL, 2011, p. 35).

O resultado esperado com os serviços socioassistenciais, portanto, são as aquisições relacionadas às seguranças da acolhida, convívio familiar, comunitário e social e desenvolvimento de autonomia individual e política, que se materializa exclusivamente por meio de relações do trabalhador com o usuário (MUNIZ, 2011, p. 105). Somente dessa maneira é possível atender de fato as demandas e necessidades dos sujeitos no trabalho socioassistencial.

Como já dito, um dos instrumentos de controle social que norteia a PNAS são as Conferências de Assistência Social que ocorrem nas três esferas de governo, com atribuição de avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Até 2018, realizaram-se onze conferências nacionais<sup>39</sup>. Entre as deliberações, no que concerne a recursos humanos, destaca-se<sup>40</sup>:

4ª CONFERÊNCIA (2003): META 3. Garantir e/ou melhorar a infraestrutura física, material, financeira e, por meio de concurso público os recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores, nas três esferas de governo, para estruturação e operacionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, criando Plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores efetivos da Política de Assistência Social, com ampla participação das entidades representativas dos trabalhadores e do governo.

5ª CONFERÊNCIA (2005): META 3: Ampliar o quadro de profissionais de serviço social e profissionais de áreas afins, mediante concurso público e garantir que os órgãos gestores da assistência social das três instâncias possuam assessoria técnica.

Durante a Conferência de 2005, elaborou-se de forma democrática os dez direitos socioassistenciais, neste rol, destaca-se: 4. *Direito a igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial* e 5. *Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade*. Couto (2016, p. 89) exprime o significado dessas proposições:

O quarto direito garante que todos devem ter acesso à rede socioassistencial, o que pressupõe a existência de uma rede de serviços construída para dar conta das demandas da população como sujeito de direito. A rede deve estar construída de forma a dar conta das demandas para a política. Deve estar disposta nas comunidades de forma integral,

<sup>39</sup>Conferências Nacionais de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Acesso em: 20 jul. 2019.

<sup>40</sup> IDEM.

organizada organicamente. O quinto direito interpela os serviços ofertados demandando além da acessibilidade, a qualidade e continuidade da prestação de serviços. Portanto, é direito do usuário que o serviço seja adequado a sua demanda, não apresente carências no atendimento da demanda e esteja disponível o tempo que for necessário.

Esses direitos não são apenas declaratórios, precisam de processualidade, e são os trabalhadores do SUAS que efetivamente possibilitarão sua concretização (MUNIZ, 2011, p. 117). A Resolução nº 130 do CNAS, de 15 de julho de 2005, que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social; trouxe de forma franca a problemática a ser enfrentada em relação aos recursos humanos no SUAS (BRASIL, 2004, p.36):

É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionadas com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos. O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população.

Couto; Yazbek (2012, p. 85) afirmam que quanto mais qualificados os serviços e trabalhadores da assistência social, menos suscetíveis à manipulação e mais aparelhados para encarar jogos de pressão política, conferindo qualidade e consistência técnica ao trabalho realizado. Consoante bem frisa Silva (2012, p. 561), evidente que a publicação de uma lei não garante a ruptura com os antigos modelos. Contudo, foi fundamental para o reconhecimento de que a situação de vulnerabilidade do indivíduo não é fruto de sua incompetência ou do azar, mas consequência da dinâmica da sociedade.

Portanto, a assistência social enquanto política pública de Estado não pode depender da boa vontade de gestores. É preciso estar estruturada e permanente à disposição de todos quando necessitarem. Deve ser questionada sempre que não estiver em consonância com os objetivos constitucionais. Assim, para evitar que se recaia no assistentíssimo, clientelismo, favor, o Constituinte de 1988 dotou o Ministério Público com a legitimidade necessária para atuar como fiscal dos serviços socioassistenciais, tópico do próximo capítulo.

#### 4. O PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após entender como foi concebida a política pública de assistência social no Brasil, é preciso analisar os instrumentos que asseguram sua efetivação. A Constituição Federal encarregou o Ministério Público de zelar pelos serviços de relevância pública, surge então a necessidade de analisar de que forma essa instituição pode atuar no sentido de exigir eficiência na prestação dos serviços socioassistenciais. Como se observou no primeiro capítulo, a Carta Magna de 1988 introduziu um relevante sistema de proteção social, que ainda carece de materialização. Cappelletti (1985, p. 09) já advertia que os direitos sociais refletem valores jurídicos de difícil implementação, pois ordenam uma intervenção do Estado para se concretizarem, o que Bobbio chamou de “Estado Promocional”. Assim, a própria Carta Maior designou instituições e instrumentos aptos a garantir a efetividade de suas normas.

A mudança do papel do Ministério Público tem como ponto de partida a preocupação generalizada entre os constituintes de que a Carta [...] tivesse mecanismos que assegurassem a sua efetiva implementação, de modo a que o processo de redemocratização pudesse assegurar mais do que uma democracia formal, mas sim um regime em que os direitos civis, políticos e sociais ganhassem concretude material, na forma de bens juridicamente exigíveis perante os tribunais. Na organização dos trabalhos [...] instalou-se ‘uma Subcomissão de efetividade da Constituição’. Os debates [...] giravam em torno da ideia de criação de um sistema de ombudsman ou ouvidora-geral dos cidadãos, a quem incumbiria [...] a implementação dos direitos previstos na Constituição. Essa idéia foi deixada de lado justamente por ter prevalecido o entendimento de que este papel deveria caber aos membros do Ministério Público, instituição que faria as vezes de filtro e motor para todas as espécies de queixas, petições e reclamações do público em geral, selecionando os órgãos dos Poderes do Estado que deveriam ser acionados. (CASAGRANDE, 2008, p. 103).

A LOAS, fulcrada em diretrizes constitucionais, em seu art. 15, inciso V, baseada no princípio da descentralização, delegou responsabilidades à cada ente da federação. Assim, aos municípios coube, entre outras atribuições, executarem em seus territórios, a partir de normativas federais, os serviços socioassistenciais, sendo co-financiados com recursos dos fundos nacional, estadual e municipal de assistência social.

O legislador antevendo que todo o arsenal normativo poderia ser insuficiente para efetivação dessa política pública, incluiu na própria LOAS a incumbência do

Ministério Público de zelar por seu efetivo cumprimento<sup>41</sup>. Esse também foi o desejo da sociedade civil manifestado na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília/DF em 2003, com o tema geral: "*Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos*"<sup>42</sup>, no eixo "*Fortalecimento do controle social no SUAS*", firmou-se a seguinte premissa: "Articular maior participação do Ministério Público na fiscalização quanto ao cumprimento da LOAS [...]". Não poderia ser diferente, ao passo que, a assistência social, profundamente ligada à dignidade da pessoa humana, não poderia esquivar-se do alcance de ação do Ministério Público.

Não há como alcançar os objetivos propostos na Constituição Cidadã e na LOAS, no que se refere às políticas públicas, sem agentes para operacionalizá-las. A carência de profissionais nas equipes técnicas para a execução dos serviços causa problema, não só, ao órgão em si, que se sobrecarrega com a demanda de trabalho, mas principalmente, à população, que padece com a demora nos atendimentos. No caso concreto, o que se percebe é que o movimento do Município para contratar mais servidores, ocorreu apenas diante das reiteradas cobranças feitas pelo Ministério Público. Essa debilidade no sistema reforça ainda mais a necessidade da contínua fiscalização do Ministério Público.

Em harmonia com o texto constitucional (art. 129), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/93) estabeleceu inúmeras atribuições<sup>43</sup> aos membros do *Parquet*, ratificando porque o órgão tornou-se necessário à sociedade, adquirindo a condição de agente de transformação social, comprometido com a instalação e efetivação do Estado Democrático de Direito (FERRARESI, 2009, p.62).

---

<sup>41</sup> LOAS - Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

<sup>42</sup> Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003. Dispõe sobre a convocação extraordinária da Conferência Nacional de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/ph47reG>. Acesso em: 13 jul. 2020.

<sup>43</sup> Art. 82. São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável: I - promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; [...] VI - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei, para: a) a proteção dos direitos constitucionais; [...] c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, difusos e coletivos relativos à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e às minorias étnicas; [...] e) a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos; [...] XII - promover, além da ação civil pública, outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, interesses individuais homogêneos, especialmente quanto à ordem econômica, à ordem social, ao patrimônio cultural, à probidade administrativa e ao meio ambiente.



O Ministério Público é lembrado, em boa parte, por seu desempenho na esfera penal e na defesa da moralidade pública, no entanto, merece destaque a função de fomento e fiscalização de políticas públicas, e a contribuição no fortalecimento do SUAS, apresentando-se como “promotor da política pública” (IPEA, 2015, p. 229), com o privilégio de poder atuar independentemente de provocação, ocupando um espaço singular no plano da efetivação de direitos (ASENSI, 2010, p.64).

Operando no plano coletivo a instituição se fortalece, por isso, deve atuar de forma integrada e baseada na realidade vivenciada (IPEA, 2015, p. 229). Quando, *v.g.*, em vez de ajuizar uma ação individual, buscando o fornecimento de tratamento psiquiátrico adequado em favor de uma criança, utilizar os recursos que tem à disposição para que toda uma comunidade também receba. Neste sentido, a recente recomendação nº 34/2016<sup>44</sup> expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público reforça a prioridade da tutela coletiva em relação aos direitos individuais:

Art. 1º Os órgãos do Ministério Público Brasileiro, no âmbito de sua autonomia administrativa e funcional, devem priorizar: [...]  
II – a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuam;  
III – a busca da efetividade em suas ações e manifestações;  
IV – a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade.

Ocorre que a disposição em cobrar a execução de políticas públicas tem estreita relação com o tom de trabalho adotado pelo Promotor. Em estudo desenvolvido por Silva (2001, p.91) classificou-se em Promotores de fatos e Promotores de gabinete:

Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Já o promotor de fatos [...], dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político. (SILVA, 2001, p. 91).

---

<sup>44</sup> Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Disponível em: <https://cutt.ly/Xh44pIY>. Acesso em: 13 jun. 2020.

E segue:

O promotor de fatos prioriza as questões que abrangem um grande número de pessoas ou que estejam ligadas a políticas e programas públicos. Muitas vezes, a partir dos casos individuais atendidos no gabinete, identifica problemas coletivos e a inexistência de programas governamentais, temas aos quais passa a dar prioridade. [...] dependendo do problema ou irregularidade, o promotor de fatos estabelece verdadeiros processos de negociação com prefeitos, secretários municipais e dirigentes de organizações não-governamentais, utilizando os procedimentos extrajudiciais de que dispõe. Quando não têm sucesso, acaba recorrendo a medidas judiciais e propondo ações civis públicas, que podem resultar em acordos judiciais. (SILVA, 2001, p. 96).

A atuação encastelada não tem espaço quando o assunto é a implementação de direitos fundamentais (LIMA; ALMEIDA, 2016 p. 139). Ao adotar um estilo proativo, o Promotor deixa de ser mero agente burocrático e passa a ter contato com a realidade política, social e econômica local. O Ministério Público, conforme ensina Fontes (2006, p. 26) é uma espécie de *ombudsman* encarregado dos interesses coletivos em geral. Foi nesta nova função que pôde encetar um controle importante sobre a Administração Pública, promovendo um patrocínio desinteressado de interesses públicos (BASTOS, 1997, p. 412).

Segundo Arantes (1999, p. 96):

O argumento é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Uma sociedade “hipossuficiente” no jargão jurídico. Além disso, frequentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que “alguém” deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no plano imediato, no momento, “alguém” tem de tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses.

O texto constitucional<sup>45</sup> autorizou expressamente a tomada de todas as providências para assegurar os serviços que tenham a qualidade de “relevância pública”, inclusive, se for o caso, em face do próprio Estado (BENJAMIN, 2004, p. 86), porquanto,

---

<sup>45</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] II — zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

relevância pública coaduna-se com a ideia de interesse público ou social, mas não necessariamente com o interesse do Estado.

A ideia de “relevância pública” inserida no texto constitucional, tem necessariamente um alcance horizontal amplo, alcançando à atuação da Administração Pública quando voltada a seu “fim último”, qual seja, a realização do “bem comum” (HENRIQUES FILHO, 2003, p.09). O interesse público motivador da intervenção do Ministério Público não se confunde com o interesse do Estado, antes, pode a ele contrapor-se (BENJAMIN, 2004, p.83). Neste diapasão, Ismail (2014, p. 184) acrescenta que uma das maiores conquistas do Ministério Público com a promulgação da Carta Magna de 1988, senão a maior, foi a sua desvinculação da defesa do erário e dos atos governamentais.

Para Zavascki (1993, p.08) "interesse público", como consta do Código de Processo Civil<sup>46</sup> e interesses sociais, na dicção constitucional (art.129), são expressões com significado substancialmente equivalente. Poder-se-ia, genericamente, defini-los como "interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde”.

Ao receber a incumbência constitucional de zelar pelos interesses sociais, o Ministério Público tornou-se um agente capaz de dar crucial contribuição para o regular funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, pois atua, conforme propugna Martins Júnior (2002, p. 08) como “fator de equilíbrio nas relações entre Administração Pública e administrado, visando o bom e correto funcionamento da Administração Pública (em relação aos seus meios e fins), a salvaguarda dos direitos dos administrados e a harmonia entre os Poderes”.

Oportuno colacionar a previsão da lei federal nº 8.987/95, que complementando a norma constitucional (art. 175, par. único, II e IV), constitui o direito do usuário receber serviço adequado (art. 7º), que é aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, § 1º). Segundo Asensi (2010, p.106) para os membros do Ministério Público, “serviço público de qualidade” é o direito do usuário de receber um atendimento digno, de ser escutado, considerado e respeitado em sua demanda, sob o

---

<sup>46</sup> CPC - Art. 178. O Ministério Público será intimado para, [...], intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social.

resguardo de que possui a titularidade daquele direito. Assim, conforme Pereira (2019, p.1772) na defesa do regime democrático, a atuação do Ministério Público na seara dos direitos sociais deve se direcionar não só para a garantia do direito à assistência social, mas sobretudo para o correto funcionamento do sistema socioassistencial.

#### 4.1 Instrumentos do Ministério Público no controle de políticas públicas

O desprezo aos direitos constitucionalmente assegurados autoriza o Ministério Público a promover medidas necessárias para a supressão da lesão, para isso o *Parquet* conta com diversos instrumentos, que vão desde uma recomendação para que uma atitude seja tomada até o ajuizamento de uma ação civil pública, pois frisa Kerche (2007, p. 258):

Autonomia sem instrumentos de ação não seria suficiente para que as notícias sobre a atuação do Ministério Público migrassem dos cadernos policiais para os espaços destinados à política nos jornais. O inverso também é verdadeiro: somente instrumentos de ação sem autonomia transformariam o Ministério Público em instituição do Poder Executivo e executora de decisões e orientações governamentais.

A propósito da liberdade de ação do Ministério Público, Zavascki (1993, p.14) avalia:

Partindo-se assim, da premissa de que o art. 127 da CF é auto-suficiente, completo, apto a, desde logo, irradiar todos os efeitos, há de se concluir que o Ministério Público está constitucionalmente legitimado a utilizar-se de todos os instrumentos necessários ao adequado desempenho da incumbência, do poder/dever, de promover a defesa dos interesses sociais. Isto inclui, por certo, sua habilitação para manejar também os instrumentos processuais, se preciso for, de modo a que suas atribuições sejam exauridas às últimas conseqüências.

Albino (2014, p. 89) elucida que as formas de atuação do Ministério Público podem ocorrer sob dois vieses: o extraprocessual, que é aquele que se dá internamente, por meio de investigações em inquéritos civis ou procedimentos administrativos de apuração; os compromissos de ajustamento de conduta e recomendações<sup>47</sup>, e o judicial, que ocorre quando são ajuizadas ações civis individuais ou coletivas; representações e

---

<sup>47</sup> A Recomendação Administrativa, em síntese, trata-se de peça narrativa e argumentativa na qual o Ministério Público emite posição e orientação em determinado sentido, alertando e advertindo o destinatário da medida de que o descumprimento do comportamento cobrado e exigido implicará na adoção das providências cabíveis dentro das atribuições ministeriais (ALVES; BERCLAZ, 2010, p. 35).

demais ações em relação às quais possua legitimidade. É óbvio que não existe regra preestabelecida ou gradação entre as medidas que devem ser adotadas. Somente o exame do membro no caso concreto poderá indicar qual medida se mostrará mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada (ISMAIL, 2014, p. 188).

Tradicionalmente, o Ministério Público brasileiro era um órgão, eminentemente de atuação em juízo. Nesse sentido, sua primeira lei orgânica, Lei Complementar nº 40/1981, estabelecia que a instituição era responsável, “perante o Judiciário”<sup>48</sup> pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade. Foi com o advento da lei da Ação Civil Pública, que o Ministério Público passou a ter disponíveis instrumentos de atuação extrajudicial, ou seja, que dispensam a apreciação das medidas pelo Poder Judiciário (OLIVEIRA *et al*, 2015, p. 149). Esses instrumentos foram aprimorados e ampliados após a promulgação da Constituição de 1988 e a entrada em vigor das diversas leis que orientam a atuação do *Parquet*, como o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, que delineou elementos, como o conceito de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Os novos instrumentos de atuação permitiram que os membros do MP adotassem estratégias inovadoras para a solução das demandas que são apresentadas, prestigiando uma atuação desburocratizada e voltada para a efetivação direta dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a partir da manifestação de um cidadão, o membro do MP pode conduzir uma exaustiva apuração dos fatos por meio de inquérito civil. Feito isso e comprovada situação de violação de direito individual ou coletivo, assim como o descumprimento de normas relativas à gestão, entre outras possíveis irregularidades, o membro do MP pode dirigir-se diretamente ao particular ou agente público responsável e lhe recomendar a adoção da medida correta no caso concreto ou com ele firmar acordo visando corrigir e adequar sua conduta às prescrições legais. (OLIVEIRA *et al*, 2015, p. 149).

Goulart (1998, p.120) ao comparar as formas de atuação ministerial, classificou-as em duas categorias: **demandista** e **resolutiva**. No primeiro caso, o membro transfere para o Poder Judiciário a solução de todas as questões que lhe são postas pela sociedade, tornando-se dependente daquele. O que para Almeida (2016, p. 55), de certa forma é

---

<sup>48</sup> Lei complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Art. 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

desastroso, uma vez que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados.

Essa percepção está vinculada à insatisfação com as respostas do Poder Judiciário a certas medidas judiciais de autoria do MP. A proposição de determinadas ações civis públicas, que resultaram em sentenças totalmente contrárias às interpretações e expectativas do promotor, alimentam a descrença na possibilidade de se obter a implementação de programas e políticas públicas pela via judicial (SILVA, 2001, p. 93).

Ainda sobre o descomedido ajuizamento de ações, Almeida (2016, p. 53) arremata:

Houve, portanto, um grande erro no Brasil ao concentrar quase toda prática que envolve o acesso à Justiça no sistema de resolução por adjudicação (art. 5º, XXXV, da CR/1988). É essa, portanto, uma das razões de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatar, em suas pesquisas (destacando-se aqui o Justiça em Números), que no País há mais de cem milhões de processos em tramitação. Sem sombra de dúvida, atualmente é forte a consciência no sentido de que é fundamental a mudança de cultura e de prática, de modo a priorizar a resolução consensual dos litígios. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 125/2010 é um divisor de águas ao dispor sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), destaca-se a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

Segundo a lição de Alves (2010, p. 34), o Ministério Público deve incentivar uma conduta resolutiva de seus membros, pois isso a valorizar suas próprias atribuições, tornando-o mais célere e eficiente, obtendo bons resultados para a sociedade, em contraste com a morosidade usual do Poder Judiciário na atenção à tutela coletiva. Oliveira (2013, p. 330) aponta que a atuação resolutiva do Ministério Público redundará em fortalecimento também de sua atuação processual e demandista, que se torna mais seletiva e, conseqüentemente, mais contundente.

Para Asensi (2010, p.71), de uma forma específica, o Promotor tem atuado no sentido de fiscalizar a Administração Pública e de exercer uma função de mediação de conflitos, com vistas à sua resolução imediata. “O Promotor de Justiça passou, então, a se sentir diretamente responsável pelos valores e bens que deve defender, sem intermediários, sem trâmites burocráticos e independentemente da existência, ou não, de

um processo” (CASAGRANDE, 2002, p.29). Em muitos casos, o simples envio de ofício requisitando informações aos órgãos, pode ser útil e até sanar pequenas irregularidades (MELO NETO, 2010, p.06). Assim, na busca por meios menos dispendiosos e de caráter conciliatório, pode o membro ministerial descobrir, no caso concreto, uma forma de modular o procedimento e o tempo de atendimento ao direito fundamental violado, desde que isso não inviabilize o próprio objeto da tutela (BEZERRA, 2017, p. 80).

Contudo, é preciso ressaltar que tal constatação não significa um ataque ao Poder Judiciário, conforme obtempera a respeito Almeida (2016, p. 55):

Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.

Pereira (2019, p. 1770) afirma que a atuação extrajudicial do Ministério Público está calcada no diálogo que constrói soluções compartilhadas, contribuindo para tornar horizontais as relações entre Estado e sociedade e para a aproximação da instituição com a sociedade, o que permite que sua atuação seja revestida de maior legitimidade social.

Assim, após a expedição de uma recomendação administrativa, ou a realização de uma audiência pública ou até mesmo após uma simples conversa entre o Promotor de Justiça e o ente causador do dano, caso haja interesse, poderá ser celebrado um Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta/TAC, com vistas à solução do litígio, em que o Poder Público, figurando como o causador do dano, acorda em adequar sua conduta à normas legais sob pena de sanção (MELO NETO, 2010, p. 07). E após firmado, constitui título executivo suscetível de realização pelas modalidades executórias, conforme os artigos 632 e seguintes do Código de Processo Civil.

Também através do TAC, o Ministério Público obtém a confissão fática do eventual réu (MELO NETO, 2010, p. 07), dispensando com isso o ajuizamento de uma ação de conhecimento, bastando executar o termo. O que resultará em celeridade, já que dispensará uma série de atos processuais comuns à um processo de conhecimento.

Ensina Mazzilli (2005, p. 238) que este compromisso não tem natureza contratual, pois os órgãos públicos que o tomam, apesar da disponibilidade do conteúdo processual da lide (como é comum aos legitimados de ofício, como substitutos processuais que são), não têm poder de disposição sobre o próprio direito material

controvertido. Assim, não pode ser considerado uma verdadeira e própria transação, pois não há liberdade para renúncia ou concessões recíprocas. Nesse sentido, o art. 841 do Código Civil corretamente dispõe que “só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”. Completa Gonçalves (2009, p. 208) que a negociação gira em torno de prazos e condições para que a Administração se adeque às exigências constitucionais e legais, e não sobre o direito em si.

Assim, o TAC é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei. Assim, não podem os órgãos públicos legitimados dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, mas devem limitar-se a tomar, do causador do dano, obrigação de fazer ou não fazer (ou seja, a obrigação de que este torne sua conduta adequada às exigências da lei). (MAZZILLI, 2005, p. 238).

Lembra Ismail (2014, p. 189) que outra maneira de atuação do Ministério Público é cobrando o efetivo funcionamento dos conselhos municipais e estaduais que fiscalizam a execução de programas governamentais e a aplicação dos recursos públicos repassados no âmbito desses programas. No caso de transferências fundo a fundo<sup>49</sup>, utilizadas para o repasse de recursos nas áreas da saúde, educação e assistência social, muitas vezes os conselhos são a instância encarregada de receber as prestações de contas.

Agindo no viés judicante, em razão do princípio da inércia do Judiciário, havendo a necessidade de acioná-lo, um dos instrumentos aptos a fazê-lo é a ação civil pública. Que entre outros fins, na didática de Casagrande (2002, p. 26), permite ao Ministério Público requerer que o Judiciário inste o Executivo a tomar determinadas providências para assegurar direitos constitucionais que dependeriam da livre e prévia opção dos agentes políticos ou previsão orçamentária.

No que tange ao manejo desta ação pelo *Parquet*, o Superior Tribunal de Justiça já tem consolidada jurisprudência<sup>50</sup> no sentido de que “[...] o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública com o propósito de velar direitos

---

<sup>49</sup> As “transferências fundo a fundo” caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios”. Gestão de Recursos Federais - Manual para os Agentes Municipais. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília-DF, 2005, p. 46. Disponível em: <https://cutt.ly/nh4481M>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>50</sup> STF - REsp 1549850/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, quarta turma, julgado em 20 fev. 2020.



difusos, coletivos<sup>51</sup> [...]”. Destaca-se que o recurso ao inquérito civil é privilégio do Ministério Público (KERCHE, 2007, p. 264), este instrumento possibilita requisitar diligências (informações, exames, perícias), e se for o caso, instruir a peça inicial para judicializar uma gama de matérias. Arantes (1999, p. 86) lembra que apesar de o Poder Público (Município, Estado e União), também ser legitimado a propô-la, frequentemente tem se apresentado mais no banco dos réus e menos na condição de autores.

Expõe Ismail (2014, p. 191) que a judicialização da matéria acarreta uma série de consequências, positivas: a ação judicial representa uma forma de pressão sobre o ente público em débito com os seus deveres constitucionais, passando a ocorrer o exercício do controle judicial das políticas públicas, além do manejo de ferramentas processuais de constringimento aptas a compelir que se faça ou se deixe de fazer, e negativas: a judicialização da matéria retira das mãos do Ministério Público a condução dos atos, passando a submeter-se a ritos e prazos judiciais o que causa incerteza dos resultados, e ainda, fica subordinado aos recursos que o ente público terá à disposição para protelar, e ainda, toda uma possibilidade de questões complexas que podem surgir.

Por isso, via de regra, a via judicial deve ser reservada para casos extremos, quando fracassadas as medidas extrajudiciais, como o que houve no caso em estudo, em que após esgotadas as possibilidades administrativas, diante da resistência do Poder Executivo em cumprir as exigências, não havia alternativa senão o ajuizamento de uma Ação Civil Pública.

No caso em análise, percebe-se que foram utilizados os meios extrajudiciais (inquérito civil, reuniões, termo de ajustamento de conduta) para sanar o problema, mas para o membro do *Parquet*, ao entender que não houve o fiel cumprimento, usando de sua discricionariedade, embora, pudesse ter apenas executado aquele título, optou em ajuizar uma Ação Civil Pública, que obrigatoriamente passou pela fase de conhecimento.

Akaoui (2003, p. 168) aponta que a discricionariedade do órgão de execução do Ministério Público limita-se à escolha dos instrumentos a serem utilizados, no entanto, aponta que, se houver elementos suficientes a ensejar tutela dos interesses difusos e

---

<sup>51</sup> A própria definição legal de “interesse coletivo”, regulamentada em 1990 com o advento do Código de Defesa do Consumidor, veio permitir que praticamente todos os direitos sociais constitucionais possam ser conceituados como modalidades daquele tipo de interesse: “No ordenamento brasileiro, por definição legislativa (art. 81 do CDC), os interesses difusos e coletivos apresentam, em comum, a transindividualidade e a indivisibilidade do objeto. Isso significa que a fruição do bem, por parte de um membro da coletividade, implica necessariamente sua fruição por parte de todos, assim como sua negação para um representa a negação para todos. A solução do conflito é, por natureza, a mesma para todo o grupo” (...). (CASAGRANDE, 2002, p. 27).

coletivos o ajuizamento da ação civil pública é obrigatória, bem como, a execução do compromisso de ajustamento de conduta<sup>52</sup>, que por ele tenha sido firmado, posto que esse substitui a sentença condenatória que deixou de ser obtida em face da possibilidade de obtenção das mesmas obrigações de maneira acordada.

Ao receber a inicial o Magistrado destacou: “*Primeiramente, nos termos do art. 785 do CPC, "A existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial", razão pela qual a presente ação comporta processamento, ainda que conte a parte autora com TAC*”.

Observa-se que no caso em análise, embora repleto das melhores intenções, o instrumento que o Ministério Público lançou mão para materializar os termos do TAC firmado, pode ser considerado, pelo viés da razoabilidade, equivocado. Pois havendo a possibilidade de lançar mão de um rito célere como é o da execução, em que fases complexas já foram superadas, eleger o processo de conhecimento para rediscutir questões já suplantadas é desprezar a resolução célere da questão, ainda mais considerando que direitos sociais demandam urgência.

#### 4.2 O voluntarismo político do Ministério Público social

Não é por acaso que a crescente judicialização da política no Brasil está relacionada à promulgação da Constituição de 1988, porque além de expandir o rol de direitos, também reformulou as funções do Ministério Público. O “Poder Simbólico Ministerial” atribuído por Lima; Almeida (2016, p. 137) tem o condão de promover

---

<sup>52</sup> A execução do título, no direito processual civil clássico, é mera faculdade concedida ao credor, que pode escolher entre promovê-la ou não. Entretanto, quando estamos diante de um título executivo que encerra obrigações a terceiros no sentido de que se adaptem a questões de interesse difuso, portanto, aquela mera possibilidade concedida ao credor passa a ser um dever, não podendo o órgão público que tomou ajustamentos se furtar a seu mister junto à coletividade. Nos parece absolutamente inadequado pensar que a inércia advinda do órgão que, no interesse da coletividade, obtém do degradador ou pretenso predador o ajustamento de sua conduta e deixa de executar os termos daquele título, mesmo verificando o inadimplemento das obrigações ali contidas, não traria consequências jurídicas adversas. Assim, não há discricionariedade ao representante do órgão público no sentido de avaliar conveniência e oportunidade na execução do título obtido e inadimplido. Há, sim, um dever peremptório de promover a execução, posto que os direitos que ali estão assegurados como obrigações do ajustante devem ser alcançados de qualquer forma, ainda que diante de execução forçada. De fato, não há como o credor, que é a coletividade, representada pelo órgão público que ajustou a conduta do degradador, perdoar a dívida, seja ela pecuniária ou consubstanciada em obrigações de fazer, não fazer ou dar. Da forma não poderá o órgão exequente renunciar ao crédito, posto que ninguém pode dispor daquilo que não lhe pertence. (AKAOUI, 2003, pp. 169/170).

verdadeiras transformações sociais, na medida em que induz os gestores públicos a olhar para uma situação com mais atenção. O'Donnell (1998, p.40) expõe que nas democracias modernas os mecanismos clássicos de *checks and balances* apenas entre os três do Poderes do Estado não são suficientes, permitindo ao Ministério Público se apresentar como uma agência de *accountability* horizontal<sup>53</sup>, exercendo a função de fiscalizar outros atores estatais, já que a *accountability* vertical, desempenhada pelos eleitores é ineficiente. Kerche (1999, p. 109) observa que a amplitude dos direitos sociais permite ao Ministério Público atuar em questões tradicionalmente reservadas aos agentes políticos. Com isso, o Ministério Público contraria interesses de poderosos, investindo contra os poderes profundamente enraizados na sociedade brasileira.

O órgão chamou para si a função de ser uma “pedra no sapato” dos governos, os quais estavam acostumados a tratar as prestações públicas positivas como se tivessem fazendo um favor para a população. O Ministério Público é uma instituição pertencente ao Estado que fiscaliza, questiona e enfrenta o próprio Estado. É, pois, neste sentido, órgão *sui generis*. (FAÇANHA; LIMA, 2011, p. 10).

Não obstante não ser o Ministério Público o órgão responsável pela implementação das políticas públicas, instituição republicana que é, deve, não só zelar pela implementação de políticas públicas adequadas, mas também contribuir para a indução de novas estratégias que tenham o condão de enfrentar com eficiência e solidariedade situações complexas (LIMA; ALMEIDA, 2016, p. 137).

Arantes (2002, p. 15) comenta que:

Esse processo teve fortes traços endógenos: os próprios integrantes do Ministério Público, imbuídos da convicção de que devem se tornar defensores da sociedade, desenvolveram ações dentro e fora de seu círculo normal de atribuições, com vistas a transpor fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e invadir o mundo da política. A análise desse fenômeno de origem endógena nos levou a construir o conceito de voluntarismo político, isso explica o modo como o Ministério Público se transformou em um novo ator político.

---

<sup>53</sup> *Accountability* Horizontal: A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações e emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser classificadas como delituosas (O'DONNELI, 1998, p.40).

Arantes (2002, p. 119) apresenta a ideologia do “voluntarismo político”, que surge quando o Ministério Público ocupa e reduz o espaço vazio existente entre sociedade e o Estado, decorrente da fragilidade do tecido social e do desempenho pífio do sistema político representativo. Esse voluntarismo está associado ao poder de agenda do Ministério Público, que diferente do Poder Judiciário, pode definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer. Assim, um dos fatores que colabora para a judicialização da política é a disponibilidade do membro do Ministério Público em “abraçar uma causa”.

Essa autonomia, segundo Arantes (1999, p. 90), só foi possível porque a Constituição instituiu prerrogativas e garantias funcionais aos membros do *Parquet*. Tais elementos asseguram aos integrantes atuarem com desenvoltura e autonomia, em especial nos conflitos de dimensão social e política, contra as pressões externas, podendo levar às últimas consequências suas tarefas constitucionais

A despeito de ser indispensável a vigilância perene do Ministério Público, naturalmente, sua atuação possui limites. Motta (2019, p. 04) adverte que intervenções injustificadas podem desarticular toda uma política pública concebida, de forma planejada, com estratégia para atingir objetivos determinados, o chamado por Sadek (2008, p. 135) “Ministério Público sem responsabilidade”.

Relembro ainda que situações complexas comumente estão sob avaliação e controle de distintos órgãos do Ministério Público, com diferentes objetivos, como proteção do direito à saúde e proteção do patrimônio público, por exemplo. Nesses casos, o princípio da unidade é incompatível com uma instituição bidirecional, não podendo o gestor público ficar à mercê de recomendações diferentes sobre o mesmo assunto. (MOTTA, 2019, p.04).

Contudo, é preciso frisar que a árdua tarefa de modificação do estado atual das coisas pressupõe diálogo, alianças e atuação em rede. Não pode o Ministério Público cair na tentação de adotar medidas simplistas, limitando-se a utilizar os instrumentos políticos jurídicos que lhe foram outorgados pelo Texto Constitucional sem conhecer com profundidade as nuances das intrincadas questões sociais (LIMA; ALMEIDA, 2016. p. 138). Esta liberdade institucional, conforme Melo (2013, p. 90), exige equilíbrio e ponderação de ações, “evitando que a liberdade se subverta em uma messianização inconsequente, onde tudo que o Ministério Público fizer ou promover se converta imediatamente em um mandamento absoluto e imune a qualquer tipo de crítica ou ponderação”.

A atuação do Ministério Público na execução de políticas públicas deve ser ponderada e articulada, do contrário originará diversos prejuízos. Assim, Motta (2019, p. 04) propõe uma mudança “no tradicional *grand finale* das recomendações emanadas”, sugerindo que:

No lugar de fórmulas como “esclareço que o eventual descumprimento da presente recomendação ensejará a adoção de medidas administrativas, cíveis e penais para responsabilização”, o parágrafo conclusivo poderia ser: “Caso V. Exa. opte pelo não atendimento ou atendimento parcial das recomendações, solicito o encaminhamento de justificativa técnico-jurídica consistente no tocante às consequências práticas dessa decisão, aos obstáculos e dificuldades reais identificadas e às exigências das políticas públicas a seu cargo”.

Enfim, o Ministério Público detém a atribuição de velar pelo respeito aos direitos constitucionalmente assegurados, inclusive, em face da Administração Pública, podendo tomar as medidas que necessárias para corrigir os atos comissivos da Administração que desrespeitem os direitos do cidadão, e também a correção dos atos omissivos, no processo de implantação de políticas públicas, visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1988 (GONÇALVES, 2009, p. 209).

É claro que tanto a localização institucional quanto o rol de atribuições vão implicar conseqüências no perfil da instituição. Talvez, a mais importante entre elas seja o fato de que o Ministério Público se constitui em um ator político relevante, um ator político de primeiríssima grandeza. Com frequência, operadores do sistema de Justiça são muito resistentes à identificação de si próprios e da instituição como ator político, porque desejam, legitimamente, preservar o conceito de neutralidade, de que agem com imparcialidade, respeitando a letra estrita da lei. Entretanto, não é disso que se trata. É indiscutível que a orientação é dada pelos parâmetros legais e que se busca a imparcialidade, a neutralidade, o respeito à lei. Ator político, contudo, não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos. Significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões. Desse ponto de vista, o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, são atores políticos. E atores políticos privilegiados. (SADEK, 2008, p. 133).

O Ministério Público exerce, ao lado da sociedade civil, o controle das políticas públicas. Portanto, está inserido dentro do que hoje se denomina de controle social. Para que hoje pudesse ser chamado de “Ministério Público Social” (FAÇANHA; LIMA, 2011,

p. 02), intensas lutas e mudanças se sucederam na sociedade, no Estado, no Direito e, mais especificamente, no próprio Ministério Público.

Sendo um órgão eminentemente ativo, e ocupando posição estratégica no sistema, o Ministério Público não pode nunca se recolher a uma posição neutra ou indiferente, diante da violação de direitos fundamentais, mormente quando esta é perpetrada pelo Poder Público (COMPARATO, 2001, p. 79). Os magistrados, por mais que tenham intenção em intervir na atividade administrativa, decidindo a respeito de políticas públicas e realização de direitos fundamentais, nada poderão fazer se não forem provocados pelos membros do *Parquet*, o grande provocador do Poder Judiciário.

Bezerra (2017, p.74) entende ser impensável a construção de um novo constitucionalismo, que pretenda concretizar os direitos fundamentais e realizar a dignidade humana, sem que se consagre uma instituição independente que fiscalize a atuação do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que substitua a coletividade em juízo, a fim de garantir o inafastável cumprimento dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É como leciona Garcia (2014, p. 113):

Ora, a previsão de uma instituição independente, alçada como defensora da ordem jurídica, interesses sociais e individuais indisponíveis, e capaz de postular a anulação de atos lesivos, a punição de agentes públicos por desvios de condutas e mesmo a entrega coercitiva da prestação veiculada em norma de direito fundamental é, por óbvio, uma condição essencial para a sobrevivência do neoconstitucionalismo e de seus fins. Daí porque não há como abordar o ativismo judicial na tutela dos direitos fundamentais sem considerar o Ministério Público como um dos protagonistas na provocação desse controle.

Como se constata ampliou-se funções do Ministério Público, de forma que se destacou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, notadamente, tomar todas as medidas em âmbito extra ou judicial, para assegurar o efetivo respeito aos direitos sociais assegurados na Constituição.

Afirmar que somente o Poder Executivo ou o Legislativo são legítimos representantes do povo é ignorar o alcance do texto constitucional, que é claro ao atribuir legitimidade do Ministério Público. Assim, se a Administração Pública deixar de atender a obrigação estabelecida pelo ordenamento constitucional, acaba autorizando a atuação do Ministério Público.

## 5. O LIMITE DA DISCRICIONARIEDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem sobre políticas públicas permeia duas áreas fundamentais do Direito, o constitucional e o administrativo, Bucci (1997, p. 91) explica que o primeiro trata da organização do poder e dos direitos dos cidadãos, que são a baliza para o exercício do poder estatal. O segundo se ocupa da racionalização formal do exercício do poder pelo Estado. Na expressão de García de Enterría *apud* Bucci (1997, p. 91) “o direito administrativo é o direito constitucional concretizado, levado à sua aplicação última”.

A Administração Pública pode ser considerada como um poder instrumental, e esta instrumentalidade frente à constituição que define a sua relação com os direitos fundamentais e cuja tutela e garantia outorgam sentido à Lei Maior (CADEMARTORI, 2001, p. 147). Esclarece Cardozo (2005, p. 16) que a Administração Pública é dotada de poderes para bem cumprir a tarefa de realizar o interesse público. A depender do grau de liberdade que possui para a prática de seus atos, esses poderes são classificados ora como vinculados, ora como discricionários.

Poder vinculado ou regrado é o que a lei confere à Administração para a prática de atos, especificando-lhe a forma de agir, o conteúdo, os motivos, a finalidade, enfim, todos os requisitos essenciais ao ato. Nessa categoria de atos, a liberdade de agir da Administração é bastante reduzida, pois a lei já determina, de forma minudente, o seu modo de atuação, do qual não pode se afastar, sob pena de invalidade do ato. Não é sempre, contudo, que a lei descera em minúcias para explicitar o “modus operandi” da Administração. Por vezes concederá ao ente público maior liberdade para a execução de suas tarefas, hipótese em que gozará de um poder discricionário ou de discricionariedade para decidir qual a melhor forma de atingir o interesse público tutelado em lei. (CARDOZO, 2005, p. 16).

A discricionariedade é, antes de tudo, necessária à viabilização da atividade estatal com vistas a efetivação da melhor escolha, desde que tal escolha se traduza na proteção e implementação de direitos fundamentais (CADEMARTORI; SCHRAMM, 2017, p.20). Sintetiza Cardozo (2005, p. 20) que a discricionariedade se justifica, primordialmente, como instrumento para viabilizar o cumprimento do dever, ao qual se sujeita a Administração, de alcançar a finalidade inspiradora da lei. Além disso, prossegue Cardozo (2005, p. 20), outra razão justificadora é a impossibilidade material de o

legislador prever todas as situações fáticas a serem enfrentadas pelo administrador, a quem se confere, por essa razão, uma forma de atuar mais maleável, sempre com vistas a atender às necessidades coletivas, que se revelam complexas, crescentes e variadas no tempo e no espaço.

De acordo com o entendimento de Figueiredo (1991, p. 128), a discricionariedade consiste na competência-dever de o administrador, perante o caso concreto e após interpretar a lei, valorar, dentro de um critério de razoabilidade que não se confunda com o seu juízo subjetivo, e optar pela melhor maneira de concretizar a utilidade pública. De forma simples, Costa (1989, p.45) explica que a discricionariedade ocorre quando a autoridade administrativa pode escolher entre várias decisões, de modo que, na vontade do legislador, qualquer delas é juridicamente admissível e tem o mesmo valor.

Para Cademartori (2001, p.16) a discricionariedade consiste numa faculdade outorgada à autoridade pública para que, naquelas circunstâncias onde a norma jurídica determine explícita ou implicitamente, possa agir com certa liberdade de escolha frente às medidas a serem adotadas, desde que em consonância com os parâmetros normativos.

## 5. 1 Discricionariedade neutralizada

É certo que a margem de escolha da Administração foi sendo gradativamente restringida diante das prioridades fixadas pela Carta Magna ao Estado, que são sublinhadas em dispositivos infraconstitucionais (Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Proteção à Pessoa idosa, à Pessoa com Deficiência ou à Mulher e a LOAS). Seria pouco razoável pensar que o legislador se daria por satisfeito com um ato do administrador que não promovesse a concretização de um direito fundamental. Por isso, a liberdade concedida ao administrador transita entre escolhas que levem à uma realização, e não, entre agir e não agir.

A ideia de que políticas públicas estão ligada à discricionariedade da Administração significa que elas resultam de escolhas racionais de prioridades por parte do administrador público ao implementar ações e programas para atender os Direitos Fundamentais, a partir de diretrizes constitucionais (BUCCI, 2006, p. 264), e não que executá-las dependerá do alvitre daquele.



Cuida-se, em primeiro lugar, de norma constitucional, o que, por si, faz com que os direitos indigitados precedam, no rol de possibilidades do Administrador, quaisquer outros encampados por lei, o que deflui do próprio sentido de hierarquia das espécies normativas, própria de um ordenamento piramidal. Em segundo lugar, são direitos fundamentais, o que lhes dá precedência – pelo comando de máxima efetividade –, mesmo em relação a outros direitos constitucionais, que não desfrutam do mesmo status constitucional. São direitos inquestionavelmente insertos no âmbito do chamado mínimo existencial, o que, ainda uma vez, predica-lhes de precedência no rol de prioridades administrativas do Estado. (GONÇALVES, 2009, p. 201).

Gonçalves (2009, p. 200) expõe que as políticas públicas podem ser entendidas como uma forma de controle prévio da discricionariedade na medida em que exigem a apresentação dos pressupostos materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa. “O processo de elaboração da política pública seria propício a explicitar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos” (BUCCI, 2006, p. 265). Dito de outro modo, as políticas públicas servem de parâmetro para a atuação da administração e como facilitador para o posterior controle social.

A razão de existir dos serviços públicos é promover a execução dos direitos fundamentais. Isso cria para o Estado, o dever de concretizá-los (POZZO, 2012, p. 42). De tal modo, no tocante à prestação de serviços socioassistenciais nos municípios, não há liberdade para o gestor público inovar, ao passo que já foram estabelecidos parâmetros<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Responsabilidades e atribuições dos Gestores Municipais: 1). Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos. [...] 3). Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais. [...] 5) Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos: a) quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados; b) local de lotação; c) distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade); d) categorias profissionais e especialidades; e) vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios; f) qualificação/formação; g) número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CMAS; h) número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação; i) número de profissionais que compõem a gestão do FMAS; j) número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação; k) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e assessoramento à rede conveniada. l) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC; m) número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento; n) outros aspectos de interesse. [...] 10). Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados. 11). Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes. (NOB-RH, 2006, p.50).

a nível nacional a serem seguidos por todos os entes municipais, no que diz respeito a gestão de recursos humanos.

Sem dúvida, o gestor público pode usar de sua inventividade para expandir o rol de serviços, inclusive para complementar os serviços básicos, mas jamais para substituir os instrumentos idealizados dentro de uma política pública. Conforme se verifica do rol de atribuições estipuladas pelo CNAS direcionadas ao Município, não se verifica a possibilidade de suprimir o SUAS por um sistema local alheio às normativas federais, do contrário deixaria de ser um “sistema único”. A unicidade desse sistema se evidencia por meio de padrões estabelecidos pelo órgão federal normatizador que devem ser seguidos pelos outros entes, inclusive ao que diz respeito à composição de equipes. Se cada município utilizar de sua discricionariedade e decidir “fazer diferente”, desprezando as deliberações do CNAS, elaborando sua própria norma operacional, culminaria num caos organizacional.

Para garantir a plena execução dos serviços públicos de caráter continuado, o gestor público não tem a prerrogativa de escolher ofertar ou não determinado serviço, mas tem o dever de assegurar à população que esta terá à disposição serviços organizados pela Política Pública de Assistência Social.

A lei, ao conceder ao agente público o exercício da discricionariedade, não lhe reservou, em absoluto, qualquer poder para agir ao seu gosto, ao contrário, impôs-lhe o encargo de agir tomando a melhor providência à satisfação do interesse público a ser conseguido naquele momento. A lei, portanto, não lhe permite, sob pena de ilegalidade, qualquer conduta não desejada pela lei, que somente aceita as coerentes. Em suma: nada que esteja fora do razoável, do sensato, do normal, é permitido ao agente público, mesmo quando atua no exercício de competência discricionária. (GASPARINI, 2006, p. 22).

Cardozo (2005, p. 17) expõe que a discricionariedade implica liberdade de ação, dentro dos limites traçados na lei, para escolha da solução que melhor atenda ao interesse público definido pelo legislador. No entanto, qualifica como relativa essa liberdade de agir do administrador, porque não se trata de escolher uma solução qualquer não proibida pelo ordenamento jurídico. Espera-se, ao revés, que o administrador eleja a solução lícita que se mostrar mais adequada às circunstâncias fáticas, isto é, a que satisfaça otimamente a questão.

Em outras palavras, a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à fiveleta para o atendimento do interesse público. O comando da norma sempre propõe isto. Se o comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela norma, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei. (MELLO, 2004, p. 33).

Cardozo (2005, p. 22) alerta que a expressão “ato discricionário” é imprópria, pois sugere que a Administração gozaria, em alguns casos, de absoluta liberdade para a realização de certos atos, o que não corresponde à realidade. A discricção não é uma qualidade do ato em si, mas da forma de atuar do ente administrativo, a qual se revela em um ou alguns elementos do ato, mas não em todo. Assim, em certas situações, só restaria ao administrador uma única solução capaz de atender a finalidade contemplada na lei, pois as outras não se coadunariam com o interesse público tutelado (MELLO, 2004, p. 845).

O efeito expansivo das normas constitucionais “limita a discricionariedade, impondo-lhe deveres de atuação e fornecendo fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, mesmo ante a ausência de atuação do legislador ordinário” (FALDINI, 2010, p. 265). Portanto, como consequência da constitucionalização do direito administrativo, o gestor público encontra-se vinculado não apenas à lei *stricto sensu*, mas diretamente às normas constitucionais, a fim de conferir à aplicação da norma legal a máxima justeza às normas da Lei Maior (CADEMARTORI; SCHRAMM, 2017, p.14).

Ao reverenciar a concepção do Direito por toda a constelação de princípios explícitos e implícitos, e não exclusivamente aquilo que está positivado, a nova ordem constitucional implantou a premissa que a atividade administrativa seja pautada pelos princípios constitutivos do ordenamento jurídico. Assim, ao agir, o administrador deve sempre procurar a vontade legal, com vista ao melhor acolhimento do interesse privilegiado pela norma.

Em se tratando de normas que tratam de direitos fundamentais, Breus (2006, p. 167) aduz que o raciocínio é simples e não deixa qualquer margem para dúvidas, é imperativo o atendimento dos comandos legislativos voltados ao atendimento dos direitos fundamentais, não existindo discricionariedade neste campo. A possibilidade de discricionariedade irrestrita denotaria um “cheque em branco” ao administrador público.

Diante de norma constitucional, como aquelas pertinentes aos direitos sociais e que se incumbem de atribuir a todos os indivíduos, por exemplo, o direito público subjetivo à educação básica e à saúde, deixando evidente o dever do Estado de adotar medidas concretas a fim de satisfazer tais desideratos normativos, não há, com efeito, “margem de liberdade para o Administrador escolher se vai atender, ou não, os demandatários de tais espécies de atenção pública” (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 202).

A administração goza do respaldo dos cidadãos em geral, portanto, é a que eles consideram a mais adequada para a defesa dos seus interesses. Dessa maneira, esses valores morais e políticos são configurados nos direitos fundamentais e estes, por sua vez, convertem os direitos dos cidadãos no elemento último que outorga sentido ao controle sobre a atividade administrativa. Assim, objetiva-se que a atuação da Administração Pública realize, no maior grau possível, o atendimento aos direitos da sociedade observando o interesse geral (CADEMARTORI, 2001, p.148).

À Administração Pública impõe-se uma situação de sujeição a esse dever de atingir a finalidade (CADEMARTORI; SCHRAMM, 2017, p. 22). Portanto, a discricionariedade encontra balizas no respeito ao interesse público, que é sempre vinculado. Com essa restrição de discricionariedade, eventuais arbitrariedades tendem a diminuir.

Hodiernamente, além do argumento “discricionariedade”, o Poder Executivo evade-se do cumprimento de comandos constitucionais, e deixa de entregar direitos na forma de prestação de serviços públicos, sob o pretexto da ausência de recursos, objeto do próximo tópico.

## 5.2 A Reserva do Possível no Estado Promocional

As políticas públicas se realizam através da função administrativa, e demandam um conjunto ordenado de instrumentos institucionais, financeiros e pessoais. Enfim, não há como ofertar serviços básicos de saúde, por exemplo, sem licitação para construção de postos de saúde, para aquisição de medicamentos, de equipamentos médicos, ambulâncias, insumos hospitalares, sem a concurso público para contratação de médicos, enfermeiras, agentes de saúde em um número adequado de atender a população de

determinado território. Ou seja, as políticas públicas não ficam apenas no campo do planejamento, necessitam de ações reais para acontecerem.

No “Estado prestacional”, um dos fatores decisivos para a materialização dos direitos sociais é a disponibilidade financeira para investimentos por parte do órgão público, isto implica dizer que o Estado deverá criar um sistema institucional apto a dar conta do desafio proposto pela Constituição de 1988. A maior dificuldade do administrador público, sem dúvida, é conservar o equilíbrio do orçamento público, de forma a promover direitos e manter o funcionamento da máquina estatal.

No entanto, a “teoria da reserva do possível” tem sido invocada pela Administração Pública para justificar a não efetivação de direitos fundamentais sociais, afirmando não existir recursos financeiros suficientes para concretizar tais direitos, diante de seu alto custo. No caso em análise, esse foi o argumento utilizado pelo ente municipal ao responder a ação civil pública, no anseio de justificar sua omissão na execução da política de assistência social. No entanto, tal argumento não foi acolhido na sentença:

[...] a alegação da reserva do possível não pode ser oposta, tanto porque existem direitos estreitamente ligados à dignidade humana - a deficiência do atendimento da assistência social é violadora direta de direitos da personalidade -, quanto porque sequer foi demonstrado tal insuficiência financeira.

A fundamentação utilizada pelo Magistrado acompanhou a jurisprudência do TJSC:

A escassez de recursos públicos em oposição à gama de responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da 'Reserva do Possível'. Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade representados pelos direitos fundamentais [...] Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido essencial fundamentalidade.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> TJSC. AI n. 4009452-64.2016.8.24.0000, de Itajaí, Rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público. jul. 05 dez. 2017.

Elucida Albino (2014, p. 84) que o referido instituto é fruto de uma adaptação em terras brasileiras, da jurisprudência alemã<sup>56</sup>, cuja a construção de direitos subjetivos para a prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição de disponibilidade dos respectivos recursos orçamentários governamentais.

[...] a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta –, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. Em suma: pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo. (BARCELLOS, 2002, p. 236).

A teoria da reserva da possível parte do pressuposto de que as políticas públicas estão sujeitas a limites materiais, por conta da insuficiência de recursos pelo Poder Público. Assim, para o administrador público, a contratação de profissionais para atuarem na rede de proteção social municipal dependeria da existência de disponibilidade orçamentária. Ocorre que as políticas públicas ocupam-se em traçar o destino do orçamento público, localizando a aplicação de verbas, a criação de órgãos e a geração de cargos públicos, todos voltados à realização de uma ação de bem-estar social. São esses investimentos que acabam por traduzir quais as prioridades e os valores mais caros a uma sociedade e a seus governantes (MELO, 2013, p. 34).

---

<sup>56</sup> [...] A Universidade de Hamburgo estabeleceu que as vagas disponíveis para os candidatos alemães deveriam ser distribuídas na proporção de 60% segundo o *curriculum* do candidato, e 40% segundo o ano de nascimento, sendo possível haver a reserva de vagas para situações excepcionais, porém não limitou o número de vagas total. Já a Universidade da Bavária – ponto central do tema – estabeleceu a limitação de vagas para algumas áreas do conhecimento, se isso fosse estritamente necessário à manutenção do funcionamento regular de um curso, tendo em vista a capacidade das instalações dos *campi* daquela Universidade. Foi contra estas normas que se pronunciou o Tribunal Constitucional alemão, em controle concentrado, apresentado pelos Tribunais Administrativos daqueles dois Estados-membros da Alemanha. O Tribunal Constitucional alemão entende que a limitação de vagas estabelecida pela Universidade da Bavária não era adequada por ‘seu efeito extremamente incisivo, pois ele faz com que um número maior ou menor de candidatos tenha que adiar o início do curso desejado por um tempo mais ou menos longo. [...] Candidatos socialmente mais carentes não têm as mesmas possibilidades, como os mais abastados, de passar por períodos mais longos de espera ou de tentar a realização de um curso no exterior’. Tal limitação, contudo, ‘passa pelo fato de que a capacidade disponível não é suficiente para alocar todos devidamente qualificados ao ensino superior’. Desta forma, ao decidir pela inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Bavária, o Tribunal Constitucional alemão entendeu que existe uma limitação fática, condicionada à ‘reserva do possível’, no sentido do que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha, pelo legislador, em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na administração de seu orçamento, também a outros interesses da coletividade, considerando as exigências da harmonização econômica geral. (SCAFF, 2008, p. 109).

É preciso explicar que a alegação da reserva do possível não é completamente falaciosa. No entanto, falaciosa é sua utilização como argumento determinante no afastamento de direitos fundamentais. É cediço que os recursos são finitos, no entanto, é preciso fazer escolhas e motivá-las (IPEA, 2015, p. 230). O argumento da reserva do possível deve ser seguido pela comprovação da impossibilidade financeira, bem como da prática da boa governança.

Infelizmente, no cotidiano judicial, raras são as contestações manejadas pela administração pública que contêm provas cabais de que as finanças públicas estariam extremamente comprometidas e impossibilitadas de atender as providências emergenciais requeridas pelo Ministério Público. Ao contrário, a administração pública em juízo muitas vezes prefere a adoção de uma linha de defesa genérica, sem qualquer nível de detalhamento, privando o magistrado, o Parquet e a própria sociedade do conhecimento do real estado das finanças públicas. (BARRETO, 2010, p. 70).

Esse também foi o entendimento do STF no julgamento da ADPF nº 45:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

No entendimento de Barcellos (2008, p. 240) os limites financeiros não podem ser ignorados, ao se reivindicar um bem judicialmente, todavia, não se olvida que a

finalidade do Estado ao obter recursos, é para investi-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, na promoção do bem-estar, ou seja, o atendimento os direitos fundamentais deve ser o alvo dos gastos públicos. Tão-somente após de atingi-los é que se poderá aventar aplicar os recursos remanescentes, em que outros projetos.

A ideia da escassez de recursos é ameaçadora, contudo, Albino (2014, p. 86) alerta que é preciso recolocá-la em seus devidos termos, sobretudo porque, com exceção de países em que os níveis de pobreza sejam extremos, a autoridade pública tem condições técnicas de aumentar suas receitas, como no Brasil, com a majoração de tributos, por exemplo. Para Barcellos (2002, p. 240) os gastos públicos são o meio hábil para atingir as metas traçadas pela Constituição, que são tidas como prioritárias e destacam-se por serem objetivos fundamentais, entre os quais a promoção e a preservação da dignidade da pessoa humana e aos quais estão vinculadas as autoridades públicas.

De fato, a norma jurídica não tem o condão do “Toque de Midas”. O simples fato da existência da previsão constitucional de um determinado direito não cria, por si só, as condições socioeconômicas para implementá-lo efetivamente (GONÇALVES, 2009, p. 199). Apesar dos sempre presentes limites orçamentários para implementação das políticas públicas relacionados aos direitos fundamentais sociais, a mera alegação da teoria da reserva do possível não pode ser justificativa para a falta de eficiência dos serviços públicos.

É por isso que a doutrina mais abalizada defende que, na ponderação entre a discricionariedade orçamentária do Poder Público e a necessidade de entregar uma prestação essencial à dignidade do homem, deve prevalecer a solução que atenda a um patamar mínimo de direitos fundamentais ou, simplesmente, ao “mínimo existencial (BEZERRA, 2017, p. 95). Dessa forma, Joskowicz (2010, p. 123) entende ser possível dizer que a discricionariedade administrativa na alocação de recursos está limitada por parâmetros que podem ser extraídos da Constituição Federal. Nos casos em que a Carta Magna não estabelecer os percentuais mínimos de aplicação de recursos, será necessário adotar os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, fazendo-se a ponderação entre os bens que se visam realizar e a destinação dos recursos que gerou a escassez, no entanto, a escassez de recursos jamais pode legitimar a negligência e incompetência dos poderes políticos na concretização de direitos.



Conclui-se, pois, que embora caiba ao Executivo eleger como e em que investir os recursos públicos, tal escolha não é de todo livre, devendo ajustar-se às prioridades eleitas pelo constituinte (JOSKOWICZ 2010, p. 123). O argumento da “reserva do possível” não pode servir de pretexto para que se deixe de implementar políticas públicas. Jamais a pavimentação de uma rua, a decoração natalina, a festa de aniversário da cidade ou o *marketing* da prefeitura podem ocorrerem em prejuízo dos direitos sociais constitucionalmente afiançados. Apesar da referida insuficiência de recursos públicos, tem se solidificado o entendimento de que a concretização dos direitos fundamentais sociais não pode ficar em segundo plano, incumbindo ao gestor público, mediante a implementação de políticas públicas, garantir tais direitos. E se o ente estatal não o fizer, cabe sim ao Poder Judiciário, se provocado, atuar. Essa atuação do Poder Judiciário sobre a implementação de políticas públicas é objeto do próximo capítulo.

## 6. O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

O reconhecimento legal de certos direitos difusos e coletivos implica na possibilidade de judicializá-los, e considerando que alguns destes direitos estão relacionados a políticas públicas, ou seja, dependem da ação governamental para serem efetivados (ARANTES, 1999, p. 86), tem sido comum o trajeto das políticas públicas até o Judiciário.

Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão — seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público — é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas. (BARROSO, 2009, p. 20).

Paes (2016, p.58) entende não haver diferença substancial entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais que justifique um tratamento diferenciado acerca da possibilidade de serem reclamados judicialmente. Segundo Asensi (2010, p. 75), o que caracteriza o cenário atual é a possibilidade dos conflitos “antes restritos à esfera política, ganharem foro judicial e receberem solução mediante a aplicação técnica do direito”. Assim, nos processos judiciais cobram-se por direitos que se substanciam em serviços públicos, como de saúde, educação e assistência social, esperando que os juízes determinem ao Estado que entregue o respectivo direito.

Raupp (2016, p. 106) alerta que a “judicialização da política, embora seja um fenômeno que se manifeste no âmbito jurídico (mormente porque abrange a atuação do Judiciário), não encontra neste o seu nascedouro”. Segundo a obra de Tate; Vallinder *apud* Madeira (2016, p. 161) a judicialização é um fenômeno que acomete as sociedades que tenham desenvolvido as seguintes características: democracia, separação de poderes, uma política de direitos, sistemas com grupos de interesse e uso judicial por parte da oposição política, partidos fracos ou coalizões frágeis nas instituições majoritárias,

infraestrutura pública inadequada, até mesmo dos judiciários, e delegação às cortes da autoridade de *decision-making* em determinadas áreas.

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo — em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. (BARROSO, 2009, p. 19).

Num contexto *welfareano* (ASENSI, 2010, p. 83), o Judiciário é chamado a agir na defesa dos interesses sociais e coletivos, especialmente diante da deficiência dos demais poderes. Se incitado, o magistrado permanecer inerte, estará contribuindo com a ineficiência estatal. Assim, o Judiciário está legitimado pela Constituição a ser um campo de discussão sobre a execução de políticas públicas.

Há quem entenda, que o controle judicial limitar-se-ia ao exame da legalidade do ato administrativo, no entanto, Mancuso (2001, p. 730) afirma que as “políticas públicas se sujeitam ao controle jurisdicional amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados”. Impende destacar que o controle das políticas públicas pode envolver objetos diversos. Como por exemplo, o conteúdo, através da análise das metas fixadas, das prioridades eleitas e da verificação dos resultados esperados pelo Poder Público. Além disso, o controle pode operar sobre a eficiência dos recursos aplicados (JOSKOWICZ, 2010, p. 116). Neste diapasão, Ismail (2014, p. 191) acrescenta:

O controle externo em relação a políticas públicas pode ocorrer tanto nos casos de atuação em desconformidade com o interesse público (desvio de finalidade ou inadequação da política adotada) como de omissão do ente político em adotar as medidas necessárias para a satisfação de interesses da coletividade. Nesse sentido, por meio da judicialização da política pública, requerer-se-á provimento jurisdicional por meio do qual o Poder Público seja obrigado a utilizar os instrumentos de que dispõe para dar concretude ao comando constitucional, impondo-lhe a efetiva realização do direito fundamental obstado pela ausência de uma política pública efetiva e adequada.

Esse controle parte da estimativa que há certos resultados esperados e, assim, reclamáveis. Ao controlar a execução de uma política pública, é admitido que Judiciário

não apenas anule atos administrativos praticados, como altere seu conteúdo, por meio de uma atividade substitutiva, promovendo medidas de cunho prático a partir dos direitos previstos de modo geral na Constituição (BREUS, 2006, p. 203). Com efeito, com a evolução no Direito Administrativo, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, expandiu-se a perspectiva de controle dos atos perpetrados pela Administração, superando a esfera da legalidade estrita, compreendendo até a análise da legitimidade das ações do Poder Público.

O debate acerca da sindicabilidade das políticas públicas concentra-se em torno da tensão entre o princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional e o princípio da separação de poderes (REIS, 2011, p. 03). Desse modo, é preciso superar essa questão para poder entender a necessidade da judicialização<sup>57</sup>. O Poder Judiciário, em estrita e inarredável obediência à supremacia da Constituição e aos direitos fundamentais, tem o poder-dever de obrigar os demais poderes a cumprirem um comando constitucional, condenando-os às prestações contidas especialmente nos direitos fundamentais sociais. Em outras palavras, a imperatividade dos direitos fundamentais deve representar a possibilidade de seu cumprimento coercitivo, o que naturalmente se opera através da função jurisdicional do Estado (BEZERRA, 2017, p. 61). Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria, assim, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer (DEMARCHI *et al*, 2016, p. 17), assumindo o papel de corresponsável no processo de edificação de uma sociedade solidária. Assim, a intervenção judicial para controle de políticas públicas é permitida quando a conduta do administrador for reputada incoerente por não atender aos interesses da coletividade.

Outro ponto verificado, é que em alguns casos, a judicialização é vista como vantajosa para o próprio administrador público, porquanto ao transferir a responsabilidade pela tomada de decisões políticas para o Judiciário, diminuem-se os riscos e responsabilidades daqueles que dependem de aprovação popular. A judicialização de questões sociais polêmicas pode reduzir os custos (eleitorais ou de apoio político) de uma decisão controvertida (VALLE, 2012, p. 35), poupando os agentes de desgastes com seu eleitorado e preservado a própria imagem. A judicialização de conflitos envolvendo políticas públicas exigiu dos magistrados uma alteração do perfil originalmente mais conservador, abandonando a tradicional concepção de que não

---

<sup>57</sup> Sobre o argumento da separação dos poderes ser utilizado como óbice para a judicialização, será objeto de abordagem do Capítulo VII.

caberia ao Poder Judiciário tratar de questões políticas. À essa postura proativa do Judiciário designou-se de ativismo judicial, objeto do tópico a seguir.

### 6.1 O fenômeno do Ativismo Judicial

É manifesto que a judicialização confirma a sensação de confiança da sociedade depositada no Judiciário como um legítimo lugar da proteção dos direitos, no entanto, este fenômeno é por vezes confundido com outro, o ativismo judicial<sup>58</sup>. Inicialmente, adverte-se que não há unanimidade quanto sua definição, assim, como salienta Hutzler (2018, p. 68), acaba “significando coisas distintas para pessoas distintas, adotando diversas formas e conotações”.

Historicamente, o Judiciário foi associado a um poder inerte, limitado a reproduzir o conteúdo previsto na lei, teria a função de mera “boca da lei”, apartando qualquer tipo de subjetividade nesta função (ASENSI, 2010, p. 82). Essa visão de um Judiciário passivo cedeu lugar a um “Terceiro Gigante” (WERNECK VIANNA *et al.*, 1997, p. 39), que passou a ter percepção da abrangência que tem.

Na tentativa de apresentar conceitos, Barroso (2012, p. 31) define ativismo como “uma postura proativa do intérprete, um modo expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas”. Pogrebinski, (2000, p. 122) percebe como ativista aquele juiz que:

a) use o seu poder de forma a rever e contestar decisões dos demais poderes do estado; b) promova, através de suas decisões, políticas públicas; c) não considere os princípios da coerência do direito e da segurança jurídica como limites à sua atividade. Não queremos sustentar que os três critérios acima devam ser preenchidos simultaneamente para que se identifique um caso de ativismo. Ao usar ativamente seu poder judicial, o juiz apela sempre para razões públicas.

Para Raupp (2016, p. 61) é uma atuação proativa e expansiva do Poder Judiciário, em face de eventuais e relevantes omissões institucionais dos demais Poderes

---

<sup>58</sup> Atribui-se o surgimento da expressão (*Activism*) a um artigo da autoria Judicial de um jornalista estadunidense chamado Arthur Schlesinger Jr. publicado em janeiro de 1947 na revista *Fortune*. O autor, em seu texto, analisava a atuação da Suprema Corte daquele país em relação ao controle de constitucionalidade das leis do Presidente Roosevelt. Segundo ele haviam dois grupos de juizes: os ativistas e os que apregoavam a autocontenção. A expressão, portanto, surge sem preocupações científicas e, desde então, passou a designar uma determinada forma de atuação judicial (SOLIANO, 2013, p. 591).

do Estado (Legislativo e Executivo), buscando efetivar o texto (regras e princípios) da Constituição, sobretudo, atuando em prol da concretização dos direitos fundamentais. O ativismo judicial, para Melo (2013, p. 132), se caracteriza pelo esforço criativo do Poder Judiciário em interpretar os textos legais (principalmente os textos constitucionais), extraindo dos princípios e dos valores aquilo que o legislador não conseguiu expressar explicitamente.

Transcendendo a mera conceituação, Marshall *apud* Hutzler (2018, p. 68) aponta as modalidades de ativismo judicial:

- 1) **ativismo contramajoritário**: quando os tribunais relutantes discordam das decisões tomadas pelos poderes democraticamente eleitos;
- 2) **ativismo não originalista**: quando os tribunais negam o originalismo na interpretação judicial, desconsiderando as concepções mais estritas do texto legal ou, então, a intenção dos autores da Constituição;
- 3) **ativismo de precedentes**: quando os tribunais rejeitam a aplicação de precedentes anteriormente estabelecidos;
- 4) **ativismo jurisdicional**: quando os tribunais não obedecem aos limites formais estabelecidos para sua atuação, violando as competências a eles conferidas;
- 5) **ativismo criativo**: quando os tribunais criam, materialmente, novos direitos e teorias através da doutrina constitucional;
- 6) **ativismo correcional/remediador (ou remedial)**: quando os tribunais usam seu poder para impor obrigações positivas aos outros poderes ou para controlar o cumprimento das medidas impostas;
- 7) **ativismo partidário (ou partisan)**: quando os tribunais decidem com a finalidade de atingir objetivos nitidamente partidários ou de determinado segmento social. (Grifo no original).

Assim, partindo desta classificação, uma decisão que determina que o Poder Executivo ajuste o quadro de servidores nos serviços públicos considerados essenciais, pode ser considerada um ativismo correcional/remediar, porquanto o Poder Judiciário cominou obrigações ao Executivo municipal visando a fiel execução de uma política pública prevista constitucionalmente.

Os críticos deste fenômeno atribuem ao sistema de justiça o papel de mero espectador, não admitindo a cobrança de resultados e direcionamentos das políticas públicas. Ocorre que a neutralidade institucional do Judiciário em contextos pregressos, passou a ser objeto de questionamento.

Na proteção de tais direitos, o papel do juiz não pode, absolutamente, limitar-se a decidir de maneira estática o que é agora legítimo ou

ilegítimo, justo ou injusto; ao contrário, constitui frequente responsabilidade do juiz decidir se determinada atividade estatal, mesmo quando largamente discricional – ou a inércia, ou em geral dado comportamento dos órgão público está alinhado com os programas prescritos, frequentemente de maneira um tanto vaga, pela legislação social e pelos direitos sociais. (CAPPELLETTI, 1989, p. 22).

Neste diapasão, Melo (2013, p. 201) elucida que a sentença é uma consequência da provocação feita pela parte autora ao ajuizar uma ação. No caso das decisões ativistas, tratando-se de direito de natureza transindividual e sendo, como no caso concreto, o *Parquet* o guardião constitucional desses interesses, a conclusão é óbvia: caberá a ele provocar o Judiciário para que, em suas decisões, adote posição ativista, corrigindo a conduta da Administração Pública, com o objetivo de serem resguardados os direitos fundamentais necessários.

O ativismo judicial e o ministerial vivem, na maior parte das vezes, uma relação de completude, de acréscimo, pois de nada valeria a iniciativa do *Parquet* se nada lhe fosse concedido pelo magistrado. Por sua vez, o ativismo judicial, isoladamente, não obteria resultados práticos sem a provocação do *Parquet* através do ajuizamento das medidas judiciais necessárias. Essa relação de continuidade, de soma de forças é natural não só em face da índole processual que une o Judiciário e o *Parquet*, mas também em face da missão constitucional de cada um. (MELO, 2013, p. 201).

Logo, é razoável concluir que o ativismo judicial é reflexo de outro movimento ativista, oriundo dos gabinetes do Ministério Público, uma vez que, pelo princípio da demanda, o magistrado baseará sua decisão naquilo que foi pedido pelo autor, do contrário a decisão poderá ser considerada *extra petita*. Assim, ao considerar o ativismo como uma atitude proativa em prol da concretização de direitos, tem-se que o ativismo ministerial é a mola propulsora do ativismo judicial. Constata-se que o sucesso de uma medida judicial que visa a implementação de políticas públicas depende em grande parte da conjunção de ativismos.

## 6.2 A distinção entre Judicialização e Ativismo Judicial

O ponto nodal neste momento é estabelecer a distinção entre o fenômeno da judicialização e do ativismo. Na lição de Streck (2013, p. 179), a judicialização ocorre em decorrência de competências dos poderes que não são cumpridas, abrindo espaço para

buscar no judiciário. Já o ativismo está condicionado à visão de cada julgador. Barroso (2009, pp. 21-22) faz uma conhecida e aprofundada distinção entre as duas expressões.

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, freqüentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

No entanto, Tassinari (2013, p. 40) discorda da comparação elaborada por Barroso, ao considerar que os fenômenos são da “mesma família”. Porquanto, a judicialização da política é um fenômeno contingencial (pois o Judiciário é chamado a intervir na inércia de alguns dos outros poderes do Estado), independente da vontade de juízes e tribunais, enquanto o ativismo judicial atrela-se a uma postura, uma conduta (e, portanto, ato de vontade) dos órgãos jurisdicionais que extrapola os seus poderes.

Enquanto o ativismo judicial está umbilicalmente associado a um ato de vontade do órgão judicante; a judicialização de questões sociais não depende desse ato volitivo do poder judiciário, mas, sim, decorre da sociedade (que se torna cada vez mais complexa) e da própria crise da democracia, que tende a produzir um número gigantesco de regulações (seja através de lei, medidas provisórias, decretos, portarias, etc.) e que encontram seu ponto de capitalização no judiciário e, principalmente, nas questões cujo deslinde envolve um ato de jurisdição constitucional. (OLIVEIRA *et al*, 2012, p. 271).



Para arrematar a questão da distinção entre os fenômenos, é possível finalizar que o Poder Judiciário, quando provocado, não pode omitir-se de decidir uma questão, portanto, a judicialização sempre vai existir, e independe da vontade do magistrado; Todavia, a atitude do juiz ao exercer sua competência é que determinará a ocorrência do ativismo judicial. Diante das diversas questões que se apresentam, Hutzler (2018, p. 96) não considera razoável que o Poder Judiciário permaneça passivo, devendo enfrentar tais mazelas, sendo o ativismo judicial considerado uma solução positiva, mesmo que não satisfaça aos demais poderes que deveriam agir.

[...] o Judiciário, nos tempos atuais não pode propor-se a exercer função apenas jurídica, técnica, secundária, mas deve exercer papel ativo, inovador da ordem jurídica e social, com decisões de natureza e efeitos marcadamente políticos. [...] Não é admissível um Judiciário que permaneça encastelado, a decidir, comodamente, apenas conflitos privados sem maior expressão, perante a realidade sóciopolítica dos dias presentes. [...], é preciso um Judiciário que não se abstenha perante esses poderes agigantados, mas que tenha condições para enfrentá-los em patamar de igualdade. (DOBROWOLSKI, 1995, p.99).

Barroso (2009, p. 19) aponta que sobre o ativismo, “há quem não goste e, de fato, é possível apontar inconveniências. Mas o ganho é maior do que a perda”. No Brasil, o ativismo judicial mostra-se indispensável. A concretização do texto constitucional não pode ficar à mercê dos “legitimados” em aplicá-la. Depositar confiança a sujeitos é, paradoxalmente, corromper o próprio constitucionalismo e a democracia (SOLIANO, 2013, p. 617).

Acerca da complexa decisão do magistrado em seguir um estilo ativista ou conservar-se como mera “boca da lei”, Cappelletti (1999, p. 47) recomenda:

[...] Eles devem de fato, escolher uma das duas possibilidades seguinte:  
a) permanecer fiéis, com pertinácia à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviantesco administrador. a) Recaindo a escolha na primeira alternativa, a autoridade judiciária ficará confinada ao tranquilo, embora apertado, campo das funções “protetoras” e “repressivas”. A sua escolha não superará os que podem ser considerados, em sentido lato, conflitos privados (sejam civis ou penais), dado tratar-se sempre de conflitos que não envolvem novas tarefas promocionais, agudas e usualmente direcionadas ao “Poder político” do estado. [...] b) Recaindo a escolha, pelo contrário, na segunda alternativa – como aconteceu, sempre em linha de princípio e com muitas alternativas e variantes, em vários sistemas de “Common Law”, especialmente nos Estados Unidos –

assistir-se-á então o emergir do judiciário como um “terceiro gigante” na coreografia do estado moderno.

Para finalizar é forçoso perfilhar que não é papel do Judiciário criar novas medidas referentes a direitos sociais, o que consistiria em violação ao princípio da Separação dos Poderes, mas sim, trazer concretude às políticas públicas já existentes, de modo a não permitir que um apego excessivo à formalidades acabe por obstar a concretização das metas principais do Estado Democrático de Direito. Adverte-se, no entanto, que, mesmo quando se trata de proteção aos direitos fundamentais, não é crível que, em todas as situações, possa o Poder Judiciário substituir a vontade dos mandatários da população (representantes eleitos). Pois é preciso não olvidar que, por mais nobres que sejam as intenções, não cabe ao Judiciário o papel de condutor da Administração Pública, mas tão-somente, de bússola excepcional, orientando os rumos. Espera-se que a atividade ativista seja guiada pela pontualidade e precisão, corrigindo atos ou omissões nocivas aos direitos fundamentais.

## **7. OBJEÇÕES À JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS.**

Alguns argumentos têm sido utilizados como objeções para inibir o fenômeno da judicialização, impedindo com isso a tarefa de promover políticas públicas. Algumas destas oposições foram selecionadas para análise que segue:

### **7.1 O superado pretexto da Separação dos Poderes**

Cientistas políticos e constitucionalistas tem travado acentuado debate para compreender o impacto da judicialização na tradicional tripartição dos poderes. Alega-se que essa clássica tripartição não consentiria que o Poder Judiciário interferisse nas ações do Poder Executivo e Legislativo, sob pena de transgredir um valioso preceito constitucional. De acordo com o tradicional princípio impresso por Montesquieu, o Poder Judiciário não conta com legitimidade para dispor quanto à administração do Estado. Qualquer interferência neste campo suscitaria uma invasão indevida na esfera de um poder sobre o outro (BREUS, 2006, p.206). Para os defensores da clássica separação de poderes, como Campilongo (2000, p. 122), “a democracia constitucional pressupõe a separação entre os sistemas político e jurídico. Sem essa separação não existe democracia. Isso significa que as decisões políticas, exceção feita à sua constitucionalidade, não podem estar submetidas ao controle judicial”. Contudo, é preciso reciclar este princípio, considerando o atual contexto social:

A separação dos poderes foi idealizada por Estados absentéistas, pautados no liberalismo econômico, sem objetivar a realização da igualdade material e de direitos prestacionais que levassem à justiça social. Esse contexto exigia uma separação de poderes praticamente absoluta e rígida, com funções muito bem definidas e um grau de independência que tornava praticamente impossível a interferência de um poder em outro. Afinal, o seu fim último era dividir e enfraquecer o poder do Estado, favorecendo as liberdades individuais. Somando-se isso à predominância do positivismo clássico e do império da lei, em que cabia ao Judiciário apenas declarar a vontade do legislador, resta óbvio que a função jurisdicional tinha papel secundário. (BEZERRA, 2017, pp. 63/64).

Compreende-se que essa teoria foi concebida como obra de seu tempo e, portanto, foi instrumento de limitação dos arbítrios do governante em favor da liberdade, propriedade e segurança da burguesia emergente (BEZERRA, 2017, p.63). Assim, a teoria de divisão de poderes foi, em outros tempos, arma necessária da liberdade e afirmação da personalidade humana. Em nossos dias, como bem pontua Bonavides (2011, p. 86) é um princípio decadente em virtude da incompatibilidade em que se acha perante a dilatação dos fins reconhecidos ao Estado e da posição em que se deve colocar o Estado para proteger eficazmente a liberdade do indivíduo e sua personalidade.

Asensi (2010, p. 84) aponta que em tempos atuais, superado o modelo absolutista e ingressando no *Welfare State*, a tripartição clássica mostra-se inadequada: afinal, a necessidade de autoafirmação dos poderes deu lugar ao garantimento de um elenco de direitos individuais e coletivos muito mais robusto do que aquele previsto pelo pensamento liberal. Para Sarmiento (2009, p. 274), no neoconstitucionalismo, a leitura clássica do Princípio da Separação dos Poderes, que impunha limites rígidos à atuação do Poder Judiciário cede espaço a outras visões mais favoráveis ao ativismo judicial em defesa dos valores constitucionais. A dificuldade da Administração Pública em se desvincular de velhas práticas pode se atribuir ao fato de que a clássica tripartição de funções entre os Poderes foi concebida em torno da autoridade do Estado e não adaptadas ao caráter prestacional e de gestão que a Administração assumiu hoje (BUCCI, 1997, p. 89).

É preciso advertir que a combinação entre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional com o direito à tutela jurisdicional efetiva põe termo à ideia equivocada de hegemonia de qualquer das esferas do Poder (REIS, 2011, p 03). O atual sistema normativo já superou a fase da noção rígida de separação entre os Poderes, e isso já é visto na prática, sendo reiteradas as ações civis públicas que buscam compelir o Estado a sair da situação de estagnação e entregar um direito constitucionalmente previsto (ARENHART, 2009, p. 02). Criar imunidades para que atos sejam praticados livremente pelo Chefe do Poder Executivo, sem qualquer possibilidade de controle é fomentar o arbítrio, causando um desequilíbrio entre os Poderes de Estado (ISMAIL FILHO, 2012, p. 156). O controle externo sobre o ato político evidencia-se como forma de preservar a própria da separação dos poderes.

A Constituição de 1988 representou uma mudança de paradigma para a posição do Judiciário dentro do tradicional sistema de tripartição dos poderes do período republicano, atribuindo inédita posição de independência em relação aos demais poderes

(CASAGRANDE, 2002, p. 22). Valendo-se de critérios objetivos e pautados nos ditames constitucionais, não estará o juiz usurpando a atribuição de qualquer representante de outra função do Estado, especialmente porque sua função se limitará a indicar a direção a ser trilhada pelo Estado (ARENHART, 2009, p. 06). Além disso, deve-se levar em conta que é da própria natureza do Judiciário a interferência no exercício das atividades dos demais poderes estatais, na condição de Poder com a atribuição de verificar a compatibilidade das atividades destes poderes com a Constituição Federal (BREUS, 2006, p. 207). O que é respaldado pelo artigo 5º, inciso XXXV, do texto Constitucional ao prever que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, inclusive, quando esses direitos estiverem sendo violados pelo próprio Estado através de um dos Poderes. Seria incongruente cogitar que o princípio da Separação dos Poderes, idealizado, em sua essência, para preservar direitos fundamentais, torna-se justamente o óbice à realização destes mesmos direitos.

Deste modo, não há que se falar em limitação de ação do Judiciário em razão do Princípio da Separação dos Poderes, considerando que a vinculação aos direitos fundamentais é suficiente para deprecar do Judiciário a adoção de ações voltadas ao seu cumprimento. Cabe ao Poder Judiciário, ainda que de forma considerada ativista, proteger direitos fundamentais, os quais foram elevados a tal patamar após anos de luta, pela sociedade (HUTZLER, 2018, p. 74), visto que os Poderes Legislativo e Executivo tem se mostrado inapto a afiançar o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Cabe ressaltar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto à consagração dos direitos fundamentais sociais em detrimento do princípio da separação, enfatizado no voto do Ministro Celso de Mello na ADPF nº 45, *in verbis*:

[...] implementar políticas públicas não está entre as atribuições do Supremo nem do Poder Judiciário como um todo. Mas é possível atribuir essa incumbência [...] quando o Legislativo e o Executivo deixam de cumprir seus papéis, colocando em risco os direitos individuais e coletivos previsto na Constituição Federal.

Assim também é o entendimento da Corte Catarinense:

Até mesmo porque, não vulnera o princípio da Separação dos Poderes a decisão judicial que ordena obrigação de fazer à Fazenda Pública, no intuito de corrigir omissão inconstitucional do Poder Público em desfavor do postulado da dignidade da pessoa humana, visando assegurar à população a observância de condições sanitárias mínimas

oferecidas na rede pública de saúde. Função precípua do Poder Judiciário.<sup>59</sup>

Logo, diante da omissão do Poder Legislativo, em não editar leis necessárias à implementação dos direitos sociais, ou da omissão do Poder Executivo em efetivar políticas públicas das quais tem dever de executar, nasce para o Judiciário o dever de fazê-lo, exercendo exatamente a sua própria função, de fazer cumprir as normas. Pior seria, na crítica de Hutzler (20218, p. 72) se o Judiciário, ainda que acionado, se mantivesse inerte, em postura similar aos outros poderes.

## 7. 2 A ausência de legitimidade representativa.

Dizem os críticos que a interferência de juízes nos demais Poderes através da “judicialização da política” representaria grave afronta à democracia, pois, o governo do povo para o povo só se realiza através daqueles em que a população depositou confiança através de seu voto direto (MELO, 2013, p. 62), de forma que não seria permitida a intervenção de esferas não legitimadas pela eleição direta e popular

A legitimação para atuar no direcionamento de ações sociais não é obtida através da aprovação em concursos públicos, mas apenas através de candidaturas de sucesso que passam pelos percalços de dedicada campanha eleitoral e que encontraram eco de suas propostas nas urnas. Apenas os candidatos eleitos nesta ordem de rituais democráticos são os únicos autorizados a representar a vontade popular, podendo comandar a adoção de medidas sociais. (MELO, 2013, p. 62).

O sistema democrático funda-se na ideia de soberania popular, que se concretiza, no sistema jurídico e político, sobretudo, através da eleição de representantes do povo nos Poderes Legislativo e Executivo. Portanto, são esses dois Poderes que refletem a escolha do povo e que têm a competência para a elaboração de leis e criação e execução de políticas públicas. Assim, conforme expõe Joskowicz (2010, p. 128), parte da doutrina alega que, se o Poder Judiciário determina a implementação de um direito social num caso concreto, estaria ferindo o princípio democrático, já que estaria atingindo as escolhas efetuadas pelos órgãos que representam a maioria popular. Ou seja, o argumento da

---

<sup>59</sup> TJSC. AI n. 2011.006909-1, Rel. Des. Pedro Manoel Abreu. Jul. em: 07 jun. 2011.

ingerência do Poder Judiciário sobre o Executivo é sustentado pelo fato de o juiz não gozar de legitimidade representativa. No entanto, é preciso avaliar que apesar de a legitimação dos membros do Poder Executivo e do Legislativo ser concebida mediante a eleição em sufrágio popular, este meio de legitimação não é o único previsto em nosso ordenamento. Com efeito, Melo (2013, p. 62) manifesta que, a aprovação em concurso público também é meio pelo qual acontece a correta legitimação do agente político, de modo que o magistrado e o membro do Ministério Público representam a vontade popular, dentro do seu espectro de atuação.

Todavia, não obstante os membros do Poder Executivo atingirem seus postos em virtude do voto, quando eleitos, suas atividades resumem-se a adoção de decisões unilaterais, afastando-se da audição dos representantes populares. As decisões tomadas pelo Poder Executivo acontecem, na sua maioria, sem a audição dos diretamente interessados (MELO, 2013, p. 62). A experiência revela que nem sempre é a vontade popular que norteia as decisões do Poder Executivo. Hutzler (2018, p. 94) revela que a inércia de atitude política e o receio da insatisfação de algumas classes diante de determinada matéria comprometem a imparcialidade dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo, em conduzir livremente seu papel de autêntico representante do povo, uma vez, que esses interesses podem divergir do consenso eleitoral e, assim, preferem não agir, a causar uma insatisfação.

Destaca-se que o problema da ausência de legitimidade do Judiciário é resolvido pela necessidade de motivação racional das decisões, a partir do qual a sociedade aprova ou reprova a conduta dos juízes (HUTZLER, 2018, p. 92). Nesse aspecto, os processos judiciais são legítimos canais de participação popular na medida em que permitem que as partes deduzam suas lides, discutindo a matéria que lhes é de interesse. Em se tratando de direitos difusos discutidos em juízo, Melo (2013, p. 62) indica que essa premissa se amplifica ao permitir a discussão de interesses sociais por representantes da própria sociedade, fazendo do processo judicial um instrumento participativo e eminentemente democrático.

É que a decisão judicial nasce do contraditório entre os interessados e assenta-se na possibilidade de diálogo anterior entre os que, possivelmente, serão atingidos pela atuação jurisdicional, seu conteúdo deve gozar da mesma legitimação a que faz jus o ato político emanado do Legislativo ou do Executivo. (ARENHART, 2009, p. 06).

Asensi (2010, p. 83), ao refletir sobre o protagonismo do Judiciário, sustenta que embora o Judiciário não possua os poderes orçamentários do Legislativo nem os poderes coercitivos do Executivo, tem considerável poder político como depositário da fé pública nas regras do jogo.

Não há dúvida de que é essencialmente democrático o sistema de governo no qual o povo tem o sentimento de participação. Mas tal sentimento pode ser facilmente desviado por legisladores e aparelhos burocráticos longínquos e inacessíveis, enquanto, pelo contrário, constitui característica *quad substantiam* da jurisdição, desenvolver-se em direta conexão com as partes interessadas, que têm o exclusivo poder de iniciar o processo jurisdicional e determinar o seu conteúdo, cabendo-lhes ainda o fundamental direito a serem ouvidas. Neste sentido, o processo jurisdicional é até mais participativo de todos os processos da atividade pública. (CAPPELLETI, 1999, p. 100).

A crise representativa agrava-se em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, em que grande parcela da população vive em estado de absoluta miséria e está desprovida de educação e informação, de modo que resta comprometida a participação consciente no processo democrático e o exercício de um controle social das políticas públicas. Assim, Joskowicz (2010, p. 129) pondera que a democracia não se concretiza de forma plena, já que a escolha dos governantes não é de todo consciente e não reflete a real vontade e necessidade do povo.

Nesse sentido, vemos que o neoconstitucionalismo, em seu marco teórico, tornou os poderes Executivo e Legislativo obrigatoriamente vinculados à realização dos direitos fundamentais. E para tal fim, legitimou-se o Poder Judiciário para garantir o cumprimento, não da mera vontade da lei, mas da integridade normativa da própria Constituição, podendo conformar os demais poderes à imperatividade da Lei Maior (BEZERRA, 2017, p. 65).

No tocante aos sujeitos incumbidos de tomar decisões políticas (os gestores públicos, principalmente): há, entre eles, forte influência dos interesses pessoais na condução do que é coletivo. Percebe-se, com desalento, que governantes, na sua maioria, não se mostram verdadeiramente interessados em propiciar as melhorias na qualidade de vida dos cidadãos. É facilmente detectável o interesse pelas vantagens individuais entre grupos privilegiados. Um eterno “fazer de conta” das lideranças políticas, no sentido de demonstrar interesse pelas demandas apresentadas pela sociedade, marcam o comportamento governamental e o caminho que apresentam é, invariavelmente, empurrar os problemas para frente, rumo a uma “solução no futuro”. (FAÇANHA; LIMA, 2011, p. 10).



Arantes (1999, p. 90) argumenta que antes do neoconstitucionalismo, a execução dos direitos fundamentais dependia da vontade do governante, mediante os estímulos e coações próprios do processo político, hoje, no estado democrático de Direito, essa execução pode ser cobrada do poder público por um órgão do próprio do Estado, numa instância não política de resolução de conflitos: a instância judicial.

Embora não tenham o batismo da vontade popular, magistrados e tribunais desempenham, inegavelmente, um poder político, inclusive o de invalidar atos dos outros dois Poderes. Onde estaria, então, sua legitimidade para invalidar decisões daqueles que exercem mandato popular, que foram escolhidos pelo povo? Há duas justificativas: uma de natureza normativa e outra filosófica. O fundamento normativo decorre, singelamente, do fato de que a Constituição brasileira atribui expressamente esse poder ao Judiciário. De acordo com o conhecimento tradicional, magistrados não têm vontade política própria. Ao aplicarem a Constituição e as leis, estão concretizando decisões que foram tomadas pelo constituinte ou pelo legislador, isto é, pelos representantes do povo. A justificativa filosófica [...] a democracia não se resume ao princípio majoritário. Se houver oito católicos e dois muçulmanos em uma sala, não poderá o primeiro grupo deliberar jogar o segundo pela janela, pelo simples fato de estar em maior número. Aí está o segundo grande papel de uma Constituição: proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos. E o intérprete final da Constituição é o Supremo Tribunal Federal. Seu papel é velar pelas regras do jogo democrático e pelos direitos fundamentais, funcionando como um fórum de princípios — não de política — e de razão pública — não de doutrinas abrangentes, sejam ideologias políticas ou concepções religiosas (BARROSO, 2009, p. 25).

De tal modo, a intervenção judicial é exatamente visando resguardar a democracia, mormente diante da crise das instituições representativas, pois quando estas instituições tidas como “democráticas” puserem em risco o interesse das minorias, os órgãos judiciais devem assumir a responsabilidade de garanti-los.

### 7.3 A executoriedade das normas programáticas

A Constituição de 1988 conferiu os contornos, os valores, os limites e os poderes do Estado Democrático de Direito, possui, por conseguinte, força normativa<sup>60</sup> que impede

---

<sup>60</sup> Sobre a “Força Normativa da Constituição”, de Konrad Hesse, extrai-se da “Tradução e Notas de Gilmar Ferreira Mendes” o seguinte: “A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na

que seus preceitos sejam tomados como meras ilações. Devendo o Poder Público garantir a máxima efetividade ao comando constitucional, visando concretizar o modelo de Estado ali projetado (LIMA; ALMEIDA, 2016, p. 131). Conforme argumenta Casagrande (2002, p. 24), a Constituição não se restringe a elencar as liberdades civis e políticas dos cidadãos, mas, atribui a estas liberdades um sistema de valores que informa todo o conteúdo jurídico das normas materiais da Carta.

Grande parte dos dispositivos constitucionais pertinentes aos direitos fundamentais de segunda dimensão é lançada sob o modelo de norma programática, de natureza eminentemente principiológica (GONÇALVES, 2009, p. 196). Para deslegitimar a executoriedade de políticas públicas, alega-se que as normas de caráter programático<sup>61</sup>, possuem conteúdo meramente orientador, sem aplicação imediata.

[...] quando se quer negar eficácia a um preceito constitucional, diz-se que ele não pode ser aplicado porque se trata de norma simplesmente programática [...] à luz dessa tradicional classificação, que se baseia na executoriedade das normas constitucionais, dizem-se operativos os preceitos que são dotados de eficácia imediata ou, pelo menos, de eficácia não dependente de condições institucionais ou de fato; e programáticos, a seu turno, os que definem objetivos cuja concretização depende de providências situadas fora ou além do texto constitucional. (MENDES *et al*, 2008, p. 28).

Defender esse argumento reduziria a Constituição a uma mera carta de intenções, de forma que seu conteúdo não encontraria executabilidade (MELO, 2013, p.72). Ocorre que em relação a estas normas o Estado deve adotar sempre uma conduta proativa. Afinal, num contexto neoconstitucionalista, toda norma constitucional é realizável, ainda mais quando norteiam a execução de políticas públicas de bem-estar social.

Outra falha conferida à normas programáticas seria seu caráter “genérico”, sobre isso, Breus (2006, p. 167) aponta que esta característica não pode ser confundida com

---

realidade. [...]. A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Disponível em: <https://cutt.ly/uh7PKP3>. Acesso em: 15 ago. 2020.

<sup>61</sup> Normas programáticas são aquelas que preveem programas, finalidades e tarefas a serem desenvolvidas pelo Estado e que demandam concretização pelo legislador. Por isso, diz-se que são normas com baixa densidade normativa. Em geral, os direitos sociais são previstos de forma mais vaga na Constituição a fim de permitir ao legislador infraconstitucional a concretização das normas de acordo com a conjuntura socioeconômica. A intenção dessa forma de positivação é impedir que as normas constitucionais acabem sendo superadas por mudanças conjunturais. (JOSKOWICZ, 2010, p. 111).

ausência de eficácia, posto que não se admite, em tempos atuais, a existência de normas constitucionais destituídas de eficiência e utilidade, sob pena de haver o enfraquecimento de todo o sistema de direitos e garantias. Aponta Melo (2013, p. 72) que a generalidade de tais normas é necessária, posto que cada uma deva se adequar à realidade de cada ente federativo, quando da atribuição de competências e adequação orçamentária.

Para Gonçalves (2009, p. 199), essas normas possuem, no mínimo, eficácia parcial, no sentido de, além de outras consequências, gerar a responsabilidade do Estado pela implementação de políticas públicas que concretizem de forma efetiva esses direitos. Se a lei existe, ela precisa ser cumprida, inclusive as normas constitucionais programáticas. Além de constituírem princípios e regras de diretrizes para o legislador e o administrador, Canotilho (1999, p. 1103) entende que elas vinculam também os tribunais, pois os juízes têm o dever de aplicar as normas de referência, por mais geral e indeterminado que seja o seu conteúdo.

É certo que os direitos [...] previstos expressamente na Carta Magna e sobre os quais deve haver implantação de políticas públicas, não representam uma vã promessa constitucional, desprovida de efetividade, mas, ao revés, constituem verdadeiras regras-norte que devem ser priorizadas e concretizadas pelo Poder Público, pois reproduzem valores fundamentais da vida social, sem os quais esta se tornaria vazia, sem sentido. Portanto, tais disposições constitucionais não foram previstas para ficarem apenas no plano abstrato, ou seja, para serem tão somente desejadas pelos indivíduos sem conferir-lhes poder de fruição. O Poder Constituinte previu-as com dois principais propósitos: (1) cientificar a todos sobre quais direitos lhes são e estão dispostos no texto constitucional; e (2) prenciar aos Poderes Constituídos que, no exercício de suas atribuições, devem empreender esforços, estratégias e programas com a finalidade de tornar reais, palpáveis, os referidos direitos. (FERRARESI, 2009, p. 65).

Assenta Bezerra (2017, p. 65) que por serem o coração de uma constituição pós-moderna, também os direitos fundamentais gozam da mesma superioridade e imperatividade das demais normas constitucionais, o que, somado ao seu alto teor axiológico, torna-os capazes de vincular o Estado ao seu efetivo cumprimento, sob pena de ruptura de todo o sistema jurídico.

Deste modo, pode-se dizer que a constitucionalização de princípios e seus valores inclusos que passaram a integrar o princípio da legalidade e limitar a discricionariedade administrativa, possibilitou controle mais amplo sobre os atos da Administração Pública, o que leva ao reconhecimento de que as normas constitucionais, no campo dos

direitos sociais, não são meramente programáticas, tem efetividade decorrente da própria Constituição Federal, obrigando ao Poder Público sua implementação, especialmente, por meio de políticas públicas, o que demanda um redimensionamento da concepção de discricionariedade. (CADEMARTORI; SCHRAMM, 2017, p. 18).

São normas que não impõem quantidade e forma de cumprimento, mas sim objetivos que o Estado Social busca alcançar através da Constituição. Pela própria natureza, Bezerra (2017, p. 72) aponta que, estas normas exigem maior esforço hermenêutico e sopesamento de valores em sua concretização, eis que afetam de modo mais direto a discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, as normas que preveem direitos fundamentais sociais não seriam meros conselhos ou exortações ao Estado, mas sim comandos obrigatórios de constituições supremas. Portanto, é tranquilo concluir que ao gestor é imposto cumprir todas as normas constitucionais, compreendidos os direitos sociais prestacionais.

Outro ponto a se observar é que os princípios passaram a ser de observação obrigatória pelos Poderes na execução de suas funções típicas. Antes, as técnicas de controle da atividade administrativa partiam da premissa de que os atos deviam estar em conformidade com a lei, esta compreendida em seu sentido estrito, e foram desenvolvidas numa época em que se pensava o Direito como um sistema jurídico de regras positivadas no ordenamento (CARDOZO, 2005, p. 29). No entanto, com o neoconstitucionalismo, não basta que o ato administrativo se compatibilize com a lei, deverá igualmente sujeitar-se aos princípios que norteiam toda a ordem jurídica, quer os decorrentes implícita ou explicitamente do texto da Constituição, da legislação ordinária ou da teoria geral do direito (CARDOZO, 2005, p. 30). O neoconstitucionalismo valorizou a força normativa dos princípios jurídicos. Assim, para fazer frente às demandas sociais, o controle dos atos administrativos ampliou-se, porque a noção de “legalidade” contraiu novas dimensões.

O apego à lei, característico do positivismo jurídico, cedeu lugar à normatização dos princípios, isto é, à concretização dos valores aceitos pela sociedade e refletidos na Constituição. O reconhecimento da insuficiência da lei como parâmetro exclusivo para regular as condutas em sociedade contribuiu para uma nova compreensão filosófica do Direito, antes legalista e formal, dando azo à construção do Direito por princípios. A revolução do direito constitucional repercutiu na esfera jurídico-política do Estado, ampliando o princípio da legalidade para que nele se incluam também os princípios constitucionais e os princípios gerais de direito, positivados ou não. (CARDOZO, 2005, p. 29).

Para Entería e Fernández *apud* Cardozo (2005, p.18) os princípios são excelentes parâmetros para o controle da legalidade dos atos discricionários, pois condensam os grandes valores jurídicos materiais que constituem o substrato do ordenamento e da experiência reiterada da vida jurídica. Assim adverte Di Pietro (2007, p. 123):

Os princípios gerais de direito são de observância obrigatória pela administração. Se corresponderem a valores consagrados no preâmbulo da Constituição ou mesmo decorrerem implícita ou explicitamente de suas normas, o ato administrativo (e também a lei) que os contrarie padecerá do vício de inconstitucionalidade. Se não decorrerem da Constituição, mas da legislação ordinária ou mesmo da teoria geral do direito, ainda assim têm que ser cumpridos pela administração, sob pena de invalidade do ato, corrigível pelo Poder Judiciário. Isso mesmo, ao invés de afirmar-se que a discricionariedade é liberdade limitada pela lei, melhor se dirá que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pelo Direito. O princípio da legalidade há de ser observado, não no sentido estrito concebido pelo positivismo jurídico e adotado no chamado Estado legal, mas no sentido amplo que abrange os princípios que estão na base do sistema jurídico vigente, e que permitem falar em Estado de Direito propriamente dito.

Neste sentido, Bezerra (2017, p. 47) aponta que ao superar antigos dogmas do positivismo clássico, como a ausência de normatividade dos princípios e direitos fundamentais, o neoconstitucionalismo inaugurou o Estado Democrático de Direito em nosso país, pautando-se no valor-síntese da dignidade da pessoa humana. Cademartori; Schramm (2017, p.14) ainda preveem que esse controle sob a Administração Pública tende a alargar-se ainda mais na tentativa de compatibilizar seus atos aos princípios e demais normas constitucionais, com vistas sempre ao interesse público.

#### 7.4 O caráter cogente das disposições do CNAS

Durante este estudo de caso, constatou-se que além dos habituais argumentos usados para justificar a não intervenção do Judiciário na execução de uma política pública, também há o da debilidade das normativas que dispõe sobre a política de assistência social, não sendo reconhecido seu caráter vinculante, considerado meras orientações, como no caso desta decisão do TJSC, em que o órgão do Ministério Público

na comarca de Joinville/SC requereu a contratação de equipe técnica para os CREAS daquela cidade:

[...] 2. O Ministério Público demanda o incremento da estrutura de pessoal do Centro de Referência Especializado de Assistência Social do Município de Joinville, ponderando haver diretriz do CNAS que impõe um quantitativo mínimo de servidores. **A norma do órgão superior do SUAS, todavia, tem natureza programática e não vincula de forma direta a municipalidade quanto à ordenação de seus agentes.** Além disso, há obstáculos insuperáveis à imposição da contratação imediata pela Fazenda Pública: não se sabe especificamente (a) o impacto orçamentário da medida, (b) a proporção do incremento no limite de gastos com pessoal e (c) se há cargos vagos disponíveis para imediato provimento. 3. Recurso desprovido.<sup>62</sup> (Grifou-se).

Antes de adentrar no mérito desta discussão, é preciso, tratar, ainda que sucintamente, sobre o Conselho Nacional de Assistência Social. Como ficou exaustivamente evidenciado nos capítulos iniciais, toda a estrutura do SUAS está alicerçada nas resoluções do CNAS, que compreende desde o financiamento até a composição de recursos humanos. E isso foi o que disciplinou a LOAS:

Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do SUAS, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Parágrafo único. **A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.** (Grifou-se).

As políticas públicas, desde sua criação até sua implementação e, inclusive, na sua revisão e fiscalização, devem passar pelo crivo dos Conselhos de Direitos. A característica destas políticas, conforme observa Melo (2013, p. 77) é não conservar a característica de ser um ato político, pois a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas as retira a gênese de ideia promanada do Legislativo e do Executivo somente.

---

<sup>62</sup> TJSC - Apelação Cível n. 0900464-12.2018.8.24.0038, de Joinville. Rel: Des. Hélio do Valle Pereira. Jul. 20 fev. 2020.

Destaca Gonçalves (2009, p. 193) que os Conselhos são resultantes do esforço de mobilização social e dos debates públicos que precederam a formulação da Constituição Federal de 1988, que adotou o princípio da participação popular na elaboração e formulação das políticas públicas da saúde, da assistência social, educação, a fim de possibilitar que a sociedade possa compartilhar com o Estado a definição de prioridades e a elaboração de políticas públicas como forma de exercício de cidadania e de controle social. Para exemplificar a dimensão da ação de um Conselho, utiliza-se a seguinte situação: é assegurado o direito do cidadão de receber um serviço público de qualidade. Mas o que é um serviço de qualidade? Regules (2014, p. 73) entende que serviço de qualidade é aquele que será, em alguma medida, parametrizado pelos órgãos competentes para dizer o que é um serviço de assistência social de qualidade, e conclui:

Portanto, o Conselho Nacional de Assistência Social, no exercício de sua competência normativa, deve estabelecer e especificar, por exemplo, os serviços de assistência e dizer que aquele serviço tem característica 'a', o outro tem a característica 'b'. E é dentro desse padrão que devemos buscar elementos razoáveis de qualidade. Não dá para dizer que isso não está na lei. Não dá para dizer que essa norma não é aplicável. Ela é aplicável e é direito do cidadão.

Destaca-se ainda que a NOB/RH, que é uma resolução do CNAS, estabelece diretrizes, parâmetros gerais para a gestão do trabalho. Essa norma operacional básica trata das equipes de referências, constituídas por servidores na oferta de programas e serviços, define o perfil destes profissionais, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados. Isso é importante para se definir parâmetros. Voltando ao exemplo, o que é um serviço de qualidade? Regules (2014, p.77) aponta que sem parâmetros não será possível responder essa pergunta.

Superado isso, questiona-se qual a natureza das normas editadas pelo CNAS.

Sabemos que o CNAS estabelece etapas e resoluções para regular a matéria relativa à Assistência Social e aos seus serviços. Diria que a competência do CNAS decorre do artigo 204 da Constituição Federal, no qual estabelece para as ações na área da assistência social que a descentralização político-administrativa caberá à coordenação e, as normas gerais, à esfera federal. (REGULES, 2014, p. 74).

Mas o que são normas gerais? Regules (2014, p. 78) explica que são princípios, diretrizes, fundamentos, regras que são aplicáveis de maneira uniforme em todo o território nacional. Visam estabelecer parâmetros, assim, se estiver dentro desse

parâmetro é legal e tem força obrigatória. Regules (2014, p. 75) ainda salienta que o artigo 17 da LOAS atribuiu caráter deliberativo ao CNAS, “atenção, não é consultivo, é deliberativo. Para o consultivo existem órgãos federais, estaduais e municipais que têm um caráter consultivo, não é o caso do CNAS”. O artigo 18 da LOAS pronuncia que compete ao CNAS, além de outras, a competência de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública no campo da assistência. Portanto, poder e função normativa. Mais uma vez, está-se no campo da função normativa, que significa que é um poder de ditar normas gerais e abstratas que vão regular em determinada matéria com base na lei, sem inovar, originariamente a ordem jurídica (REGULES, 2014, p.75).

Para corroborar com a premissa de que as normas editadas pelo CNAS têm força vinculante, o Ministério de Desenvolvimento Social e a Advocacia Geral da União emitiram notas técnicas esclarecendo a questão da imperatividade das normas do CNAS. A Nota Técnica nº 41/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social (Anexo XIV) expõe: “A NOB/RH SUAS **constitui-se um parâmetro nacional com força cogente e, portanto, deve ser observada por todos os entes federados**, como garantia da qualidade do serviço socioassistencial ofertado pela rede pública ou privada” (Grifou-se).

No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 00322/2018 da AGU (Anexo XV):

Muito embora a NOB-RH/SUAS tenha natureza jurídica de norma infralegal, **a sua força cogente em relação aos entes federativos decorre da participação destes entes no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ao fazer parte do SUAS, por meio do qual recebe recursos do cofinanciamento federal, o ente federativo adere a todas as regras deste Sistema, inclusive aquelas veiculadas na NOB/RH/SUAS.** (Grifou-se).

Na análise do direito positivo brasileiro, as políticas públicas podem estar expostas em “normativas constitucionais, ou em leis, ou ainda em norma infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público” (BUCCI, 2006, p. 11). Além do mais, as legislações infraconstitucionais especiais explicitam elementos definidores da positivação de políticas sociais, tais como: “(a) finalidade da política, (b) seus princípios, (c) diretrizes, (d) forma de organização e gestão, (e) ações governamentais, com atribuições de deveres e competências, (f) fontes de recursos financeiros” (ARZABE, 2006, p. 65), o que deve ser visto como positivo, pois quanto mais detalhado uma política,



mais atrelado o gestor público estará e menores serão as chances se desvirtuar o propósito dessa política pública.

Portanto, conclui-se que quando um ente federado ingressa no Sistema Único de Assistência Social, o faz ciente que deve obedecer a todas as regras estabelecidas pelos órgãos superiores, inclusive, no que tange a contratação de recursos humanos, afinal a uniformidade é a característica principal de um “sistema único”. Ora, se a própria Constituição Federal prevê que as diretrizes gerais deverão ser ditadas pela esfera federal, ficando apenas a coordenação e a execução dos programas ao encargo dos entes estaduais e municipais (art. 204), não pairam dúvidas que os artigos da Lei Federal nº 8.742/1993 que determinam a observância das normas expedidas pelo CNAS (órgão federal) que detalham como deve ser o funcionamento dos serviços são de observância obrigatória, afinal, “a Administração somente regulamenta na medida em que a lei lhe autoriza” (MARTINS, 2014, p. 191). O ente municipal poderia cogitar a dispensa em seguir as deliberações do CNAS se demonstrasse cabalmente que com o número de profissionais inferior ao estabelecidos nas normativas, consegue atender a expressiva demanda, todavia, não foi isso que ocorreu, e considerando o agravamento das questões sociais, nunca ocorrerá.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Decifrar a política de assistência social não é uma tarefa fácil. Embora constitucionalmente incluída no tripé da seguridade social, ela nunca se desvencilhou dos ranços de sua origem - assistencialismo, clientelismo, primeirismo, seu uso como medida de manutenção de poder político das “elites” sobre os usuários de serviços e bens assistenciais (PAULA, 2013, p. 95). A política social no Brasil, provavelmente, até a Constituição de 1988 e, mesmo um pouco depois dela, era basicamente carteira assinada. Quem a tinha, possuía algum direito social e trabalhista, do contrário, vivia do favor (COUTINHO, 2014, p. 51). A Carta Democrática tem sua essência na busca por um legítimo Estado de Bem-Estar Social. Os direitos sociais traduzem a ideia de que “o Estado existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal” (ASENSI, 2010, p.63). Houve a partir das políticas públicas implementadas depois da Constituição de 1988, uma transformação desse panorama. Paulatinamente, direito social deixou de ser favor e passou a ser responsabilidade estatal. Com isso, a assistência social, enquanto direito, rompeu com o caráter assistencialista, passando a ser reconhecida como política pública de direito, que segue em contínua construção.

Conquanto o SUAS tenha avançado significativamente, muito ainda precisa ser trilhado. Ao concluir esse estudo de caso é possível apontar mazelas crônicas dentro desta política pública que embarçam seu reconhecimento como direito: (I) A incompreensão, até mesmo por parte dos gestores públicos, do que é a política de assistência social e quais serviços oferece. (II) O predomínio do *jeitinho* para resolver questões, desconsiderando toda a estrutura baseada em um arcabouço legal e metodológico. (III) a contratação de agentes públicos para a execução dos serviços ainda não é uma prioridade do Estado.

A política municipal de assistência social não pode limitar-se à mera existência de um prédio com uma placa de identificação e escasso recurso humano. O atingimento dos objetivos dos serviços prestados pelos centros de referência depende de uma estrutura que permita o efetivo acesso dos usuários em situação de risco social aos benefícios e serviços socioassistenciais, buscando sempre a máxima efetividade de suas atividades. Sem operadores nesta política ocorre o que Nogueira (2011, p. 200) chama “sofrimento organizacional”, quando as coisas não funcionam como deveriam e não existe força para

modificar, tornando as rotinas dos profissionais improdutivas, que conseqüentemente mergulham em um mal-estar coletivo, com a sensação de que nada funciona e que não há nada a fazer, deixando com isso, de garantir o acesso aos direitos dos usuários.

É preciso lançar um olhar sensível sobre às políticas públicas sociais, pois sem sua fiel execução, corre-se o risco de que as promessas dos direitos sociais não sejam cumpridas. Equipar um órgão socioassistencial é atender o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, que passa por aprovisionar os órgãos com profissionais para trabalhar. A falta de servidores gera a descontinuidade dos serviços, que por consequência traz prejuízos à população. Como combater, por exemplo, à violência sexual contra crianças e adolescentes ou como apoiar a saída de pessoas da rua, sem agentes públicos para isso?

Para realizar seus objetivos, os serviços de assistência social devem contar com um conjunto de aportes: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento. É intolerável que em pleno século XXI pessoas não acessem seus direitos por ausência de equipamentos e serviços adequados ou pela falta de servidores para operacionalizá-los.

O Brasil é hoje um país mais injusto e desigual do que pobre e, por conseguinte, extremamente dependente de políticas oriundas do Estado para a superação desse nefasto quadro social (BREUS, 2006, p. 170). De nada adianta um arcabouço legal, se não há interesse ou há equívocos ao gerir essa política. É imperioso a conscientização de gestores públicos que a assistência social é “dever do Estado e direito do cidadão”.

É importante considerar que o SUAS se consolida, em grande medida, pela expansão dos serviços e a oferta de benefícios socioassistenciais. A característica principal dos serviços (e sua diferença em relação aos projetos e programas) diz respeito à sua oferta contínua. Ou seja, sempre que o cidadão tiver uma necessidade de proteção de assistência social haverá um serviço para atendê-lo. Isso produz para o cidadão um sentimento de segurança a partir do qual ele pode afirmar “se eu precisar, sei que posso contar!”. (FERREIRA, 2011, p. 25).

Segundo Couto (2008, p. 208), a centralidade do papel do Estado na condução da política pública tem o caráter de garantir que ela realmente atenda a ‘quem dela necessitar’. A prestação de serviços socioassistenciais em um município deve romper com a lógica discricionária que os governos têm em relação ao atendimento (COUTO, 2014, p. 126). Embora a execução da política social esteja a cargo do Executivo, seu

alcance depende do Legislativo – pela construção de normas e aprovação orçamentária. É por sua vez, do Poder Judiciário que a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a omissão do Estado em sua prática (IPEA, 2015, p. 201). É preciso alertar que a nova postura do Judiciário diante das políticas públicas não deve ser vista com uma interferência indevida, pois a experiência comprovou que a mera positivação de direitos sociais não tem força para alterar a realidade social, sem políticas públicas efetivas, assim ao intervir, o Judiciário, constitucionalmente autorizado, incita a concretização de direitos fundamentais, diante da omissão estatal. Com efeito, as palavras do Ministro Fux merecem transcrição: “A Constituição não é ornamental, não se resume a um museu de princípios, não é meramente um ideário; reclama efetividade real de suas normas”<sup>63</sup>.

Assim, no caso apresentado, ao acionar o Judiciário, o Ministério Público fez uma intervenção legítima. E legítima também foi a intervenção feita pelo Magistrado ao acolher o pedido, determinando a contratação dos servidores para ocuparem os cargos nos centros de referência, pois, se a composição da equipes tem previsão em ato normativo exarado por órgão federal (CNAS), este que recebeu autorização legislativa para regular os serviços em âmbito nacional (LOAS), o Poder Judiciário não está inventando obrigações para a Administração Pública, mas apenas determinando que se cumpra a norma vigente.

Indagou-se durante o desenvolvimento do estudo de caso se a implementação das políticas públicas, função usualmente dos poderes Legislativo e Executivo, estaria no rol de competências do Poder Judiciário. A resposta repousa na decisão exarada quando do julgamento da ADPF 45 pela Suprema Corte brasileira:

[...] não ordinariamente, mas sim em bases excepcionais, se e quando órgão estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas de conteúdo programático.

De tal modo, o Judiciário é provido de uma competência supletiva e excepcional, em matéria de implementação de políticas públicas (HUTZLER, 2018, p. 88). Diante da omissão dos outros poderes, cabe ao Poder Judiciário, com a sua função de aplicador da lei, exigir o cumprimento da Constituição e concretizar os direitos de cidadania.

---

<sup>63</sup> STF - REsp 771.616/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma. Jul. em: 01 ago. 2006.

Assim, se conclui que em Navegantes, a política pública de assistência social foi adimplida em sua completude a partir da judicialização desta questão, aliada ao ativismo ministerial e judicial. Ao exigir do Executivo o respeito à ordem constitucional, o Judiciário demonstrou a exata compreensão do seu papel. Note-se, que o juiz não inovou, apenas determinou que o Estado reforçasse os serviços socioassistenciais para garantir qualidade e eficiência no serviço público oferecido aos cidadãos. O Judiciário agiu a partir e sua competência própria, para fazer valer a Constituição e a legislação infraconstitucional que regulamenta os direitos previstos na Carta Magna. O magistrado não pode ficar na posição de mero espectador, assistindo o Poder Executivo ou o Legislativo usar os recursos públicos como “um cheque em branco”, (FAÇANHA; LIMA, 2011, p. 05). Assim, os direitos sociais não podem ficar subordinados à boa vontade do administrador.

Pensar diferente disso, sob o pretexto do argumento da “separação dos poderes”, desconsiderando o atual contexto social, é seguir na contramão do neoconstitucionalismo. Sem dúvidas, o princípio da separação dos poderes é vital para segurança da democracia, contudo, não parece certo privilegiá-lo em detrimento da concretização de direitos fundamentais. Conforme expõe Silva (2017, p. 16) cabe ao Poder Judiciário agir como o fiel da balança de modo a equacionar, quando necessário, a correta materialização de políticas públicas atinentes à manutenção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, quando em xeque o mínimo existencial.

Em relação à intervenção do Judiciário, Mello (2003, p. 317) expõe “que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado [...]. Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas *ad náuseam* encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo”. Portanto, compreende-se que o Judiciário pode ser um excelente aliado na execução de políticas públicas.

Essa conduta do Magistrado de fazer cumprir a letra da lei, tem recebido muitas críticas, ocorre que o ativismo, quando utilizado para concretização dos direitos fundamentais ou para a manutenção da integralidade do Direito, não deve ser levado como algo prejudicial ao ordenamento, mormente porque melhor um Judiciário garantidor a um Judiciário passivo (HUTZLER, 2018, p. 88). Neste viés, Barroso (2009, p. 32) assinala que “o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema”.

À guisa de conclusão é possível estabelecer parâmetros para chancelar a atuação do Judiciário ao determinar que o Poder Executivo adimplisse inteiramente a política pública de assistência social no município de Navegantes: I. as normas constitucionais que estabelecem direitos sociais vinculam o Poder Executivo para sua implementação; II. o descumprimento das políticas públicas de ordem social estabelecidas na Constituição atenta contra o escopo da própria administração; III. a carência de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais representa omissão da administração e portanto, é suscetível de controle pelo Sistema de Justiça.

Destaca-se que o êxito do controle judicial sobre as políticas públicas se deve ao alinhamento entre o Ministério Público e Judiciário. A respeito da atuação do Ministério Público, mostra-se indispensável, considerando que “há uma sociedade incapaz de exigir seus direitos por conta própria” (KERCHE, 2007, p. 276), justificando assim, a existência de um órgão com amplos poderes e independência em relação ao sistema majoritário. O administrador público passou a ter de levar em conta a presença de mais um ator, que tem interferido no que se faz, no que se deixa de fazer, no como se faz e com que recursos (SADEK, 2009, p.11). No caso concreto deste estudo, o Ministério Público não impôs uma decisão de política pública ao poder municipal. Entretanto, inegável que sua atuação interferiu no planejamento da política pública de assistência social.

No Poder Judiciário reina a máxima latina *nemo iudex sine actore*, ou seja, não há juiz sem autor (ASENSI, 2010, p. 64). A ação civil pública foi a maneira que o Ministério Público na cidade de Navegantes provocou o Judiciário para atuar na questão da falta de servidores no CREAS e CRAS. O Ministério Público funciona, então, como órgão mediador e indutor das mudanças (GONÇALVES, 2009, p. 204).

Diante do dever estabelecido aos municípios de executarem a Política Nacional de Assistência Social em seus territórios, devem por certo, existir um padrão na prestação deste serviço (composição de equipes, metodologia de trabalho, metas, fluxos resultados esperados). Ao integrar o Sistema Único de Assistência Social, o município deve seguir as regras estabelecidas pelo CNAS, que é órgão que delibera inclusive sobre a aplicação dos recursos. A assistência social é reconhecida como política pública de direito, porque as normas vincularam os atos do Executivo municipais. Sem isso, corre-se o risco de a assistência social retornar ao assistencialismo de antes.

Ao firmar um termo de ajustamento de conduta, o Executivo municipal reconheceu sua omissão em relação ao seu dever de agir na seara da assistência social local. Mais adiante, ao descumprir o termo, mostrou a necessidade de judicializar a

questão, as palavras de Bobbio (1992, p. 05) expressam bem esse imperativo, “os direitos, portanto, não nascem por “bondade” dos governantes, na medida em que são conquistas árduas e legítimas da sociedade civil no cotidiano de suas práticas”.

Quando uma norma constitucional diz que a pobreza e a desigualdade têm de ser, respectivamente, erradicada e reduzida, como está no artigo 3º da Constituição, o Direito está definindo objetivos, funcionando como elemento substantivo de definição de ponto de chegada. Assim, poderemos estabelecer uma sociedade mais igualitária, uma sociedade menos desigual, onde não haja pobreza. Mas o Direito não é só o farol que indica o ponto de chegada, o Direito também é a ferramenta, é o meio do caminho. É ainda um conjunto de meios, um conjunto de ferramentas. Nesse sentido, tem uma dimensão funcional. O Direito é, portanto, objetivo. É também ferramenta, mas é ainda uma terceira coisa, é uma espécie de arquiteto institucional (COUTINHO, 2014, p. 53).

Se não houver críticas ao sistema, permanece-se numa situação de estagnação, sem avançar nessa política, que tem o próprio Estado como maior violador de direitos.

A conclusão que se tira disso é que o próprio Estado utiliza a máquina pública, em uma relação autofágica. Na prática, o Estado elabora as normas sobre a própria administração pública e, na esmagadora maioria das vezes, a própria administração, por meio de seus órgãos competentes e legitimados, questiona a norma, e o mesmo Estado, por meio do Poder Judiciário, analisa a constitucionalidade da medida. Esse processo, que demanda tempo e recursos, acaba por servir unicamente ao uso da máquina estatal por ela mesma. (HUTZLER, 2018, p. 82).

A ameaça de os direitos sociais não saírem do papel ronda a sociedade cotidianamente. Por isso, não há como prescindir do controle pelo Poder Judiciário do mérito do ato administrativo, em questões relativas à lesão ou ameaça a direitos fundamentais. Neste sentido que Silva (2017, p. 16) adverte que “não se pode interpretar cláusula de proteção à sociedade em desfavor desta. É desarrazoado sustentar-se que o dito ativismo judicial fira a Democracia Participativa, quando esta sofre violações muito mais graves diante de não atendimento de dever prestacional”.

Mas a conclusão que se extrai é que a atuação do Judiciário é uma consequência de uma postura resolutiva do Ministério Público, pois aquele por si só não interfere sem ser provocado, para que a interferência judicial na política pública tenha êxito é preciso um alinhamento de elementos: I. A inércia de Poder Executivo diante de uma direção constitucional ou legal; II. A demonstração que essa inércia causa danos à sociedade; III.

o interesse do Ministério Público em “abraçar uma causa”; IV. Que o magistrado não se limite ser “boca da lei”, e abandone a zona de conforto, observando a função social da toga.

Em suma, a intervenção judicial para corrigir distorções na implementação de políticas públicas não só é legitimada pela Lei Maior, como se constitui um verdadeiro dever do Estado-Juiz, que estará exercendo o devido controle sobre o ato administrativo, sem ferir a harmonia que deve prevalecer entre os poderes (HUTZLER, 2018, p. 145). Silva (2017, p. 09) adverte, no entanto, que a intervenção do Poder Judiciário deve-se pautar no controle jurídico da razoabilidade do ato do poder público. Ou seja, é possível concretizar, por meio da intervenção judicial, o núcleo básico de direitos, por meio de coercitividade, mas com justa medida para alcançar os fins pretendidos.

Oliveira *et al*, (2015, p. 157) adverte que a afirmação do direito à assistência social de forma mais legítima e coerente com a Constituição exige a construção de soluções compartilhadas e assentadas no diálogo entre todos os atores sociais envolvidos. O Judiciário não pode ser visto como o único órgão responsável pela manutenção da democracia. É importante que haja um despertar de consciência dos membros dos outros Poderes para que cumpram com sua função e não sofram a intervenção do Judiciário determinando o cumprimento de suas decisões. Almeida (2011, p. 85) acrescenta, por fim, a necessidade de se estabelecer uma articulação entre os poderes políticos e os órgãos judiciais. Desta forma, os riscos da intervenção judicial nas políticas públicas sociais, podem ser cautelosamente afastados, sem, com isto, restar comprometida a normatividade das disposições constitucionais que preveem direitos sociais.

A Assistência Social é uma política pública de Estado, direito do cidadão e dever do Estado. Essa tríade permite a intervenção do Poder Judiciário, que é justificada para garantir efetividade aos direitos sociais, quando desprezado pelos demais poderes. Assim, a partir do método indutivo, é possível finalizar que a hipótese que se confirma é que intervenção do Judiciário na execução de políticas públicas, apesar de ser exceção, e exibir aparência de ativismo judicial, é legítima, pois operou, neste caso, dentro dos limites constitucionais, diante da explícita omissão do Poder Executivo.



## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari [Org]. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Análise de políticas públicas. *In*: Dicionário crítico: Política de assistência social no Brasil. ROSA, M. C. Fernandes, HELLMANN, Aline [Org]. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo: Tribunais, 2003.

ALBINO, Priscilla Linhares. As campanhas institucionais do Ministério Público de Santa Catarina como forma de fomento à promoção e à implementação de políticas públicas infantoadolescentes. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://cutt.ly/lh7AD2A>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *In* Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. Direitos fundamentais sociais e sua aplicação pelo Judiciário: hidrólise judicial de políticas públicas ou tutela efetiva? Revista Direitos Fundamentais & Justiça, n. 14, jan./mar. 2011.

ALMEIDA, Mariana Eugenio. Proteção social e desigualdade no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, vol. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

ALVES, Jolinda de Moraes. Assistência Social. *In* FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline [Org.] Dicionário crítico: Política de Assistência Social nos Brasil. pp. 22-25. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em Ação: Atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional. 1ª. ed. Salvador: Jus Podium, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.14, nº 39. São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>. Acesso: 10 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*. Ano I, n. 1, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/ph1ljPM>. Acesso em: 13 set. 2020.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Direitos Humanos e políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari [Org.]. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ASENSI, Felipe Dutra. Indo além da judicialização: O Ministério Público e a saúde no Brasil. Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. vol. 3, n. °1, jan/jun. 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. amp. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. *O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy*. *Revista de Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro, ano 01, vol. 1, 1ª ed., 2017.

BARRETO, José Cantuária. *Administração Pública Accountability*. *In*: Ministério Público: o pensamento institucional contemporâneo. Brasília: Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (SYN)THESIS. Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, pp. 23-32, 2012. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 15 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº. 13, Madrid, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BELO HORIZONTE. *Dicionário de termos técnicos da assistência social*. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: ASCOM, 2007.

BENGE, Casimira. Em defesa de uma política pública que garanta o bem-estar social. *In* *Direito e Assistência Social*. [Org.] ALBUQUERQUE, Simone Aparecida *et al*. Brasília, Fiocruz - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp.21-22, 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos *et al.* O conceito de “relevância pública” na Constituição Federal. *Revista de Direito Sanitário*, v. 5, n. 2, jul. 2004. Disponível em: <https://cutt.ly/ujiAgCi>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BEZERRA, Flávio. Neoconstitucionalismo, Ativismo Judicial e Ministério Público na Tutela do Direito fundamental à Saúde. *Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará – Ano I, nº I, Vol. 1*, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/mh11gJ6>. Acesso em: 07 ago. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <https://cutt.ly/JjiAdsY>. Acesso em: 06 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis>. Acesso em: 28 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm). Acesso em 14 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm). Acesso em: 21 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Fome. 1ª Ed. Brasília, 2011. Disponível em: <https://cutt.ly/5h44SoQ>. Acesso em: 04 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social Gráfica e Editora Brasil. Brasília, 2011. Disponível em: <https://cutt.ly/qh11zmm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Plano Decenal SUAS: Plano 10. Secretaria Nacional de Assistência Social. Governo Federal: Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório da IV Conferência de Assistência Social. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2003. Disponível em: <https://cutt.ly/Fh44hgI>. Acesso em: 17 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Relatório da V Conferência Nacional de Assistência Social. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília 2005. Disponível em: <https://cutt.ly/Lh11vHS>. Acesso em: 17 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/nh7As0g>. Acesso em 13 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2005. Disponível em: <https://cutt.ly/ch7taz0>. Acesso em: 13 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Disponível em: <https://cutt.ly/Dh11nDFA> Acesso em: 07 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Disponível em: <https://cutt.ly/EhKiTKp>. Acesso em: 13 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104175>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <https://cutt.ly/ihKiXoo>. Acesso em: 03 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Censo SUAS 2018 – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/EjiAoEr>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional. A problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em Direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari [Org.]. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e Direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa. Brasília, nº 133, jan./mar. 1997.

- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito*. Curitiba: Juruá, 2001.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SCHRAMM, Fernanda Santos. *Direito Público e Hermenêutica: problemas e desafios atuais*. 1ª ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017.
- CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Governo representativo versus governo dos juízes: A autopoiese dos sistemas políticos e jurídicos*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 8, nº 30, pp. 120-126, jan./mar. 2000.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- CAPPELLETI, Mauro. *Juízes legisladores*. Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Acesso à Justiça*. *In Revista do Ministério Público - Nova Fase*. v. 1, nº 18, 1985, pp. 08-26. Disponível em: <https://cutt.ly/Gh44ZHk>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- \_\_\_\_\_. *Juízes irresponsáveis?* Tradução Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1989.
- CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. *Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. *In: JACCOUD, Luciana. [Org.]. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <https://cutt.ly/gh44VPi>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- CARDOZO, Maria Izabel Andrade Lima. *Discricionariedade e controle jurisdicional no direito da concorrência pós-constituição de 1988*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas*. *In Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. *O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política*. *Revista Direito FGV*, São Paulo. pp. 399-422. jul/dez, 2010.
- CASAGRANDE, Cássio. *Ministério Público e a Judicialização da Política: estudos de casos*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério Público, ação civil pública e a judicialização da política: perspectivas para o seu estudo. Boletim Científico da ESMPU, Brasília, ano I – nº 3, pp. 21-34, abr./jun. 2002.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. Apresentação. *In* Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. [Org.] COLIN, Denise Ratmann Arruda *[et al]*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. *In* Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. [Org.] COLIN, Denise Ratmann Arruda *[et al]*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 40, jul/dez, 2001.

CÓRDOVA, Ismael de. O papel do advogado na gestão do SUAS: Um estudo a partir do acesso aos direitos socioassistenciais. Criciúma: 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/Ah11EiG>. Acesso em: 12 dez. 2019.

COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *In* *Justitia*, São Paulo, 51, jan/mar.1989.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Qual é o papel do direito e do jurista na assistência social? *In* Direito e assistência social. [Org.] ALBUQUERQUE, Simone Aparecida, *[et al]*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Fiocruz, 2014.

COUTO, Berenice Rojas. Direitos Socioassistencias. *In* FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline [Org.] Dicionário crítico: Política de Assistência Social nos Brasil. pp. 89-91. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

\_\_\_\_\_. O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível? 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; *et al*. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: SUAS uma realidade em movimento. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, Berenice. Sistematização e Conclusões. *In* Direito e Assistência Social. [Org.] ALBUQUERQUE, Simone Aparecida *et al*. Brasília, Fiocruz - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp.126/128, 2014.

- DEMARCHI, Clovis, *et al.* Da possibilidade de angariar efetividade aos direitos fundamentais através do ativismo judicial. *Ativismo judicial e judicialização de políticas públicas: a teoria da separação dos poderes no ambiente transnacional assimétrico*. Itajaí: Editora da Univali, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2007.
- DIAS, Lúcia Regina Rudit. *Judicialização e contracondutas no trabalho da equipe de um CREAS: forças em tensão na assistência social*. Florianópolis, 2017.
- DOBROWOLSKI, Sílvio. A necessidade de ativismo judicial no estado contemporâneo. *Revista Seqüência*, vol. 16, nº 31, Florianópolis, 1995.
- FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das Políticas Públicas Sociais: Um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. *Anais do 1º Circuito de debates acadêmicos: 2011*. Disponível em: <https://cutt.ly/9h43xlb>. Acesso em: 30 jul. 2020.
- FALDINI, Cristiana Corrêa Conde. A Constitucionalização do Direito Administrativo. *In* *Supremacia do Interesse Público*, [Org.] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. São Paulo: Atlas, 2010.
- FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das Políticas Públicas. *Cadernos de Direito*. Piracicaba. v. 9, pp. 61-74, 2009.
- FERREIRA, Stela da Silva. *NOB-RH Anotada e Comentada*. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Discrecionalidade: Poder ou Dever?* *In*: MELLO, Celso Antonio Bandeira de. [Org.]. *Direito Administrativo na Constituição de 1988*, 1991.
- FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira; MAIA, Marilene. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. *In* FERNANDES, Rosa M. C. [Org.]. *Dicionário crítico: Política de Assistência Social nos Brasil*. pp. 47-50. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.
- FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O Controle da Administração pelo Ministério Público*. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.
- GABARDO, Emerson. O princípio da eficiência. Tomo *Direito Administrativo e Constitucional*. 1ª ed., abr. 2017. *Enciclopédia Jurídica PUC/SP*. Disponível em: <https://cutt.ly/Ih43vY4>. Acesso em: 20 set. 2020.
- GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2014.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em: <https://goo.gl/WFhQry>. Acesso em: 20 jun. 2018.

GÓIS JUNIOR, Edivaldo. Movimento Higienista e o Processo Civilizador: apontamentos metodológicos. X Simpósio Internacional de Processo Civilizador. Campinas, 2007. Disponível em: <https://cutt.ly/zh11Iuc>. Acesso em: 15 mai. 2020.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: Atuação no âmbito das Políticas Públicas. *Argumenta Journal Law: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP*. n° 11 – jul/dez – Jacarezinho, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/fh11ONA>. Acesso em: 18 ago. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras. O Ministério Público e o acompanhamento da gestão do SUS – Sistema Único de Saúde - Metodologia para análise e avaliação. Monografia. Universidade de Brasília. 2003. Disponível em: <https://cutt.ly/Ih48I1q>. Acesso em: 15 set. 2020.

HUTZLER, Fernanda Souza. O ativismo judicial e seus reflexos na seguridade social. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2018.

IPEA. As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça. Série pensando o Direito; ed. 58. Ministério da Justiça - Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília: 2015.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 13. n. 42-43, pp. 179-208 – jan./dez. 2014. Disponível em: [encurtador.com.br/irzE9](http://encurtador.com.br/irzE9). Acesso em: 19 ago. 2020.

JOSKOWICZ, Graziela Mayra. A eficácia dos direitos sociais e o controle judicial das políticas públicas. *In Revista da Advocacia-Geral da União*. Ano IX – n. 24. Brasília. abr./jun. 2010.

KERCHE, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 2, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. *In SADEK, Maria Tereza. O Sistema de Justiça*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1999.

KRELL, Andreas Joachim. Controle Judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais. A Constituição concretizada construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LIMA, Paulo Cesar Vicente de; ALMEIDA, Graciele de Rezende. Indução de Políticas Públicas para as pessoas em situação de rua. *Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de atuação do Ministério Público*, vol. 1. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.



- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: O dilema do Judiciário no Estado social de direito. *In*: FARIA, José Eduardo [Org.]. Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização das Políticas Sociais. *In* Dicionário crítico: Política de Assistência Social no Brasil. [Org.] FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. pp. 226-229. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Controle judicial das chamadas políticas públicas. *In*: MILARÉ, Edis, [Org.]. Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público Defensor do Povo). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira Martins. A noção de Administração pública e os critérios de sua atuação. *In*: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos [Org.]. Constitucionalismo em Debate: uma homenagem aos 30 anos de pesquisa e docência de Sérgio Cademartori. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, vol. 2, pp. 187-228.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades - atuação do Ministério Público. *Revista Direito e Liberdade – ESMARN – Mossoró* - vol. 1, n.1, pp. 225/246, jul/dez, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo. 25ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- \_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELO NETO, Gonçalo Ribeiro de. A exigência da eficiência na prestação dos serviços públicos pelo Ministério Público. 2010. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <https://cutt.ly/th11FOa>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- MELO, Gilmar dos Santos. Ativismo Ministerial na implementação de Políticas Públicas. Natal: 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/Jh11JfR>. Acesso em: 01 set. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; *et al.* Curso de Direito Constitucional. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasiliense de Direito Público. 2008.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Orientação técnica do grupo de apoio à execução nº 17/2020. Florianópolis. 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/zh11KFm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MOTTA, Fabrício. Recomendações do MP no controle da administração: o exemplo do VAR. 2019. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://cutt.ly/Zh44YFA>. Acesso em: 03 mar. 2020.

MUNIZ, Egli. Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. *In: Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial*. Brasília, 2011.

NAVEGANTES. Lei Complementar nº 274 de 26 de novembro de 2015. Dispõe sobre a criação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS no Município de Navegantes, cria cargos e fixa vencimentos. Disponível em: <https://cutt.ly/9hXAc3N>. Acesso em: 10 abr. 2020.

NAVEGANTES. Lei Complementar nº 88 de 21 de setembro de 2010. Dispõe sobre a implantação do Centro de Referência de Assistência Social/CRAS no Município de Navegantes, cria cargos, fixa vencimentos e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/NhXAcjx>. Acesso em: 10 abr. 2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática - 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. 1998, n.44, pp.27-54. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O Ministério Público resolutivo: A tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *In Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.12, n.21, pp.317-339, jul./dez, 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/Wh11Xip>. Acesso em: 18 ago. 2020.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; *et al.* Ministério Público e Políticas de Saúde: Implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito sanitário*, São Paulo, vol.15, n. 3, pp. 142-161, 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/Fh43UnQ>. Acesso em: 20 jul. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de *et al.* A jurisdição constitucional entre a judicialização e o ativismo: Percursos para uma necessária diferenciação. *In Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDCONST*, 10. 2012, Curitiba. *Anais do X Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Disponível em: <https://cutt.ly/wh11C2H>. Acesso em: 06 jun. 2020.

PAES, Carolina Bastos Lima. A Judicialização dos Direitos Sociais: alguns parâmetros para a atuação do Poder Judiciário. *Revista da AGU*, Brasília, v. 15, n. 01, pp. 53-92, jan./mar. 2016.

PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social. *In* Dicionário crítico: Política de Assistência Social no Brasil. [Org.] FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. pp. 226-229. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Assistência Social: Direito público e reclamável. *In* Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. [Org.] COLIN, Denise Ratmann Arruda [et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

PEREIRA, Ilma de Paiva et al. O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: Uma revisão sistemática. Ciência e saúde coletiva. Vol. 24, n. 5, pp. 1767-1776. 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/wh11BVw>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In*: Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo, Cortez, 2006.

PETRY, Adriana. As equipes de referência do SUAS: Desafios e possibilidades na operacionalização da política de Assistência Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial. *In* [Org.] COLIN, Denise Ratmann Arruda [et al]. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo Judicial e Direito: Considerações sobre o Debate Contemporâneo. Revista Direito, Estado e Sociedade, nº 17, 2000.

POZZO, Augusto Neves Dal. Aspectos Fundamentais do Serviço Público no Direito Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012.

RAUPP, Maurício Santos. Ativismo Judicial: características e singularidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito. 2016.

REGULES, Luis Eduardo. Direito à assistência social: desafios para a sua implementação. *In* Direito e assistência social. [Org.] ALBUQUERQUE, Simone Aparecida et al. Brasília, Fiocruz - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

REIS, José Sávio dos. Princípio da Eficiência: O que se espera das instituições. 2011. Disponível em: <https://cutt.ly/3h7Pyh1>. Acesso em: 29 set. 2020.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 08 set. 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/135>. Acesso em: 13 mai. 2020.

- SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. *In* SADEK, Maria Tereza; SANCHES FILHO, Alvino Oliveira; *et al* [Org]. Justiça e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. pp. 03-22. Disponível em: <https://cutt.ly/ql110Ne>. Acesso em: 13 mai. 2020.
- SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 738 de 23 de janeiro de 2019. Consolida as leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://cutt.ly/ojiOCHR>. Acesso em: 13 mai. 2020.
- SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: QUARESMA, Regina; *et al* [Org]. Neoconstitucionalismo. pp. 267-302. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti [Org.]. Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Cátia Aida. Justiça em Jogo: Novas Facetas da atuação dos Promotores de Justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- SILVA, Edna Lúcia da. MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. [Org.] SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. 3ª ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- \_\_\_\_\_. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Educação e Pesquisa. v. 29, n. 1, pp. 55-77, 2003.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Ed. Malheiros, 2011.
- SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 111, pp. 555-575, jul./set. 2012.
- SILVA, Rodrigo Monteiro da. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas da UNICEUB. Volume 7, nº 1, 2017.
- SOLIANO, Vitor. Ativismo judicial no Brasil: uma definição. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 2013.
- SPOSATI, Aldaíza. Do direito na lei ao direito na prática. *In* Direito e Assistência Social. [Org.] ALBUQUERQUE, Simone Aparecida [*et al*]. Brasília, Fiocruz - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pp.99-103, 2014.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *In: Serviço Social & Sociedade* n° 77. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza; [et al]. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 7ª ed. São Paulo: Cortez Editora. 2012.

STRECK, Lenio Luiz. A influência do sistema presidencialista no ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal Brasileiro – Quem deve efetivar os direitos fundamentais em uma democracia? *In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; et al [Org]. Níveis de efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013.*

TASSINARI, Clarissa. Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do Judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TESTASICCA SILVA, Aline Pena. Proteção Social no Brasil: Impactos sobre a pobreza, desigualdade e crescimento. III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/ehKuD0t>. Acesso em: 15 mai. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do [Org.]. Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: laboratório de análise jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá, 2012.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. Temas de Direito da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr, 1997.

WERNECK VIANNA Luiz, et al. Corpo e alma da magistratura brasileira. 2ª ed., Rio de Janeiro, Revan, 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. *Revista de Políticas Públicas*. vol. 9, n. 1, pp.217-228, jul./dez. 2005.

YIN, Roberto. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3º ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAGO, Arlete Carminatti et al. Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): O advogado na equipe de referência. Florianópolis: OAB/SC, 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a defesa de direitos individuais homogêneos. *Revista de Informação Legislativa*, ano 30, n.117, pp.173-186, jan./mar, 1993.

**ANEXOS**

**ANEXO I - Ofício 0209/2014/01PJ/NAV do Ministério Público ao Prefeito de Navegantes.**

Navegantes, 26 de março de 2014.

**Ofício n. 0209/2014/01PJ/NAV**

SIG n. 06.2014.00002764-3

**Senhor Prefeito:**

Cumprimentando-o cordialmente, visando instruir o Procedimento Preparatório n. 06.2014.00002764-3, este órgão ministerial **solicita** a Vossa Excelência, em prazo não superior a 15 (quinze) dias, que que informe a atual situação dos serviços de assistência social no município, esclarecendo a existências de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, bem como o respectivo quadro de servidores e carga horária.

Sem mais para o momento, despede-se cordialmente.

**Diego Rodrigo Pinheiro**  
Promotor de Justiça

Exmo. Sr.

**Roberto Carlos de Souza**

MD. Prefeito do Município de Navegantes

NESTA





ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO  
DIRETORIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL  
GERÊNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

**REUNIÃO COM MUNICÍPIO PARA MONITORAMENTO DE CENTRO DE REFERÊNCIA  
ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/CREAS**

**Data:** 03/07/2014

**Município:** Navegantes

**Contatos**

E-mail: creas\_navegantes@yahoo.com.br

Telefone: (47) 3342 3829

**Participantes:**

**SST:** Ana Paula Bell Fortuna Ciocari - Assistente Social/GEPEs; Denise Dela Bruna - Pedagoga/GEPEs; Luciane N. dos Passos - Assistente Social/GEPEs.

**Município:** Rosana Roncalio - Coordenadora CREAS; Katia Maria Rossetto - Assistente Social CREAS; Angela Rech - Assistente Social; Andreza Carla Fraga - Psicóloga.

**Conselhos:**

- Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;
- Conselho Municipal do Idoso - CMI;
- Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CMDCA;
- Estão criando os Conselhos da Pessoa com Deficiência e da Mulher.

**Equipe do CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/CRAS:**

**CRAS 01:**

- 01 Coordenadora (Assistente Social);
- 01 Assistente Social;
- 01 Psicóloga;
- 04 Educadoras Sociais;
- 01 Recepcionista;
- 01 Serviços Gerais;
- 01 Motorista.

**CRAS 2:** inaugurado em junho

- 01 Coordenadora;

fls. 28



07

n. 29



- 01 Recepcionista.

Irão realizar oficinas de esportes e de customização. A Assistente Social e a Psicóloga de outro CRAS que acompanharão estas oficinas.

#### # Orientações – Equipe Profissional do CRAS:

Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, o Guia de Orientações Técnicas do CRAS e a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a equipe de referência para municípios de Médio Porte é de 04 (quatro) técnicos de nível superior, sendo 02 (dois) profissionais assistentes sociais, 01 (um) psicólogo e um profissional que comete o SUAS, e 04 (quatro) técnicos de nível médio.

#### Equipe do CREAS:

- Rosane – Coordenadora CREAS – Pedagoga (Comissionada – efetiva da educação);
- Roberto – Orientador Social – 40h (Comissionado). Também executa a função de motorista;
- Kátia – Assistente Social – 40h (Efetiva);
- Ângela – Assistente Social – 40h (Efetiva);
- Andreza – Psicóloga – 40h (Efetiva);
- Betina – Psicóloga – 40h (Efetiva);
- Bianca – Auxiliar Administrativo – 40h (Cargo Comissionado);
- Ana Amanda – Orientadora Social – 40h (Processo Seletivo, mas está saindo do CREAS);
- Pedro – Assessor Jurídico – 30h (todos os dias no período matutino);
- Rosana – Auxiliar de Serviços Gerais – 40h (Efetiva).

#### # Orientações – Equipe Técnica:

- Segundo o Registro Mensal de Atendimento (referência mês de abril, último mês preenchido pelo município na data de 23/07/2014) o total de famílias em atendimento foi de 268. Desta forma, a equipe do CREAS se encontra reduzida, sendo necessária a contratação por meio de concurso público de técnicos que atendam a demanda dos usuários em situação de violação de direitos no município. Ressalta-se que o número de casos em acompanhamento por dupla (psicossocial) é de até 50 casos de famílias/indivíduos por mês, percebendo-se a necessidade de contratação de mais três assistentes sociais e mais três psicólogas.

- A Coordenadora deve atentar para suas atribuições (vide Orientações Técnicas: CREAS, Brasília, 2011, p.98), ressaltando que as abordagens e os acompanhamentos aos usuários devem ser realizados pela equipe técnica dos Serviços.

#### Espaço Físico:

- 01 Sala de Grupos/Reunião;
- 01 Sala da Coordenação e da Educadora Social;



09

- 01 Recepção;
- 01 Sala da Equipe Técnica que executa os atendimentos de MSE, Idosos e Deficientes;
- 01 Sala da Equipe Técnica que executa os atendimentos de PAEFI e Assessoria Jurídica. Há um banheiro nesta sala, mas não funciona;
- Banheiro Unissex, para funcionários e usuários, inclusive pessoas em situação de rua;
- Brinquedoteca;
- Área Externa com horta;
- Anexo:
  - Sala com materiais para População em Situação de Rua, com colchões, roupas, materiais de higiene;
  - Cozinha e Copa;
  - Banheiro com chuveiro para banho.

#### # Orientações - Espaço Físico e Instalações:

- Os espaços do CREAS devem estar adaptados para receberem pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Recomenda-se consultar algumas normativas: NBR 9050; Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000; Decreto nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004;
- Há necessidade de salas específicas de atendimento que assegurem as condições de privacidade e sigilo.

#### Informações Gerais:

- Horário de funcionamento: 8h às 12h e das 13h30min às 17h30min;
- O CREAS está utilizando o carro cedido pela SST a Roberto (Orientador Social) e o motorista, porém a equipe técnica e coordenação dirigem quando necessário;
- Possui placa de identificação no modelo padrão do MDS;
- A equipe tem dificuldade em utilizar os recursos que o município recebe pelo governo federal e estadual para a Média Complexidade. Não conseguiram realizar algumas campanhas propostas por alegação de falta de recurso;
- Fornecem vale transporte para os usuários;
- Fizeram campanha de prevenção referente à violência sexual no dia 18 de maio, mas sempre escolhem um tema específico para trabalhar todo mês.

#### # Orientações - Informações Gerais:

- Quanto ao uso de Recursos, os recursos para os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade provenientes do FEAS e do FNAS, para serviços ofertados no CREAS, devem ser utilizados nas seguintes ações:
  - Acolhida;
  - Monitoramento e Avaliação;
  - Trabalhos em Grupos;

No. 31



6

- Atendimentos e Acompanhamentos Psicossociais individualizados/familiares;
- Ações de Mobilização e Sensibilização Comunitária e
- Busca Ativa.

O município pode gastar o recurso também com vale transporte para que os usuários compareçam para atendimento e também com combustível e manutenção para os carros de utilização exclusiva do CREAS.

Ressaltando que a Resolução nº 32/2011 do CNAS dispõe que os Estados, DF e Municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS, destinado a execução das ações continuadas de Assistência Social, no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS.

Importante destacar que é recomendado que o Plano de Aplicação dos recursos seja feito em parceria com a equipe técnica do CREAS, visto que são as pessoas mais adequadas para sugerir a utilização dos mesmos.;

- A equipe técnica não deve dirigir o carro, visto esta ser função do motorista;
- Importante a capacitação continuada da equipe técnica, que podem ser ofertadas pela rede ou pelo próprio município;
- As reuniões com a rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas são importantes para fortalecer o trabalho do CREAS, bem como divulgar seus serviços e estabelecer fluxos de atendimento;
- Deve-se realizar a divulgação dos serviços por meio de folders como também por intervenções na rádio, reuniões em escolas, participações de eventos nas comunidades dentre outras formas;
- Na possibilidade de mudança de endereço do CREAS, informamos que o mesmo deverá ser instalado em área central e de fácil acesso aos usuários.

Sobre os Serviços:

#### SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS/PAEFI:

- Demanda Reprimida de 23 casos;
- Não fazem o Plano de Atendimento Familiar/PAF devido à demanda excessiva de trabalho;
- A maioria dos atendimentos é feito em dupla (psicossocial);

**Crianças e Adolescentes:** aproximadamente 80 casos em acompanhamento;

- Os encaminhamentos ocorrem pelo Conselho Tutelar e Ministério Público na maioria das vezes;
- A principal demanda é violência sexual e conflito familiar;
- Realizam os atendimentos por meio de visita domiciliar e atendimentos psicossociais;
- Realizam grupos mensais de pais e responsáveis (aproximadamente 20 participantes), de crianças (aproximadamente 15 participantes) e de adolescentes (aproximadamente 30

n. 32



participantes);

**Quanto a Mulheres:** 04 casos em acompanhamento;

- São encaminhadas pelo CAPS e demanda espontânea. A equipe também percebe as situações de violência nos atendimentos de crianças e adolescentes;
- Principais violações são violência doméstica e sexual;

**Quanto a Idosos:** aproximadamente 50 casos em acompanhamento;

- São encaminhados pelo Ministério Público, Disque 100 ou chegam por demanda espontânea;
- Principais violações: negligência e abandono;

**População em situação de rua:** Atualmente estão com 8 casos em acompanhamento;

- Têm alguns suprimentos no CREAS para oferecer. Em alguns casos é feito almoço no CREAS e a pessoa pode dormir/descansar ali enquanto está aguardando para retornar para a sua cidade natal;

**Pessoas com deficiência:** aproximadamente 5 casos em acompanhamento;

- São encaminhados principalmente pelo Disque 100;
- Principal violação: negligência;
- Os casos Psiquiátricos acabam chegando no CREAS, e não no CAPS.

**Trabalho Infantil:** os casos não estão chegando para atendimento no CREAS;

- O Conselho Tutelar diz que faz o acompanhamento das famílias, mas não encaminha para o acompanhamento obrigatório do CREAS;

- Há Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos apenas para o bairro São Paulo;

LGBT: não há demanda.

#### #Orientações – PAEFI

Reiteramos algumas orientações dos Relatórios de Monitoramento Anteriores e acrescentamos outras:

- Conforme relato da equipe, percebe-se um número reduzido de casos de algumas situações de violação de direitos, como contra mulheres e deficientes. Desta forma, deve-se pensar em reuniões com a rede (Saúde, Educação, Ministério Público/MP, CT, Judiciário, Delegacia, dentre outros atores) para explicar o trabalho do CREAS, bem como definir o fluxo de atendimento. Estas reuniões devem ser periódicas para que o trabalho do CREAS seja efetivo e resolutivo;
- Consultando o Relatório Mensal de Atendimento do CREAS no Sistema do MDS, observamos que o último mês preenchido por este município foi o mês de abril deste ano. Desta forma, solicitamos que este relatório seja preenchido mensalmente para manter atualizados os dados do município, função esta que pode ser delegada à Coordenação do equipamento;
- A equipe deve estabelecer momentos para estudos e capacitações, para além dos momentos de estudo de caso;
- Ressaltamos a importância do Plano de Atendimento Familiar/PAF, que não vem sendo

n. 33



feito pela equipe. Este plano deve contar com os dados da família, metas e objetivos para a superação da violência vivenciada. Este plano deve ser feito de forma interdisciplinar (com o Assistente Social, Psicólogo e Advogado), com a participação da família/indivíduos. Ressaltamos que com a demanda atual de atendimento pelas duas equipes técnicas se torna inviável um acompanhamento qualificado das famílias em atendimento, visto que a elaboração de um Plano de Atendimento exige um acompanhamento no mínimo semanal de cada caso inicialmente;

- Importante ter no município o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que atenda todos os bairros para o encaminhamento das crianças e adolescentes atendidas no PAEFI, especialmente com relação à prevenção ao trabalho infantil;
- Importante a realização de campanhas/capacitações com o tema Trabalho Infantil, visto que muitas das suas formas não são reconhecidas como trabalho ou encontram-se invisíveis (trabalho doméstico, agricultura familiar, dentre outras situações);
- Situações identificadas de trabalho infantil devem ser acompanhadas no PAEFI, por, pelo menos, 3 meses. Depois referenciada ao CRAS para acompanhamento. A criança/adolescente deve ser encaminhada para o SCFV ou outra instituição de atendimento para crianças e adolescentes.

**Serviço de Medidas Socioeducativas – MSE de Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviços à Comunidade - PSC:**

- Quantidade de adolescentes em cumprimento de PSC: 08 em acompanhamento;
- Quantidade de adolescentes em cumprimento de LA: 02 em acompanhamento;
- Quantidade de adolescentes em cumprimento de LA e de PSC: 01 em acompanhamento;
- 70 adolescentes estão em descumprimento;
- Entidades para cumprimento de PSC: Lar Divina Providência (auxiliam no cuidado dos idosos), Secretaria de Obras (marcenaria e pintura), Bombeiros Voluntários (organização da unidade), Acolhimento de Crianças (auxiliam no cuidado das crianças), Cidade da Criança (jardinagem com orientador). Não conseguiram abrir espaço com a Secretaria de Educação.
- LA – Participam do Grupo, atendimento individual e visita domiciliar, a maioria com periodicidade quinzenal.
- Fazem o Plano Individual de Atendimento – PIA;
- Possuem um grupo de adolescentes só de medidas socioeducativas que ocorre quinzenalmente;
- Plano Municipal de Medidas Socioeducativas: estão começando a elaboração;
- Não tem Projeto Político Pedagógico;

**# Orientações – MSE:**

- Sugerimos que a equipe esteja atenta ao que dispõe a Legislação sobre as Medidas



13

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 16:48, é cópia do original assinado digitalmente por PODE-04/4460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site <http://taba.trf3.jus.br/seal>, informe o processo 0600010-73-2017.8.24.0186 e código 6070786.

Socioeducativas (SINASE, ECA) para pensar em metodologias de atendimento. Os adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida devem ser acompanhados semanalmente, sendo um acompanhamento efetivo que possibilite a reflexão e a ressignificação do adolescente sobre o ato infracional:

- A relação da equipe do CREAS com as entidades de PSC deve ser estreita e deve haver a capacitação das equipes das entidades, de modo a sensibilizá-las quanto aos objetivos da medida. A equipe da entidade de PSC deve ter conhecimento profundo do Projeto Político Pedagógico/PPP, podendo participar de sua elaboração e assinar termo de compromisso para oficializar a parceria;
- Importante elaborar o Projeto Político Pedagógico deste Serviço, conforme previsto na Resolução do CONANDA, de 2006, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE;
- Necessária uma articulação maior com o Poder Judiciário e Ministério Público, pois o número de adolescentes em descumprimento de medida socioeducativa é excessivo. Sugerimos que se pense em estratégias com estes órgãos para acelerar os processos, tais como Estudos de Casos conjuntos ou um canal de comunicação direta e desburocratizado entre a equipe técnica e este órgão. É importante também que a equipe técnica repense suas estratégias e metodologias de atendimento, visando a manutenção dos adolescentes no Serviço.

#### Serviço Especializado em Abordagem Social:

- Em alguns casos a equipe que faz a abordagem, encontra usuários alcoolizados ou sob o efeito de drogas;
- Não há uma equipe exclusiva para Abordagem Social. A Coordenadora do CREAS, a equipe do PAEFI e de Medidas Socioeducativas é que faz as abordagens;
- O Serviço não está implantado no município, apesar de o município ter realizado Termo de Aceite com o MDS no ano de 2013.

#### #Orientações Abordagem Social

- De acordo com a Resolução CNAS nº 08, de 18 de abril de 2013, em cada unidade de oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social deverá ser assegurado equipe técnica de referência para a sua execução. Essa equipe deve ser composta por, no mínimo, 3 (três) profissionais, sendo, pelo menos, 1 (um) desses de nível superior (observar as disposições da Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011), tendo em vista o caráter especializado do serviço;
- O Serviço Especializado em Abordagem Social configura-se como importante canal de identificação de situações de risco pessoal e social que podem, em determinados casos, associar-se ao uso, abuso ou dependência de drogas. Ofertado de forma planejada e **continuada**, o Serviço objetiva assegurar trabalho social de busca ativa e abordagem

No. 35



social, considerando como território de sua atuação os espaços públicos, tais como: praças, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trem, metrô, dentre outros;

- Constituem público deste Serviço: crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. O Serviço representa estratégia essencial para o acesso a benefícios socioassistenciais e vinculação à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, na perspectiva da construção do processo de saída das ruas. A vinculação aos serviços socioassistenciais e à rede de proteção, em muitos casos, somente será possível por meio de um processo gradativo de aproximação, conhecimento e construção de vínculos de referência e confiança do público atendido com os profissionais e com o Serviço;

- A aproximação gradativa para a construção de vínculos entre usuários (as) e equipes, tem a finalidade, dentre outras, de envolvê-los (as) no acompanhamento especializado nas unidades de referência da PSE de média complexidade do SUAS nos territórios - Centro POP e CREAS;

- É importante destacar que a abordagem nos locais com pessoas em situação de risco social associadas ao uso ou dependência de crack e outras drogas deve ser realizada conjuntamente pelas equipes dos serviços socioassistenciais e as equipes de saúde que também atuam nos espaços públicos/rua (por exemplo: consultórios na rua). Esta observação é importante, pois, além das demandas relativas à assistência social, muitas situações demandarão avaliação imediata de profissionais da saúde quanto à necessidade de encaminhamento a serviços específicos de saúde, frente às implicações do uso ou dependência de drogas. Nesses casos, somente uma atuação intersetorial poderá promover resultados satisfatórios, seja do ponto de vista físico/biológico seja do ponto de vista social.

#### ALTA COMPLEXIDADE:

- Há um acolhimento no município para crianças. Só atendem adolescentes quando são grupos de irmãos;
- Equipe: 01 Coordenador (que é psicóloga também), 01 Assistente Social (01 dia por semana), 01 Pedagoga, 08 orientadores sociais, 01 vigia e 01 motorista;
- 07 crianças estão acolhidas;
- A mesma equipe do CREAS faz 20 horas no Acolhimento;
- Quando há casos de idosos encaminham para a Estrela de Isabel, em Itajaí;
- Há 03 adolescentes na ABAM em Blumenau;
- Há 03 adolescentes na Estrela de Isabel, em Itajaí.

#### # Orientações Complementares:





- Manter atualizado os dados no CADSUAS (tanto de endereço, quanto de recursos humanos);
- Ressaltamos a necessidade de registro de informações pelo CREAS, conforme previsto na Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011. Consultar os questionários e o guia de orientações no site do MDS: <http://www.mds.gov.br/asssistencia-social/vigilancia/registros-de-atendimentos-resolucao-04-2011>;
- Lembramos que está disponível no link: <http://www.mds.gov.br/gestao-da-informacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencia>- as "Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social", do MDS.
- Solicitamos o envio até o dia **10 de setembro de 2014** de relatório com cronograma e planejamento para a efetuação das mudanças necessárias, para que possamos enviar a resposta do município em conjunto com este relatório para o MDS.

**Ana Paula Bett Fortuna Cioccarl**  
Técnica – Assistente Social - CRESS 12/4815  
SST 954396-1-01

**Denise Dela Bruna**  
Técnica - Pedagoga  
SST 336668-0-0

**Luciane N. dos Passos**  
Técnica – Assistente Social – CRESS 12/3696  
SST 368104-1-02

**ANEXO III - Portaria de conversão de procedimento preparatório em inquérito civil n. 0004/2015/01PJ/NAV.**



2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

**SIG nº 06.2014.00002764-3**

**PORTARIA DE CONVERSÃO DE PROCEDIMENTO  
PREPARATÓRIO EM INQUÉRITO CIVIL  
N. 0004/2015/01PJ/NAV**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça, no uso de suas atribuições institucionais, com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 25, inciso IV, alínea "a", da Lei n. 8.625/93 e no Ato n. 081/2008/PJ,

**CONSIDERANDO** as documentações encartadas durante a instrução do Procedimento Preparatório n. 06.2014.00002764-3, dando conta de supostas irregularidades no Centro de Referência de Assistência Social – CREAS de Navegantes;

**CONSIDERANDO** que a referida situação é passível de ação civil pública e demais providências correlatas, nos exatos termos do artigo 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/85;

**CONSIDERANDO**, finalmente, o término do prazo legal para conclusão do procedimento preparatório inicialmente instaurado e a necessidade de prosseguimento do feito para firmamento de eventual termo de compromisso de ajustamento de conduta ou deflagração de ação civil pública;

**RESOLVE:**

**Converter** o presente Procedimento Preparatório em **INQUÉRITO CIVIL**, a fim de adotar as providências legais que se fizerem necessárias, **determinando:**

- a) a autuação da presente portaria;
- b) a designação do Assistente de Promotoria de Justiça Thiago Moura Furtado para secretariar o presente inquérito civil;
- c) a expedição de ofício ao Município de Navegantes a fim de que seja certificado eventual atendimento às orientações da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina, mormente acerca da contratação de pessoal para cessação de demandas reprimidas;
- d) a expedição de *e-mail* ao Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Terceiro Setor, comunicando a instauração deste procedimento, bem como a publicação de extrato de no Diário Oficial do Ministério Público de Santa Catarina, nos moldes do artigo 9º, § 2º, inciso I, do Ato n. 335/2014/PJ;

Cumpra-se.

Navegantes, 27 de janeiro de 2015.

**André Braga de Araújo**  
Promotor de Justiça

**ANEXO IV - Ofício 0038/2015/01PJ/NAV do Inquérito Civil**

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

Navegantes, 10 de dezembro de 2014.

**Ofício n. 0038/2015/01PJ/NAV**

SIG n. 06.2014.00002764-3

**Senhor Prefeito:**

Cumprimentando-o cordialmente, visando instruir o Inquérito Civil n. 06.2014.00002764-3, este órgão ministerial **solicita** a Vossa Senhoria, em prazo não superior a 10 (dez) dias úteis, seja certificado eventual atendimento às orientações da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina referentes aos serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e das duas unidades do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, mormente acerca da contratação de pessoal para cessação de demandas reprimidas.

Sem mais para o momento, despede-se cordialmente.

**André Braga de Araújo**  
Promotor de Justiça

Exmo. Sr.

**Roberto Carlos de Souza**

MD. Prefeito do Município de Navegantes

Rua João Emilio, 100 – Centro - CEP 88.370-446

NESTA

---

Avenida João Sacavem, 571, sl 604 – Centro – Navegantes/SC – CEP 88.375-000  
Telefone (47) 3185-1017 – e-mail: navegantes01pj@mpsc.mp.br

**ANEXO V - Ofício notificação do Ministério Público para o Município sobre a reunião para discutir um possível TAC.**



1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

Navegantes, 11 de março de 2015.

**Ofício n. 0085/2015/01PJ/NAV**

SIG n. 06.2014.00002764-3

**Senhor Prefeito:**

Cumprimentando-o cordialmente, considerando o apurado no Inquérito Civil n. 06.2014.00002764-3, instaurado para apurar deficiências no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS deste município, este órgão ministerial **notifica** Vossa Excelência a comparecer nesta Promotoria de Justiça no dia **20 de março de 2014**, às **14 horas**, para discussão acerca do firmamento de **termo de compromisso de ajustamento de conduta**, cuja minuta segue anexa para prévia consulta.

Sem mais para o momento, despede-se cordialmente.

**André Braga de Araújo**  
Promotor de Justiça

Exmo. Sr.

**Roberto Carlos de Souza**

MD. Prefeito do Município de Navegantes

NESTA

Avenida João Sacavem, 571, sl 804 – Centro – Navegantes/SC – CEP 88.375-000  
Telefone (47) 3185-1017 – e-mail: navegantes01pj@mpsc.mp.br

ANEXO VI - Termo de ajustamento de conduta.

fls. 107

**MPSC** MINISTÉRIO PÚBLICO  
Santa Catarina



1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES  
CURADORIA DA CIDADANIA

SIG n. 06.2014.00002764-3

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

**N. 0003/2015/01PJ/NAV**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça em exercício na 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Navegantes e o **MUNICÍPIO DE NAVEGANTES**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o n. 82.102.855/0001-50, com sede na Rua João Emilio, 100, Centro, Navegantes/SC, neste ato representado pelo Senhor Prefeito **Roberto Carlos de Souza**, acompanhado da senhora Secretária de Assistência Social Maria José Flor, e da senhora Procuradora Geral do Município Gracy Kelly Lucindo, doravante denominado **COMPROMISSÁRIO** com fundamento no artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85,

**CONSIDERANDO** que o artigo 203 da Constituição Federal assegura que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

**CONSIDERANDO** que nos termos do artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, incumbe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
16

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 10:48. A cópia do original assinado digitalmente por PD DE-04/1460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site <http://pjm.jus.br>, informe o processo 0600010-78-2017.8.24.0186 e código 6070786.

Ds. 118

**MPSC** MINISTÉRIO PÚBLICO  
Santa Catarina



No. 25

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES  
CURADORIA DA CIDADANIA

assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, promovendo o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

**CONSIDERANDO** que a Lei n. 8.742/93 prevê que "a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas";

**CONSIDERANDO** que nos termos do artigo 6º-C do referido diploma legal, "as proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente";

**CONSIDERANDO** que aportaram nesta Promotoria de Justiça relatórios da Gerência de Proteção Social Especial, órgão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, dando conta de diversas irregularidades nos CRAS e no CREAS situados neste município, mormente no que tange à falta de recursos humanos e de acessibilidade;

**CONSIDERANDO**, por fim, que a situação afronta flagrantemente o direito à assistência social dos cidadãos do Município de Navegantes, sendo passível de ajuizamento de ação civil pública, necessitando de regularização urgente;

**RESOLVEM**

Formalizar, por meio deste instrumento, **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, nos termos das

Este documento foi produzido em 20/07/2017 às 16:48. É cópia do original assinado eletronicamente por FIDELIS DE ALMEIDA JUNIOR, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Para conferir o original, acesse o site https://www.tjsc.jus.br/portal/verdocumento.aspx?processo=08000016-75.2017.8.24.0185 e código 6070768.

fls. 128


**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
Santa Catarina

 1ª PROMOTÓRIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES  
CURADORIA DA CIDADANIA

cláusulas que seguem:

**CLÁUSULA PRIMEIRA**

O presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem por objeto a regularização da estrutura física e de recursos humanos dos CRAS e do CREAS situados no Município de Navegantes.

**CLÁUSULA SEGUNDA**

1. O compromissário Município de Navegantes, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias, assume a obrigação de fazer consistente em cumprir o disposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (Resoluções n. 269/2006 e 01/2007 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e na Resolução n. 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social, adequando as instalações e recursos humanos dos CRAS e do CREAS situados neste município, de acordo com a reunião realizada em 03/07/2014 pela Gerência de Proteção Social Especial, órgão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;

**CLÁUSULA TERCEIRA**

1. Sem prejuízo das demais medidas administrativas e judiciais que forem cabíveis, o compromissário fica obrigado ao pagamento de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), caso ocorra o descumprimento da cláusula segunda, valor que será revertido em prol do Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina.

Assim, por acharem justo e acertado, firmam as partes o presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, em três vias de igual teor, que terão eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85 e artigo 585, Inciso VII, do Código de



fls. 110

**MPSC** MINISTÉRIO PÚBLICO  
Santa Catarina

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES  
CURADORIA DA CIDADANIA

Processo Civil.

Fica, desde logo, cientificado o compromissário de que o presente Inquérito Civil será arquivado, e a promoção de arquivamento submetida à homologação do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público de Santa Catarina, conforme dispõe o artigo 9º, § 3º, da Lei n. 7.347/85.

Navegantes, 20 de março de 2015.

**André Braga de Araújo**  
Promotor de Justiça

**Roberto Carlos de Souza**  
Prefeito Municipal

**Maria José Flor**  
Secretária Municipal de Assistência Social

**Grayce Kelly Lucindo**  
Procuradora Geral do Município



Este documento foi protocolado em 20/03/2017 às 10:48. É cópia do original assinado digitalmente por PDJ05-04/1480106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site <http://pje.trf3.jus.br/pep/jeep/proc.jsp>, informe o processo 0600010-73-2017.8.24.0186 e código 8070786.

**ANEXO VII - Despacho de arquivamento do Inquérito Civil.**

---

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

**SIG n. 06.2014.00002764-3**

**DESPACHO DE ARQUIVAMENTO:**

Trata-se de inquérito civil instaurado para apurar supostas irregularidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS de Navegantes.

Instruído o feito, o investigado entendeu conveniente a formalização de termo de compromisso de ajustamento de conduta para sanar as irregularidades constatadas.

Em face do exposto, este órgão ministerial promove o **arquivamento** do feito, determinando a **cientificação** dos interessados e a posterior remessa dos autos ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, para **homologação**, nos termos do artigo 25, inciso II, do Ato n. 335/2014/PGJ.

Cumpra-se.

Navegantes, 23 de março de 2015.

**André Braga de Araújo**  
**Promotor de Justiça**

**ANEXO VIII - Ofício do Município sobre o cumprimento do TAC.**



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PREFEITURA DE NAVEGANTES  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

fls. 37

Ofício nº. 082/2015/PGM

Navegantes, 8 de abril de 2015.

Nº SIG : 02.2015.00026234-9  
Protocolo  
Prefeitura Municipal de Navegantes

13/04/2015 14:04  
SEC/NAV

À Sua Excelência

Dr. André Braga de Araújo

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Navegantes - SC



Assunto: Cumprimento do TAC 0003/2015/01 PJ/NAV

Cumprimentando-o cordialmente, sirvo-me do presente para encaminhar documentos que comprovam o cumprimento parcial do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta 0003/2015/01 PJ/NAV, afimemente ao SIG nº 06.2014.00002764-3.

Sem mais para o momento e certo de estar correspondendo ao que foi requisitado renova-se o ansejo para protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,

  
**ROBERTO CARLOS DE SOUZA**  
Prefeito Municipal



ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE NAVEGANTES  
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
Rua Anibal Gaya, nº938, Centro – Navegantes CEP 88375-000  
Fone: (47) 3342 3580.

CI SAS n.º 85/2015

Em, 02 de abril de 2015.

GABINETE DO PREFEITO

C/C - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES

Procuradora Geral do Município – Dra. Gracy Kelly Lucindo.

**Assunto:** Resposta a CI PGM n.170/2015 – Referente ao SIG nº06.2014.00002764-3 – TAC 0003/2015/01PJ/NAV

Excelência:

Pela presente, em resposta a CI supracitada, informo que em cumprimento ao TAC, assinado em 20 de março de 2015, foram tomadas as seguintes medidas quanto ao cumprimento do que dispõe a Norma Operacional Básica:

**CREAS** → Com relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, foram contratadas mais 2 psicólogas, 1 assistente social e 1 auxiliar administrativo no mês de março, deste modo considerando o que dispõe a NOB- RH (anexo), bem como os termos do TAC, aguardamos até a data limite de cumprimento (15/08/2015), a contratação dos seguintes profissionais:

- 2 Assistentes Sociais

- 1 Psicóloga

- 3 Profissionais de nível médio para abordagem de indivíduos em situação de rua, preferencialmente ao menos um do sexo masculino.

Salienta-se que de acordo com a NOB-R.H., a cada 80 pessoas/indivíduos em demanda, torna-se necessário a composição de uma equipe. Com a contratação dos profissionais acima relacionados, atenderemos plenamente as necessidades e ficaremos de acordo com o serviço para a Gestão Plena.

nr. 38

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 10:48, é cópia do original assinado digitalmente por PODE-04/1460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsc.jus.br/escad/jsc/proc/0600010-73-2017.6.24.0186 e código 6070760.



ESTADO DE SANTA CATARINA  
MUNICÍPIO DE NAVEGANTES  
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
Rua Anibal Gaya, nº938, Centro – Navegantes CEP 88375-000  
Fone: (47) 3342 3580.

CI SAS n.º 85/2015

Em, 02 de abril de 2015.

GABINETE DO PREFEITO

C/C - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES

Procuradora Geral do Município – Dra. Gracy Kelly Lucindo.

**Assunto:** Resposta a CI PGM n.170/2015 – Referente ao SIG nº06.2014.00002764-3 – TAC 0003/2015/01PJ/NAV

Excelência:

Pela presente, em resposta a CI supracitada, informo que em cumprimento ao TAC, assinado em 20 de março de 2015, foram tomadas as seguintes medidas quanto ao cumprimento do que dispõe a Norma Operacional Básica:

**CREAS** → Com relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, foram contratadas mais 2 psicólogas, 1 assistente social e 1 auxiliar administrativo no mês de março, deste modo considerando o que dispõe a NOB- RH (anexo), bem como os termos do TAC, aguardamos até a data limite de cumprimento (15/08/2015), a contratação dos seguintes profissionais:

- 2 Assistentes Sociais

- 1 Psicóloga

- 3 Profissionais de nível médio para abordagem de indivíduos em situação de rua, preferencialmente ao menos um do sexo masculino.

Salienta-se que de acordo com a NOB-R.H., a cada 80 pessoas/indivíduos em demanda, torna-se necessário a composição de uma equipe. Com a contratação dos profissionais acima relacionados, atenderemos plenamente as necessidades e ficaremos de acordo com o serviço para a Gestão Plena.

nr. 38

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 10:48, é cópia do original assinado digitalmente por PODE-04/1460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsc.jus.br/escad/jsc/proc/0600010-73-2017.6.24.0196 e código 6070760.

**CRAS** → Com relação à Proteção Social Básica foram contratadas duas profissionais, sendo uma Assistente Social e uma Técnica de Nível médio, e transferida uma psicóloga, sendo assim, considerando o que dispõe a NOB- RH, bem como os termos do TAC, aguardamos até a data limite de cumprimento (15/08/2015), a contratação dos seguintes profissionais:


- 1 Assistente Social
- 1 Pedagoga
- 1 Profissional de nível médio.

Considerando que o CRAS I do Município de Navegantes, é de Médio Porte, cuja seja, de acordo com a NOB- RH, para a capacidade de 5.000 mil famílias referenciadas, necessária se faz a contratação acima mencionada.

Por fim, com a finalidade de cumprir efetivamente o TAC, informamos em resumo a necessidade de contratação para o CREAS e CRAS, até a data de 15/08/2015.

Desde já me coloco a disposição para eventuais esclarecimentos sobre a necessidade e adequação que se achar necessária e pertinente.

Certa de suas providências, agradeço penhorada, ao tempo em que renovo protestos de estima e apreço.

  
Maria José Flor  
Secretária de Assistência Social

n. 39

**ANEXO IX - Portaria do Ministério Público instaurando procedimento para fiscalizar o cumprimento do TAC.**



1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

**SIG n. 09.2015.00006976-0**

**DESPACHO DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO  
N. 0064/2015/01PJ/NAV**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça em exercício na 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Navegantes, no uso de suas atribuições institucionais, com supedâneo no artigo 211 da Lei n. 8.069/90 e no Ato n. 870/2014/PGJ,

**CONSIDERANDO** o firmamento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta n. 0003/2015, o qual tem por objeto a regularização do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do Município de Navegantes;

**RESOLVE:**

Instaurar **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**, a fim de promover a coleta de informações tendentes a averiguar o cumprimento do TAC, possibilitando a tomada das medidas legais cabíveis ou eventual arquivamento do procedimento, nos termos da lei, **DETERMINANDO:**

**a)** a designação do Assistente de Promotoria de Justiça Thiago Moura Furtado para secretariar o presente procedimento administrativo;

**b)** a expedição de ofício à Secretaria de Estado de Assistência Social de Santa Catarina, a fim de que seja realizada inspeção no CREAS e CRAS do Município de Navegantes, visando apurar a regularização dos serviços;

Cumpra-se.

Navegantes, 03 de agosto de 2015.

**André Braga de Araújo**  
**Promotor de Justiça**  
*ASSINATURA DIGITAL - Lei n. 11.419/06*

**ANEXO X - Relatório da nova vistoria da Secretaria Estadual de Assistência Social.**



ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO  
DIRETORIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL  
GERÊNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

**REUNIÃO COM MUNICÍPIO PARA MONITORAMENTO DO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/CREAS**

**Data:** 08/09/2015

**Município:** Navegantes

**E-mail:** creas\_navegantes@yahoo.com.br

**Telefone:** (47) 3185-2012

**Participantes:**

- **SST:** Ana Paula B. Fortuna Cioccarì – Assistente Social/GEPSE, Patrícia Gasparetto da Silva – Assistente Social/GEPSE, Carolina Rodrigues de Freitas – Psicóloga/GEPSE
- **Município:** Carina Pohlmann Habermann – Psicóloga/CREAS Navegantes, Everton Cordeiro Mazzoleni – Psicólogo/CREAS, Carolini Barbosa de Oliveira – Assistente Social/CREAS, Katia Maria Rosseto – Coordenadora CREAS, Maria José Flor – Secretária de Assistência Social

**Conselhos:**

- Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;
- Conselho Municipal do Idoso - CMI;
- Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CMDCA;
- Conselho Municipal da Mulher.

**Equipe do CREAS:**

- Kátia Maria Rosseto – Coordenadora CREAS (Assistente Social) – Efetiva – 40h
- Pedro José da Silva – Advogado – Efetivo – 40h
- Carolini Barbosa de Oliveira – Assistente Social – Efetiva – 40h
- Veronica de Araujo Barreto – Assistente Social – Efetiva – 40h
- Josemara do Amaral – Assistente Social – Efetiva – 40h
- Viviane – Assistente Social – Efetiva – 40h
- Carina Pohlmann Habermann – Psicóloga – Efetiva – 40h
- Bethina Calini Beck Pereira – Psicóloga – Efetiva – 40h
- Everton Cordeiro Mazzoleni – Psicólogo – Efetivo – 40h
- Tálita Rodrigues Heusi – Psicóloga – Efetiva – 40h
- Alison Maira Wolco – Educadora Social – Efetiva – 40h
- Antonio Carlos Uller – Educador Social – Efetivo – 40h
- Carlos Eduardo – Educador Social – Efetivo – 40h
- Rosana de Souza Vieira – Auxiliar de Serviços Gerais – 40h (Efetiva).
- Estão sem recepcionista e sem motorista, mas os cargos estarão previstos no Concurso que será aberto

**- Espaço Físico:**

- Espaço alugado, como se mudaram há pouco tempo ainda estão adequando o espaço com divisórias;

Fig. 45

18  
24

Este documento foi protocolado em 20/07/2017 às 16:48, é cópia do original assinado digitalmente por PODE-041460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site <https://eodp.ses.jus.br/visualizar/proc/2017/334/0186> e código 6070780.

*Handwritten signature*



- 01 Recepção;  
 - 01 Sala de Coordenação;  
 - 01 Banheiro para uso dos usuários, que faltam barras para ser totalmente adaptado;  
 - 02 salas das equipes técnicas;  
 - 01 Arquivo;  
 - 01 Banheiro para uso dos Técnicos;  
 - 01 Sala dos Educadores Sociais;  
 - 01 Cozinha;  
 - 01 Despensa  
 Na área externa:  
 - 01 Brinquedoteca;  
 - 02 Salas de Atendimento;  
 - 01 Banheiro;  
 - 01 Espaço Aberto para Grupos, com a possibilidade de ser fechado

#### # Orientações - Espaço Físico e Instalações:

- Os espaços do CREAS devem estar adaptados para receberem pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Recomenda-se consultar algumas normativas para a adequação do que ainda não foi adequado: NBR 9050; Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000; Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004.
- É fundamental que as divisórias que irão separar os ambientes sejam colocadas o mais breve possível, visando o sigilo e a privacidade dos usuários e da equipe técnica.

#### - Informações Gerais:

- O município recebeu recomendações do Ministério Público de Santa Catarina para adequar os equipamentos da Assistência Social.
- Estão utilizando o carro cedido pela SST no CREAS;
- Horário de funcionamento: Matutino 8h00min às 12h00min. Vespertino: 13h30min às 17h30min. O Serviço Especializado de Abordagem Social inicia às 07h30min.
- Não há Demanda Reprimida no município.
- Estão estabelecendo fluxos de atendimento com a Rede de Atendimento.
- Estão planejando uma Campanha sobre Trabalho Infantil para ainda este ano e no mês de outubro realizarão a campanha alusiva à Mulher por causa do "Outubro Rosa".

#### # Orientações – Informações Gerais:

- Segundo as Orientações Técnicas de CREAS (MDS,2011), quando identificadas as demandas cujo atendimento ultrapassem as competências do CREAS, as famílias e indivíduos devem ser encaminhados para acessar serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos. Estes encaminhamentos devem ser monitorados no sentido de verificar seus desdobramentos, e discutido com outros profissionais da rede que também atendam a família e indivíduo. A articulação em rede pode comportar, ainda, o planejamento e desenvolvimento de atividades em parceria, além de estudos de casos conjuntos. Destacam-se também as ações de intervenção no território, voltadas à prevenção e ao enfrentamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Estas podem se materializar, por exemplo, na forma de campanhas organizada pelos órgãos gestores das diferentes áreas, envolvendo os órgãos de defesa dos direitos.
- Ainda segundo o documento supracitado, na articulação com a rede é importante fortalecer a identidade do CREAS, clarificando papéis e delimitando competências, de modo a assegurar o desenvolvimento de ações complementares e sinérgicas. A clarificação do papel e das

n.º 43  
 16  
 25

competências do CREAS na rede é fundamental para se prevenir que os serviços ofertados sejam chamados a assumir funções para além daquelas que lhe concernem. Ressaltando que o Órgão Gestor de Assistência Social tem papel preponderante na interlocução com outras políticas e órgãos de defesa de direitos e na institucionalização da articulação do CREAS com a rede, inclusive, por meio da construção e pactuação de fluxos de articulação e protocolos intersetoriais de atendimento.

**- Sobre os Serviços:**

**- SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS/PAEFI:**

- atendimentos são psicossociais;  
- Começaram a fazer o Plano de Acompanhamento Familiar a pouco tempo, e ainda não conseguiram fazer a construção conjunta com a família.

**- Crianças e adolescentes:**

- Estão recebendo demandas referente à educação encaminhadas pelo Conselho Tutelar. Estão aguardando a entrada dos novos Conselheiros eleitos para fazer uma reunião de sensibilização e esclarecimento do papel do CREAS. Pretendem fazer uma capacitação.  
- As principais violações de direito são: violência sexual e negligência;  
- A demanda chega via Conselho Tutelar, Ministério Público e Disque 100 (encaminhado também pelo Ministério Público);  
- Estão planejando atendimento em Grupos. Vão fazer grupos de crianças ocorrendo concomitantemente com os grupos de pais. Sendo que cada equipe realizará o grupo quinzenalmente com seus atendimentos.

**- Idosos:**

- As principais violações de direito são: abandono e violência física;  
- A demanda chega principalmente via Disque 100, demanda Espontânea, encaminhados pela Saúde e Conselho do Idoso;  
- Não estão fazendo grupos com Idosos.

**- Pessoas com Deficiência:**

- Não há demanda em atendimento

**- Mulheres:**

- A principal demanda é violência doméstica;  
- Os casos foram encaminhados pelo Poder Judiciário. A Delegacia de Polícia não encaminha (a equipe relatou que as mulheres têm dificuldades em ser atendidas).  
- A articulação com a rede de atenção à mulher é deficitária devido ao não encaminhamento dos casos da delegacia para o CREAS e a não notificação dos mesmos.  
- Realizaram grupo de mulheres, mas estão pensando em mudar o formato.

**- Pessoas em situação de rua:**

- Durante a semana realizam o atendimento individual e nas quintas-feiras fazem trabalho em grupo;

**- Trabalho Infantil:**

- Não há casos em atendimento no CREAS;  
- Estão fazendo campanhas sobre o tema. A próxima acontecerá em outubro e novembro.  
- Estão sem coordenação do PETI na Gestão, atualmente a coordenação está no CRAS.

**# Orientações – PAEFI:**

- Sobre o Plano de Acompanhamento Individual/Familiar, as famílias e indivíduos devem ter a possibilidade de participar ativamente da construção do documento, da definição dos

17  
26

Jeff  
Paefi

encaminhamentos e da periodicidade dos atendimentos, para que o trabalho social no CREAS represente uma proposta de trabalho viável, que faça sentido em sua trajetória de vida.

- Ainda sobre o Plano de Acompanhamento, faz necessário que o instrumental aponte objetivos, estratégias e recursos que possam contribuir para o trabalho social, considerando as particularidades e o protagonismo de cada família/indivíduo. Construído gradualmente e de forma participativa ao longo da vinculação e acompanhamento, deve ser continuamente revisto pela equipe. O Plano tem a função de, instrumentalmente, organizar a atuação interdisciplinar no CREAS, delineando, operacional e metodologicamente, o caminho a ser seguido por todos os profissionais, possibilitando o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados com os usuários. Portanto, é fundamental garantir a sua dinamicidade, reformulações e aprimoramento baseados nas intervenções realizadas, nos resultados alcançados e no processo vivenciado por cada indivíduo/família (Orientações Técnicas dos CREAS – MDS/2011)

- Sobre o PETI, a gestão do Programa assume um papel fundamental de articulação e monitoramento de todas as ações e serviços que possuem interface com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil no âmbito do SUAS e das políticas setoriais, mobilizando a política de assistência social como ponto focal da rede intersetorial de prevenção e de erradicação do trabalho infantil.

- O município deverá designar um profissional, ou uma equipe, de referência para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil alocados na Proteção Social Especial. Esse profissional, ou equipe, ficará responsável pela articulação dos programas e serviços socioassistenciais e intersetoriais que devem executar e monitorar as Ações Estratégicas, devendo ainda ser responsáveis pela coordenação das campanhas, ações de vigilância socioassistencial, elaboração de estudos e de diagnósticos sobre o trabalho infantil, gestão da informação, realização de audiências públicas, capacitação e apoio técnico (Perguntas e respostas: O Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – MDS/2014)

#### SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL:

- A equipe é composta por três Educadores Sociais e uma Assistente Social;
- Há 20 pessoas em situação de rua no município. Às quintas-feiras oferecem café e material de higiene para que tomem banho no CREAS;
- Encaminham para o recebimento de passagens rodoviárias quando conseguem fazer o contato com a família ou com outra instituição;
- Possuem dificuldade em abordar e encaminhar a População Indígena;
- Possuem dificuldade também em fazer encaminhamentos para a política de Saúde.

#### #Orientações Abordagem Social

Para conhecimento, seguem as seguintes orientações:

- Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009) o Serviço Especializado em Abordagem Social é ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras.
- As ações do Serviço Especializado em Abordagem Social devem ser orientadas pelos seguintes objetivos, segundo a Tipificação:
  - identificar famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedência, projetos de vida e relações estabelecidas com as instituições;
  - construir o processo de saídas das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais;
  - promover ações para a reinserção familiar e comunitária.

10-48  
72

10-48  
72

\* promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias.

- O Serviço Especializado em Abordagem Social configura-se como importante canal de identificação de situações de risco pessoal e social que podem, em determinados casos, associar-se ao uso, abuso ou dependência de drogas. Ofertado de forma **planejada e continuada**, o Serviço objetiva assegurar trabalho social de busca ativa e abordagem social, considerando como território de sua atuação os espaços públicos, tais como: praças, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô, dentre outros;

- Constituem público deste Serviço: crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência. O Serviço representa estratégia essencial para o acesso a benefícios socioassistenciais e vinculação à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, na perspectiva da construção do processo de saída das ruas. A vinculação aos serviços socioassistenciais e à rede de proteção, em muitos casos, somente será possível por meio de um processo gradativo de aproximação, conhecimento e construção de vínculos de referência e confiança do público atendido com os profissionais e com o Serviço;

- A aproximação gradativa para a construção de vínculos entre usuários (as) e equipes, tem a finalidade, dentre outras, de envolvê-los (as) no acompanhamento especializado nas unidades de referência da PSE de média complexidade do SUAS nos territórios;

- É importante destacar que a abordagem nos locais com pessoas em situação de risco social associadas ao uso ou dependência de crack e outras drogas deve ser realizada conjuntamente pelas equipes dos serviços socioassistenciais e as equipes de saúde que também atuam nos espaços públicos/rua (por exemplo: consultórios na rua). Esta observação é importante, pois, além das demandas relativas à assistência social, muitas situações demandarão avaliação imediata de profissionais da saúde quanto à necessidade de encaminhamento a serviços específicos de saúde, frente às implicações do uso ou dependência de drogas. Nesses casos, somente uma atuação intersetorial poderá promover resultados satisfatórios, seja do ponto de vista físico/biológico seja do ponto de vista social.

#### SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA/LA E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE/PSC:

- Estão com 17 atendimentos/acompanhamentos ativos, sendo 12 PSC e 5 LA;
- Fazem o PIA no prazo de 15 dias (conforme Lei do SINASE), mas percebem que o tempo é insuficiente para ter informações mais consistentes para preencher o documento;
- Não possuem Projeto Político Pedagógico;
- Elaboraram o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
- **LA:**
  - Atendimento quinzenal.
  - Estão planejando atividades em grupo para fazer quinzenalmente também e intercalar com os atendimentos.
- **PSC:**
  - Além de acompanhar na entidade de prestação de serviço, fazem acompanhamento quinzenal.
  - Percebem dificuldade no comparecimento da família nos atendimentos;
  - Entidades para cumprimento de PSC: Secretaria de Obras (marcenaria e pintura), Acolhimento de Crianças (auxíliam no cuidado das crianças), Cidade da Criança (jardinagem com orientador).

no. 43  
28

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 16:48, é cópia do original assinado digitalmente por PODE-041460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PR. Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsc.jus.br/escad/jsc/proc/0600010-73.2017.8.24.0186 e código 607076D.

10/1/17  
P. J. J. J. J.

No. 00

29

**# Orientações – MSE:**

- Importante elaborar o Projeto Político Pedagógico deste Serviço, conforme previsto na Resolução do CONANDA, de 2006, que institui o *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/SINASE*;
- Sugerimos que a equipe esteja atenta ao que dispõe a Legislação sobre as Medidas Socioeducativas (SINASE, ECA) para pensar em metodologias de atendimento. Os adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida devem ser acompanhados semanalmente, sendo um acompanhamento efetivo que possibilite a reflexão e a ressignificação do adolescente sobre o ato infracional;

**ALTA COMPLEXIDADE:**

- O município tem um Serviço de Acolhimento para Crianças (0 à 12 anos), com a seguinte equipe: 1 Coordenador formado em Psicologia, 1 Auxiliar administrativo, 2 Monitores por período e 1 Auxiliar de serviços gerais.
- Assistente Social da Gestão faz o acompanhamento dos casos também.
- Adolescentes são encaminhados para uma instituição de Balneário Camboriú (Lar de Marina)
- Pessoas com Deficiência são encaminhadas para uma instituição de Curitiba que é uma Residência Inclusiva.

**# Orientações Complementares:**

- Solicitamos o envio até o dia **27 de novembro de 2015** de relatório com cronograma e planejamento para a efetuação das mudanças necessárias.

*Ana Paula Bett Fortuna Cioccoli*

**Ana Paula Bett Fortuna Cioccoli**

Técnica – Assistente Social - CRESS 12/4815  
SST 954396-1-01

*Carolina Rodrigues de Freitas*

**Carolina Rodrigues de Freitas**

Analista Técnica – Psicóloga – CRP – 12/05701  
SST 65/182-0-14

*Patrícia Gasparetto da Silva*

**Patrícia Gasparetto da Silva**

Analista Técnica – Assistente Social  
CRESS 4867/12\* Região  
SST 981/78701



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTENCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO**  
**DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Ofício DIAS/SST nº1352/2015

Florianópolis, 27 de Novembro de 2015.

Ao Exmo. Senhor  
**André Braga de Araújo**  
 Promotor de Justiça  
 Ministério Público de Santa Catarina

Prezado Senhor,

Cumprimentando-o cordialmente, vimos responder o Ofício nº 0339/2015/D1PJ/NAV que solicita a inspeção desta Secretaria aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS do município de Navegantes.

No dia 04 de Novembro de 2015 a Gerência da Proteção Social Básica – GEPSB realizou visita técnica ao equipamento CRAS, situado na Rua Arlindo Leal Neves, bairro São Paulo. Cabe-nos informar que este é o único equipamento da Proteção Social Básica, CRAS, em funcionamento no referido município.

Registramos que o CRAS de Navegantes foi monitorado em 21 de Agosto de 2014 pela GEPSB, o que permitiu a equipe desta gerência identificar significativas melhorias empreendidas no CRAS, entre estas a ampliação da equipe técnica, reformas no equipamento e o aprimoramento da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, principal serviço da Proteção Social Básica. Deste modo, encaminhamos o relato da visita técnica realizada em Novembro/2015.

Despedimo-nos cordialmente, colocando-nos a disposição.

  
**Camila Nélsis Magalhães**  
 Diretora de Assistência Social

Av. Mauro Rantes, 722 – Centro – Florianópolis – SC – CEP: 88020-300  
 Telefones: 48 3664-0624 / 48 3664-0722 Fax: 48 3664-0615  
 E-mail: gabinete@gestsc.gov.br

no. 64

231

33

Este documento foi protocolado em 20/01/2017 às 16:48, é cópia do original assinado digitalmente por PDDE-04/1460106 e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PRC. Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsc.jus.br/escad/jsc/proc/0600010-78-2017.8.24.0186 e código 6070708.

**ANEXO XI - Despacho do Ministério Público comparando o estabelecido no TAC e o relatório da Prefeitura.**



1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NAVEGANTES

**SIG n. 09.2015.00006976-0**

**DESPACHO:**

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para fiscalizar o cumprimento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta n. 0003/2015 firmado com o Município de Navegantes.

É o breve relatório.

Cumpre destacar, primeiramente, a obrigação firmada pelo compromissário:

1. O compromissário Município de Navegantes, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias, assume a obrigação de fazer consistente em cumprir o disposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (Resoluções n. 269/2006 e 01/2007 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e na Resolução n. 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social, adequando as instalações e recursos humanos dos CRAS e do CREAS situados neste município, de acordo com a reunião realizada em 03/07/2014 pela Gerência de Proteção Social Especial, órgão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;

O prazo já se esgotou há muito, e no último ofício encaminhado ao Ministério Público (fl. 54) a Secretaria Municipal de Assistência Social informou a composição das equipes do Centro de Referência Especializado de Assistência

Social – CREAS e do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS que, em comparação com o estabelecido na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, instituída pela Resolução n. 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, encontra-se incompleta.

Segue o quadro comparativo:

<b>CREAS</b>		
<b>Informação do compromissário</b>	<b>NOB-RH/SUAS</b>	
1 coordenador	1 coordenador	OK
4 assistentes sociais	2 assistentes sociais	OK
3 psicólogos	2 psicólogos	OK
1 advogado	1 advogado	OK
2 orientadores sociais	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	IRREGULAR
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos	IRREGULAR
1 recepcionista		
1 motorista		
1 agente de serviços gerais		

<b>CRAS</b>		
<b>Informação do compromissário</b>	<b>NOB-RH/SUAS</b>	
1 coordenador	1 Coordenador	OK
2 assistentes sociais	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS	OK
2 psicólogos		
2 orientadores sociais	4 técnicos de nível médio	IRREGULAR
1 recepcionista		
1 motorista		
1 agente de serviços gerais		



Quanto à questão de acessibilidade (instalações dos serviços, conforme menciona o TAC), restou confirmado pela Secretaria Municipal de Governo (fl. 59) que ambos os serviços não atendem integralmente às normas vigentes, necessitando de adaptações, até o momento sem comprovação de sua realização.

Dessa forma, vê-se que o TAC não está sendo cumprido em sua totalidade, razão pela qual este órgão ministerial determina seja oficiado ao compromissário Município de Navegantes, a fim de que, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, comprove:

1. A adequação das equipes de referência do CREAS e do CRAS, consoante dispõe a NOB-RH/SUAS;
2. A adequação das instalações do CREAS e do CRAS às normas de acessibilidade, a ser demonstrada através de laudo técnico de engenheiro da administração municipal.

Outrossim, determina seja alertado o compromissário que a ausência de comprovação do integral cumprimento do TAC acarretará sua execução judicial.

Navegantes, 24 de outubro de 2016.

**André Braga de Araújo**  
**Promotor de Justiça**  
**ASSINATURA DIGITAL - Lei n. 11.419/06**

**ANEXO XII - Decisão liminar na Ação Civil Pública - 0900016-73.2017.8.24.0135.**

fs. 08



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PODER JUDICIÁRIO  
Comarca de Navegantes  
2ª Vara Cível**

**Autos n. 0900016-73.2017.8.24.0135  
Ação: Ação Civil Pública/PROC  
Autor: Ministério Público do Estado de Santa Catarina  
Réu: Município de Navegantes**

Vistos etc.

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou demanda que nominou de "ação civil pública com pedido de tutela de urgência" contra o Município de Navegantes, na qual alegou, em síntese, que no inquérito inquérito civil n. 06.2014.00002764-3, foram apuradas, com base em inspeção da a Gerência de Proteção Social Especial da Secretaria de Estado de Assistência Social de Santa Catarina, algumas irregularidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, dentre elas, estrutura física e no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do Município de Navegantes.

O referido inquérito foi arquivado em razão de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta n. 0003/2015/01PJ/NAV, firmado pelo réu, no qual este se comprometeu a sanar as irregularidades encontradas, no prazo de 150 dias, tendo origem, assim, o procedimento administrativo para fiscalização do cumprimento das obrigações.

Contudo, novas inspeções realizadas no CREAS e no CRAS demonstraram que o Município não cumpriu suas obrigações, razão pela qual a presente ação foi ajuizada.

Salientou que a situação atual do CREAS e do CRAS está causando graves prejuízos à população e requereu a concessão de liminar para compelir o réu a adotar uma série de medidas, individualizadas na exordial, com a fixação de prazo e de multa diária, em caso de descumprimento, e ser revertida em favor do Fundo Para Reconstituição de Bens Lesados do Estado de Santa Catarina.

**DECIDO.**

Primeiramente, nos termos do art. 785 do CPC, "A existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de

*Constituir é legal - um acordo é sempre uma boa opção e também a mais rápida.*



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 Comarca de Navegantes  
 2ª Vara Cível

conhecimento, a fim de obter título executivo judicial, razão pela qual a presente ação comporta processamento, ainda que conte a parte autora com TAC.

No mais, saliento que, nos termos do art. 203, IV, da Constituição:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Lei Orgânica do Município não deata:

Art. 138 O Município prestará, em cooperação com a União e o Estado, assistência social a quem dela necessitar, objetivando:

- I - proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e ao deficiente;
- II - o amparo à criança, ao adolescente e ao idoso carente;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - programas de alimentação para mulheres carentes grávidas ou em fase de amamentação;
- VI - a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso mediante comprovação de não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, observadas as leis federal e estadual sobre critérios de concessão e custeio.

Seguindo esta norte, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93) que assegura a proteção social básica e especial<sup>1</sup>, a serem prestadas, precisamente, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a primeira, e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a segunda.

<sup>1</sup> Art. 8º-A. A assistência social organiza-se pelas seguintes tipos de proteção:

- I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
- II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa do direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (...)

Constituir a legal - um acordo é sempre uma boa opção e também a mais rápida.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Navegantes**  
**2ª Vara Cível**

De acordo com a referida Lei, "As Instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência" (art. 6º-D).

Tudo muito bonito no papel.

Não é contudo o que se observa na documentação que acompanha a exordial.

As inspeções realizadas demonstraram uma série de irregularidades. Equipes técnicas compostas de menos profissionais que os estipulados na resolução n. 289/2006 do CNAS e especialmente a falta de acessibilidade para portadores de deficiência física, como se pode observar com os Ofícios n. 515/2018 e 380/2018 e anexos (p. 52-82).

É até bizarro que os órgãos que detêm como incumbência assegurar a prestação da assistência social, inclusive a, a habilitação, reabilitação e a promoção de integração à vida comunitária das pessoas portadoras de deficiência, não respeitam as regras de acessibilidade impostas por Lei.

Tais circunstâncias, somadas ao dever legal do réu de garantir que os órgãos em questão efetuem prestação dos serviços de assistência social com qualidade satisfatória àqueles que necessitam, constituem a probabilidade do direito alegado.

O perigo de dano, dispensa maiores divagações. A irregularidades no CRAS e no CREAS evidenciam a acessibilidade física deficitária as instalações que prestam os serviços de proteção social, o que dificulta e constrange as pessoas menos favorecidas que deles necessitam.

Mas cabe, no ponto, alguma paciência em relação ao prazo para cumprimento da liminar.

Todos sabemos que o Município é o ente mais fraco do (im)pacto federativo. Cabe a ele os principais serviços públicos prestados diretamente ao cidadão. Entretanto, lhe foi destinada a menor fatia da redistribuição tributária.

**Canalizar é legal - um acordo é sempre uma boa opção e também a mais rápida.**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 Comarca de Navegantes  
 2ª Vara Cível

Os Municípios, diante da senha arrecadadora da União, são pobres por natureza (ou por constituição). Não obstante algumas vezes gastem mal os poucos recursos que têm, impor-lhes um prazo expedito para cumprir tantas exigências nesta ação civil pública que apenas se inicia, seria desarrazoado.

O cumprimento de liminar exige licitação. Nada que possa ser feito e tempo exíguo, momento próximo do encerramento do ano. O demandado terá que se adaptar e corrigir os problemas apontados em 360 dias, o que imagino suficiente.

**ANTE O EXPOSTO:**

DEFIRO a liminar almejada para determinar que o Município de Navegantes promova, **no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias**, a acessibilidade aos prédios que abrigam o CRAS e CREAS de Navegantes, conforme requerido pelo autor na alínea "a" de seus pedidos (itens 7, "a", p. 20).

Por ora deixo de fixar astreintes, confiando que o tempo fixado motivará a resolução dos problemas indicados. Entretanto, eventualmente, poderá ser arbitrada, inclusive com imputação aos administradores envolvidos.

CITE-SE/INTIME-SE o réu para que dê cumprimento a presente decisão, bem como para que apresente resposta, no prazo legal, depreendida, desde já a audiência de conciliação.

INTIME-SE a parte autora.

Navegantes, 28 de novembro de 2017.

**Sanciar Adilson Alves**  
 Juiz de Direito  
 DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE  
 Lei n. 11.363/04, art. 7º, § 2º, III

**Canallar é legal - um acordo é sempre uma boa opção e também a mais rápida.**

**ANEXO XIII - Sentença na Ação Civil Pública. 0900016-73.2017.8.24.0135.**

29/09/2020

:: 310002930097 - epns - ::



Poder Judiciário

JUSTIÇA ESTADUAL

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina  
2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes

Rua Manoel Leopoldo Rocha, 763 - Bairro: São Domingos - CEP: 88378-564 - Fone: (47)3261-9132 - Email: navegantes.civ02@tjso.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 0900016-73.2017.8.24.0135/SC**

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
RÉU: MUNICÍPIO DE NAVAGANTES/SC

**SENTENÇA**

**- RELATÓRIO:**

Trata-se de ação de ação civil pública ajuizada por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA em face de MUNICÍPIO DE NAVAGANTES/SC, qualificados(as) nos autos.

A parte autora alegou na inicial que: tramitou na Promotoria o Inquérito Civil n. 06.2014.0002764-3, cujo objeto era apurar irregularidades no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do Município de Navegantes; em inspeção nestes órgãos públicos verificaram-se irregularidades que necessitavam de correção, mormente acerca da acessibilidade e da composição da equipe técnica; firmaram em razão disso com o Município Termo de Ajustamento de Conduta n. 0003/2015/01PI/NAV; por meio desse termo o Município de Navegantes comprometeu-se a, no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) dias com a obrigação de fazer consistente em cumprir o disposto na NOB-RH/SUAS (Resolução n. 269/2006 e 01/2007 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e na Resolução n. 17/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social, adequando as instalações e recursos humanos do CRAS e do CREAS situados neste município, de acordo com a reunião realizada em 03-07-2014 pela Gerência de Proteção Social Especial; o TAC foi arquivado e instaurado o Procedimento Administrativo n. 09.2015.00006975-0 para fiscalizar o cumprimento das obrigações; conforme novas inspeções o Município de Navegantes não vem cumprindo a obrigação pactuada, havendo descumprimento das normas de acessibilidade e de assistência social. Elaborou considerações jurídicas acerca do assunto. Valcou a causa e juntou documentos.

Assim, discorrendo, postulou: a concessão de tutela de urgência para impor ao Município a obrigação de fazer consistente em implementar total acessibilidade nos prédios que abrigam o CREAS e o CRAS de Navegantes, de acordo com a Norma Brasileira n. 9050/2015, ou posterior, da ABNT, comprometendo as adequações pelo meio de laudo subscrito por profissional com anotação de responsabilidade técnica perante o CREA/SC; a imposição de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser destinada ao Fundo para Reconstituição do Bem Lesado do Estado de Santa Catarina, consoante art. 3º, I da Lei Estadual n. 15.694/11; procedência do pedido para implementar a acessibilidade nos termos da antecipação da tutela, bem como acrescentar no centro de referência especializado de assistência social - CREAS, na equipe atual, 2 (dois) profissionais de nível superior ou médio,

0900016-73.2017.8.24.0135

310002930097\_V20

23/09/2020

:: 31000930097 - epms - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

e ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, 2 (dois) profissionais de nível médio, conforme previsto na Resolução n. 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social.

Na decisão de Evento 4 foi analisado e deferido o pedido de tutela de urgência a fim de determinar que o Município de Navegantes promovesse, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a acessibilidade aos prédios do CRAS e CREAS de Navegantes. Deixou de fixar a multa cominatória.

Citada, a parte ré apresentou contestação (evento 13) reconhecendo as questões suscitadas pelo Ministério Público no tocante a pertinência das adequações apontadas, mas afirmando que foram promovidas contratações de pessoal e que houve a assinatura em 21-12-2017 da construção da nova sede do CREAS com os padrões de acessibilidade. Ainda, pontuou que existem limitações orçamentárias e alegou a reserva do possível como óbice a promoção imediata das questões arguidas pelo Ministério Público, especialmente quanto à acessibilidade. Impugnou a multa arbitrada, alegando ser esta excessiva. Juntou documentos documentais.

Réplica apresentada no Evento 18.

Intimadas para manifestarem se pretendiam produzir outras provas (evento 22) o Ministério Público informou não ter outras provas a produzir (evento 27). A parte ré deixou transcorrer *in albis* o prazo (evento 29).

O Ministério Público juntou documentos no evento 31.

Viram os autos conclusos.

É o relatório.

**DECIDO.**

**- FUNDAMENTAÇÃO:**

Trata-se de *ação de cível pública* ajuizada por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA em face de MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC, qualificados(as) nos autos.

Quanto da ordem:

Deixo de intimar a parte ré acerca dos documentos juntados no evento 31, pois além de serem de seu conhecimento, não serão utilizados por este Juízo para fundamentação da sentença. Ademais, sequer são necessários para solucionar as questões fáticas e jurídicas do presente caso.

- Da julgamento extintivo da lide:

090016-73.2017.8.24.0135

31000930097.V20

29/09/2020

:: 310009930097 - epm - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

Em função dos autos tratarem de questão de fato e de direito, em que não há necessidade de produção de prova em audiência, torna-se possível o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

**- Da mérito:**

É incontroverso nos autos que não houve o cumprimento das obrigações por parte da Municipalidade, que foram inicialmente firmadas no TAC 0003/2015/01PI/NAV. Não obstante a parte ré em relação ao pedido de contratação de funcionários faça alusão à contratação, não juntou qualquer documento que comprovasse este fato.

Passo a analisar individualmente os pedidos efetuados.

**Da acessibilidade**

No tocante às exigências de modificação de acessibilidade, este Juízo, por ocasião do decurso que deferiu a tutela de urgência, em decisão prolatada pelo Exmo. Dr. Sanchez Adilson Alves, assim fundamentou e solucionou a questão posta em discussão:

*"Segundo este norte, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93) que assegura a proteção social básica e especial, a serem prestadas, principalmente, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a primeira, e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a segunda.*

*De acordo com a referida Lei, "As instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços paratrabalho em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservados às famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência" (art. 6º-D).*

*Tudo muito bonito no papel.*

*Não é contudo o que se observa na documentação que acompanha o processo.*

*As inspeções realizadas demonstraram manifestas irregularidades. Equipes técnicas compostas de menos profissionais que os estipulados na resolução n. 269/2006 do CNAS e especialmente a falta de acessibilidade para portadores de deficiência física, como se pode observar com os Ofícios n. 515/2016 e 360/2016 e anexos (p. 52-92).*

*É até bizarro que os órgãos que detêm como incumbência assegurar a prestação da assistência social, inclusive a, a habilitação, reabilitação e a promoção de integração à vida comunitária das pessoas portadoras de deficiência, não respeitem as regras de acessibilidade impostas por Lei.*

*Tais circunstâncias, somadas ao dever legal do réu de garantir que os órgãos em questão efetuem prestação dos serviços de assistência social com qualidade satisfatória àqueles que necessitam, constituem a probabilidade do direito alegado.*

090016-73.2617.8.24.0135

310009930097\_V20



29/09/2020

:: 31000990097 - epm - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

*O perigo de dano, dispensa maiores divagações. A irregularidades no CRAS e no CREAS evidenciam a acessibilidade física deficitária as instalações que prestam os serviços de proteção social, o que dificulta e constrange as pessoas menos favorecidas que deles necessitam.*

*Mas cabe, no ponto, alguma pacifista em relação ao prazo para cumprimento da liminar.*

*Todos sabemos que o Município é o ente mais fraco do (im) pacto federativo. Cabe a ele os principais serviços públicos prestados diretamente ao cidadão. Entretanto, lhe foi destinada a menor fatia da redistribuição tributária.*

*Os Municípios, diante da sanha arrecadadora da União, são pobres por natureza (ou por constituição). Não obstante algumas vezes gastem mal os poucos recursos que têm, impor-lhes um prazo expedito para cumprir tantas exigências numa ação civil pública que apenas se inicia, seria desarrazoado.*

*O cumprimento da liminar exige licitação. Nada que possa ser feito e tempo exigido, mormente próximo do encerramento do ano. O demandado terá quase adaptar e corrigir os problemas apontados em 360 dias, o que imagino suficiente".*

Pois bem.

Para além das questões acima suscitadas que são suficientes para de forma direta e sucinta solucionar a celeuma posta em Juiz, convém registrar que "no tocante ao pleito de reconhecimento do princípio da reserva do possível, ante ausência de dotação orçamentária para efetuar as reformas necessárias na escola estadual, não se desconhece a limitação dos recursos públicos, no entanto, tem-se que estes não podem ser opostos à efetivação constitucional da cláusula dignidade da pessoa humana" (CJSC, Apelação / Recurso Necessário n. 0900503-74.2015.8.24.0018, de Chapecó, rel. Pedro Manoel Abreu, Primeira Câmara de Direito Público, j. 21-07-2020).

Alinda, "o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas amparatórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure contrariedade ao princípio da separação dos Poderes", ressaltando ainda que "a análise da excepcionalidade da situação em concreto, a sugerir a intervenção, ou não, do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas cabe ao Tribunal a quo, e não ao Supremo Tribunal Federal, (KDRE n. 700.227/SC, Relatora Ministra Cármen Lúcia j. 23/4/2013)" (Apelação / Recurso Necessário n. 0900089-50.2016.8.24.0080, de Xaxim, rel. Des. Sérgio Roberto Bouch Lax, j. 25/7/2017). "A escassez de recursos públicos em oposição à gama de responsabilidades estatais a serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da 'Reserva do Possível'. Porém, tal escudo não imune o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestaionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade representados pelos direitos fundamentais [...] Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula

0900016-73.2017.8.24.0135

31000990097.V20

28/08/2020

:: 310062950097 - agravo - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

*da reserva do possível? - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido essencial fundamentalidade (Resp n. 8.11608/RS, rel. Min. Luiz Fux, j. 15/5/2007)”. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4009452-64.2016.8.24.0000, de Itajaí, rel. Sérgio Roberto Haasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 05-12-2017).*

Ora, em se tratando de obra essencial para conferir dignidade à pessoa com deficiência ou, ainda, à pessoa que por questão transitória apresenta qualquer dificuldade em acessar e utilizar os prédios públicos, certo é que esta encontra-se umbilicalmente ligada ao princípio da dignidade humana e, portanto, não se pode simplesmente alegar ao vento a dificuldade orçamentária, quanto mais quando não demonstrada de fato. Ademais, plenamente possível a intervenção do Poder Judiciário.

Por fim, registro que a discussão atinente ao prédio novo não impede o cumprimento da obrigação pelo Município, primeiro porque se avariar desta construção é sempre tarefa que exige exercício de futurologia que muitas vezes não se realiza, segundo porque as omissões apontadas já vem de longo tempo e obras de acessibilidade são adequações à estrutura já existente, não exigindo, necessariamente, vultoso dispêndio financeiro. Se houve a construção e liberação para uso deste prédio com a referida acessibilidade deverá a Municipalidade comprovar em caso de eventual cumprimento de sentença, pois até o momento o funcionamento de novo prédio não foi por ela demonstrado.

Assim, pelos motivos acima expostos e aderindo à decisão que concedeu a tutela de urgência, impõe-se o deferimento do pedido neste particular para determinar a obrigação de fazer nos termos do pedido inicial.

***Da contratação de servidores públicos***

Nos termos acima expostos não há controvérsia acerca da situação deficitária de pessoal nas equipes de referências do CREAS e do CRAS. Sequer há discussão jurídica quanto à exigência normativa.

Tal disposição, aliás, encontra-se inculpada na Resolução n. 269/2006 do CNAS que disciplina a presença de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais de nível superior ou médio no CREAS e de 4 (quatro), no mínimo, profissionais de nível médio no CRAS.

A situação concreta relatada pelo Ministério Público e corroborada pela documentação acostada com a inicial, inclusive e principalmente o próprio TAC (além da inexistência de prova em contrário) é de que o CREAS conta com dois orientadores sociais, e, igualmente, o CRAS também com este mesmo número, ou seja, equem do quantitativo mínimo.

Sobre o atendimento na área de assistência social não há quaisquer dúvidas acerca de sua importância. Esta área é, inclusive, prevista especificamente na CFEB/1988, no art. 203, bem como disciplinada em lei ordinária, mais especificamente a Lei n. 8.742/1993 (LOAS).

090016-73.2017.8.24.0135

310062950097\_V28

29/09/2020

:: 310082950097 - epm - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

Especificamente sobre o tema em questão o art. 6º D e E, parágrafo único, da LOAS disciplina que: "as instalações do Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência; [...] a formação das equipes de referência deverá considerar a número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as condições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS".

Com efeito, não obstante o quantitativo mínimo previsto para funcionamento do Cras e do Creas a lei explicita que esta composição deverá estar de acordo com alguns critérios (número de famílias, indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento, especialmente).

Por outro lado, como bem apontou o Ministério Público, a exigência de quadro mínimo previsto na lei visa impedir a cessação do atendimento ou o prejuízo a normal frequência e prestação com que devam ocorrer.

Neste contexto, não obstante se pudesse aventar de relativizar o número mínimo de funcionários disciplinados pela lei, considerando que teoricamente não poderia prevalecer exigência legal que implicasse gasto público desnecessário, este não é o caso dos autos, pois a documentação juntada com a inicial, especialmente docs. 08-16, indicam o número elevado de atendimentos das equipes e a sua insuficiência. Nesta documentação, inclusive, há referência específica a demanda reprimida e a não elaboração de PAF devido ao excesso de demanda, ou seja, são necessários mais funcionários para compor a equipe de atendimento.

Ainda, depreende-se dos relatórios de vistoria juntados com a inicial que os atendimentos realizados são de ampla gama, incluindo crianças, o que eleva ainda mais a importância fundamental de funcionamento adequado da assistência municipal no Município de Navegantes.

Logo, pela mesma razão exposta no item referente à acessibilidade, a alegação da reserva do possível não pode ser oposta, tanto porque existem direitos estritamente ligados à dignidade humana - a deficiência do atendimento da assistência social é violadora direta de direitos da personalidade -, quanto porque sequer foi demonstrado tal insuficiência financeira.

Igualmente, conforme ementa de julgado transcrita no item anterior, não há qualquer impeditivo ao Poder Judiciário para, excepcionalmente, determinar que o Poder Executivo tome determinadas providências quando valores constitucionalmente protegidos estejam sendo violados.

Assim, sem maiores delongas, demonstra-se imprescindível a imposição da obrigação de fazer consistente na contratação de, no mínimo, mais dois orientadores assistenciais para o CREAS e dois para o CRAS, nos termos do pedido inicial.

***Da multa contratária***

0900816-732617.8.24.0135

310082950097\_V28

29/09/2020

:: 310002950097 - apra - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

O Juízo fixou multa cominatória diária de R\$ 5.000,00, (cinco mil reais), em caso de descumprimento da obrigação de adequação de acessibilidade após o prazo de 360 (trezentos e sessenta dias).

Entendo que pelas características da obra o prazo fixado é mais do que razoável.

Por outro lado, o valor da multa multiplicada, a título de exercício ilustrativo, por um ano apenas, implicaria o montante de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), valor bastante expressivo e, respectivamente, no meu entender, acima do necessário para compelir a municipalidade a fazer. Deve-se sempre ressaltar que ao fim e ao cabo quem pagará a conta será o Município e não o gestor público.

Assim, por entender excessiva, com fulcro no art. 537, § 1º, I, adequo a multa cominatória fixada para o montante diário de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), válidos a partir do transcurso do prazo fixado pelo Juízo quando da concessão da tutela de urgência.

No mais, em relação à contratação dos servidores fixo multa cominatória diária no importe de R\$ 1.000,00 (mil reais)<sup>1</sup>, válida a partir do trânsito em julgado da presente decisão.

É a decisão.

**- DISPOSITIVO:**

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face do Município de Navegantes para **CONDENAR** a parte ré a: a) implementar total acessibilidade nos prédios que abrigam o CREAS e o CRAS de Navegantes, de acordo com a Norma Brasileira n. 9050:2015, ou posterior, da ABNT, comprovando as adequações por meio de laudo subscrito por profissional com anotação de responsabilidade técnica perante o CREA/SC, sob pena de multa diária no montante de R\$ 2.000,00, válida a partir do transcurso do prazo fixado pelo Juízo na decisão que deferiu a tutela de urgência (360 dias); b) acrescentar ao centro de referência especializado de assistência social - CREAS, na equipe atual, 2 (dois) profissionais de nível superior ou médio, e ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, 2 (dois) profissionais de nível médio, conforme previsto na Resolução n. 269/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 válida a partir do trânsito em julgado desta decisão.

**CONFIRMO** a antecipação de tutela concedida no evento 4, com exceção da multa cominatória ora adequada para R\$ 2.000,00 diários, esta, especificamente quanto às obras de acessibilidade.

Como não comprovou durante a instrução do feito o cumprimento da tutela de urgência, bem como a contratação de servidores, caso tenha ocorrido, deverá o Município comprovar por ocasião do cumprimento de sentença ou diretamente ao Ministério Público, a fim de evitar o ajuizamento da fase subsequente, se necessária for.

090016-732617.8.24.0135

310002950097.V28

23/09/2020

:: 31000950097 - epms - ::



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**  
**2ª Vara Cível da Comarca de Navegantes**

A multa cominatória deverá ser destinada ao Fundo para Reconstituição do Bens Lesados do Estado de Santa Catarina, consoante art. 3º, I da Lei Estadual n. 15.694/11.

**CONDENO** a parte ré ao pagamento de custas.

Processo sem honorários, pois ajuizado pelo Ministério Público.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Transitado em julgado, certifique-se e arquivem-se os autos com as bahias necessárias.

---

Documento eletrônico assinado por EDUARDO BONNASSIS BURG, juiz de Direito, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico [https://epms1g4jso.jus.br/epms/externo\\_controleador.php?acao=consultar\\_autenticidade\\_documento](https://epms1g4jso.jus.br/epms/externo_controleador.php?acao=consultar_autenticidade_documento), mediante o preenchimento do código verificador 31000950097v20 e do código CRC 09a7308.

Informações adicionais da assinatura:  
 Assinado (s): EDUARDO BONNASSIS BURG  
 Data e Hora: 20/9/2020, às 22:42:9

---

1. O valor mais baixo se justifica porque o montante mensal requerido em despesas arroladamente maior que a cominação de duas servidões. Evita-se, por outro lado, incoerência na multa.

090016-73.2017.8.24.0135

31000950097.V20

## ANEXO XIV - Nota Técnica nº 41/2018 do Ministério do Desenvolvimento Social.

10/07/2018

SEMADS - 1882371 - Nota Técnica

No. 277



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE REGULAÇÃO DO SUAS

## NOTA TÉCNICA Nº 41/2018

PROCESSO Nº 71000.019126/2018-33

INTERESSADO: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/ CONSULTORIA JURÍDICA

ASSUNTO: OFÍCIO Nº 0900464-12.2018.8.240038-0002 - COMARCA DE JOINVILLE - 2ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

## 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de análise e manifestação da Coordenação-Geral de Regulação do SUAS acerca de Informação solicitada pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Joinville acerca da natureza jurídica da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOBRH/SUAS, esclarecendo se há força obrigatória em relação às Administrações Públicas municipais.

1.2. É sucinto o relatório.

## 2. ANÁLISE

2.1. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o escopo desta Coordenação-Geral decorre por força do regimento interno deste Ministério e da competência da área de regulação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

2.2. Observa-se a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, dispõe, no inciso II do art. 18, que cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.

2.3. Do mencionado dispositivo aduz-se que a LOAS delega competência normativa ao CNAS de normatizar as ações e regular a prestação de serviços socioassistenciais públicos e privados e assim atribuiu força cogente as resoluções editadas com esse condão. A força cogente das resoluções normativas do CNAS decorre da Lei.

2.4. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, ao definir que a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, destaca a necessidade de uma Norma Operacional Básica para recursos humanos, tendo em vista que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

2.5. Nesse mesmo sentido, a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, estabeleceu como meta a construção e implementação da política de gestão de pessoas (Recursos Humanos), mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores sociais e suas entidades de classe representativas.

2.6. Após um amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS, como resultado do processo de estruturação e consolidação do SUAS, de acordo com os princípios e diretrizes baseados na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

10/07/2018

SEI/MDSS - 1982371 - Nota Técnica

In. 278

2.7. A partir desse processo, a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS, define as responsabilidades comuns à União, estados, Distrito Federal e municípios. Dentre elas, valendo destacar: "XXX - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS"

2.8. Ainda, a NOB/SUAS estabelece em seu art. 110 que as ações de gestão do trabalho na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios devem observar os eixos previstos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, nas resoluções do CNAS e nas regulamentações específicas.

2.9. Além disso cumpre destacar que o art. 6º da LOAS estabelece como objetivo do Sistema Único de Assistência Social - SUAS a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente, estando as diretrizes para a consecução deste objetivo na NOB-RH/SUAS e demais resoluções do CNAS.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, conclui-se que a NOB/RH SUAS constitui-se um parâmetro nacional com força cogente e, portanto deve ser observada por todos os entes federados, como garantia da qualidade do serviço socioassistencial ofertado pela rede pública ou privada.

3.2. Sem mais considerações a fazer submete-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por Karoline Aires Ferreira Olivindo, Coordenador(a)-Geral de Regulação do Suas, em 07/06/2018, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social,



Documento assinado eletronicamente por Allan Camello Silva, Diretor(a) do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, em 07/06/2018, às 19:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://aplicacoes.mds.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_documento=0](http://aplicacoes.mds.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_documento=23223104&id_documento=0), informando o código verificador 1982371 e o código CRC C734D889.

Referência: Processo nº 71001.019126/2018-98

SEI nº 1982371

## ANEXO XV - Nota nº 00322/2018 da Advocacia Geral da União.

16/08/2018

<https://sisprens.agu.gov.br/documento/140877274>

Pg. 278



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATOS NORMATIVOS E JUDICIAIS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 - 1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

**NOTA Nº. 00322/2018/CCONJUR-MDS/CGU/AGU**

**NUP: 00742.000171/2018-92**

**INTERESSADOS: PODER JUDICIÁRIO - ESTADO DE SANTA CATARINA**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

Trata-se do Ofício nº 0900464-12.2018.8.24.0034-0003, por meio do qual a 2ª Vara da Fazenda Pública de Joinville solicita que seja informada a natureza jurídica da NOB-RH/SUAS, especialmente se a ela possui força obrigatória em relação ao Município.

2. Instado a se pronunciar, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS recusou-se a manifestar o seu entendimento sobre o tema, por entender que cabe à Consultoria Jurídica/MDS responder ao que foi questionado pela 2ª Vara da Fazenda Pública de Joinville.

3. Por sua vez, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, em resposta ao Memorando nº 00183/2018/CCONJUR-MDS/CGU/AGU, encaminhou a Nota Técnica nº 41/2018, com os seguintes esclarecimentos, verbis:

“2.1. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o amparo desta Coordenação-Geral decorre por força do regimento interno deste Ministério e da competência da área de regulação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

2.2. Observa-se a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, dispõe, no inciso II do art. 18, que cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social.

2.3. Do mencionado dispositivo aduz-se que a LOAS delega competência normativa ao CNAS de normatizar as ações e regular a prestação de serviços socioassistenciais públicos e privados e assim atribuiu força jurídica as resoluções editadas com esse conteúdo. A força jurídica das resoluções normativas do CNAS decorre da Lei.

2.4. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS, ao definir que a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, destaca a necessidade de uma Norma Operacional Básica para recursos humanos, tendo em vista que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

2.5. Nesse mesmo sentido, a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, estabeleceu como meta a construção e implementação da política de gestão de pessoas (Recursos Humanos), mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica e criação de plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores assimis e suas entidades de classe representativas.

2.6. Após um amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS, como resultado do



16/06/2016

<https://stcspina.agu.gov.br/consulta/140577274>

fls. 280

processo de estruturação e consolidação do SUAS, de acordo com os princípios e diretrizes baseados na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

2.7. A partir desse processo, a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 99, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS, define as responsabilidades comuns à União, estados, Distrito Federal e municípios. Dentre elas, valendo destacar: "XXIX - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS"

2.8. Ainda, a NOB/SUAS estabelece em seu art. 110 que as ações de gestão do trabalho na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios devem observar os eixos previstos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS, nas resoluções do CNAS e nas regulamentações específicas.

2.9. Além, disso cumpre destacar que o art. 6º da LOAS estabelece como objetivo do Sistema Único de Assistência Social - SUAS a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente, estando as diretrizes para a consecução deste objetivo na NOB-RH/SUAS e demais resoluções do CNAS.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, conclui-se que a NOB/RH SUAS constitui-se um instrumento nacional com força cogente e, portanto deve ser observada por todos os entes federados, como garantia da qualidade do serviço socioassistencial ofertado pela rede pública ou privada."

### 4. É o relatório.

5. A NOB-RH/SUAS é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, aprovada por meio da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006, do CNAS, cujo texto foi publicado pelo meio da Resolução CNAS nº 01, de 26 de janeiro de 2007. Ela estabelece diretrizes gerais que orientam os gestores de assistência social das três esferas de governo, bem como os trabalhadores e representantes das entidades e organizações de assistência social.

6. O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é órgão superior de deliberação colegiada da Assistência Social em âmbito federal, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social, que é o órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. A NOB-RH/SUAS foi aprovada pelo CNAS com fundamento nas atribuições fixadas nos arts. I, II, V, IX e XIV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, assim redigidos, verbis:

"Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

(...)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

(...)

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

(...)

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos."

7. A competência do CNAS para expedir resoluções insere-se dentro do chamado Poder Regulamentar do Executivo, e, com isso, deve guardar relação de conformidade com a lei em sentido formal. Em outras palavras, as resoluções do CNAS têm a natureza jurídica de normas infralegais, razão porque não podem extrapolar os limites fixados nas leis de regência da matéria.

8. Nesse sentido, pode-se afirmar que a NOB-RH/SUAS encontra amparo legal na Lei nº 8.742, de 1993, mais especificamente nos seguintes dispositivos, verbis:

<https://stcspina.agu.gov.br/consulta/140577274>

264

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por FELIPE CORDEIRO DA SILVA, liberado nos autos em 10/07/2016 às 14:10. Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tstj.jus.br/consulta/documento.html, informe o processo 0900494-12.2016.8.24.0038 e código F808428.

16/06/2018

<https://stpsjcm.agu.gov.br/ric/documento/140877274>

Pg. 281

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com as seguintes objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

(...)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(...)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(...)

Art. 11. As ações das três esferas do governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

(...)

II - custanciar, por meio de transferência sistemática, e aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federativos a título de apoio financeiro à gestão do Suas. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)º

9. Muito embora a NOB-RH/SUAS tenha natureza jurídica de norma infralegal, a sua força cogente em relação aos entes federativos decorre da participação destes entes no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ao fazer parte do SUAS, por meio do qual recebe recursos do cofinanciamento federal, o ente federativo adere a todas as regras deste Sistema, inclusive aquelas veiculadas na NOB-RH/SUAS. Conforme visto anteriormente, compete ao CNAS “normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social”, e foi com base nesta atribuição que o CNAS elaborou e editou a NOB-RH/SUAS.

10. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento desta nota à 2ª Vara da Fazenda Pública de Joinville, acompanhada da Nota Técnica nº 41/2018, em resposta ao Ofício nº 0900464-12.2018.8.24.0038-0003.

É a nota que submeto à consideração superior.

Brasília, de junho de 2018.

<https://stpsjcm.agu.gov.br/ric/documento/140877274>

34

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por FELIPE CORDERO DA SILVA, liberado nos autos em 10/07/2018 às 14:10. Para conferir o original, acesse o site <https://pje.jus.br/portal/pt/ConsultaDocumento.do>, informe o processo 0900464-12.2018.8.24.0038 e código F808428.

**DANIEL DEMONTE MOREIRA**  
Advogado da União

De acordo.  
Encaminham-se os autos à Consultoria Jurídica.

Brasília, de junho de 2018.

**WILLIAM ANDERSON ALVES OLIVINDO**  
Coordenador-Geral de Atos Normativos e Judiciais

**DESPACHO DA CONSULTORA JURÍDICA/CONJUR-MDS/CGU/AGU**

Aprovo a NOTA nº /2014/CONJUR-MDS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Daniel Demonte Moreira. Procede-se conforme sugerido.

Brasília, de junho de 2018.

**GERALDINE LEMOS TORRES**  
Consultora Jurídica Substituta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00742000171201892 e da chave de acesso c5b6c47c

Documento assinado eletronicamente por GERALDINE LEMOS TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência de autenticidade do documento está disponível com o código 140877274 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDINE LEMOS TORRES. Data e Hora: 14-06-2018 18:01. Número de Série: 102737. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v4.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL DEMONTE MOREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência de autenticidade do documento está disponível com o código 140877274 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DEMONTE MOREIRA. Data e Hora: 14-06-2018 15:52. Número de Série: 13950775. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por WILLIAM ANDERSON ALVES OLIVINDO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência de autenticidade do documento está disponível com o código 140877274 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WILLIAM ANDERSON ALVES OLIVINDO. Data e Hora: 14-06-2018 15:54. Número de Série: 101583. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v4.