Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
26
Carimbado Eletronicamente

APELAÇÃO CIVEL
PROCESSO Nº0800270-75.2024.8.19.0056
TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELADO : MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO ALTO
RELATORA: DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO ALTO. IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL, DETERMINANDO A CRIAÇÃO EM 120 DIAS, COM CNPJ E ABERTURA DE CONTA BANCÁRIA NO MESMO PRAZO, E INCLUSÃO NA PROPOSTA DA PRÓXIMA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA), DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA E AUTÔNOMA. APELO DA PARTE AUTORA, PARA QUE OS PRAZOS SEJAM REDUZIDOS E O A INCLUSÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA OCORRA IMEDIATAMENTE. POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO INTERFERIR EM POLÍTICAS PÚBLICAS, CONFORME CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NO TEMA 698/STF. PROTEÇÃO INTEGRAL AO IDOSO PREVISTA NOS ART.230 DA CRFB E ART.61 E 62 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FUNDO DO IDOSO É UMA DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO, SENDO DESTINADO A RECEBER MULTAS DECORRENTES DE DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS PREVISTAS NO ESTATUTO DO IDOSO (ART.84 DA LEI 10.741/03). O MUNICÍPIO-RÉU INSTITUIU O FUNDO, MAS NÃO O IMPLEMENTOU. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. QUANDO FORMULADA A LEI MUNICIPAL, FOI PREVISTA DOTAÇÃO, INDICANDO INCLUSÃO NO PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO DE 2010 A 2014, EM MUITO ULTRAPASSADO. NECESSIDADE DE DOTAÇÃO ESPECÍFICA E AUTÔNOMA PARA CRIAÇÃO DO FUNDO SEJA INCLUA NA PROPOSTA DA PRÓXIMA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA), NOS TERMOS DO ART. 5º, §5º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. PRAZO DE 120 DIAS QUE É RAZOÁVEL E ADEQUADO. SEM HONORÁRIOS A SEREM PAGOS PELO MUNICÍPIO, AUSENTE PROVA DE MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO RECEBA VERBAS DE SUCUMBÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

INES DA TRINDADE CHAVES DE MELO:13771 Assinado em 17/09/2025 17:45:36
Local: GAB. DES(A). INES DA TRINDADE CHAVES DE MELO

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
27
Carimbado Eletronicamente

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº**0800270-75.2024.8.19.0056** em que é Apelante **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e Apelado **MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO ALTO,** *ACORDAM* os Desembargadores da Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **UNANIMIDADE**, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO,** nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

VOTO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face de **MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO ALTO,** objetivando a implementação do Fundo Municipal do Idoso, com as providências necessárias ao seu funcionamento, incluindo obtenção de CNPJ e abertura de conta canária específica, com rubrica própria junto ao orçamento municipal.

Indeferida tutela de urgência no id. 127543645 e no id. 181159554.

Decretada a revelia do Município-réu no id. 147226391.

Sentença de id.197517280 JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos, para determinar que parte ré promova, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a criação do CNPJ próprio do Fundo Municipal do Idoso, nos moldes exigidos pela Receita Federal do Brasil; providencie, no mesmo prazo, a abertura de conta bancária específica vinculada ao referido Fundo, distinta da conta geral da Secretaria Municipal de Assistência Social; inclua, na proposta da próxima Lei Orçamentária Anual (LOA), dotação orçamentária específica e autônoma para o Fundo Municipal do Idoso, nos termos do art. 5º, §5º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), remetendo aos autos cópia da proposta orçamentária no prazo de até 15 dias após seu protocolo na Câmara

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
28
Carimbado Eletronicamente

Municipal; e comprove nos autos as providências adotadas, sob pena de multa diária no de R$ 500,00 (quinhentos reais), limitada ao montante de R$30.000,00 (trinta mil reais), no caso de descumprimento de cada medida. Sem condenação ao pagamento de custas ou honorários advocatícios.

Apelação interposta pela parte autora no id. 201146847, objetivando reforma da sentença. Alega que a inclusão de dotação orçamentária específica não pode ser condicionada à próxima LOA, por gerar restrição indevida à efetividade da prestação jurisdiciona e tutela de direitos fundamentais. Destaca que o fundo está expresso na Lei Municipal nº630 desde 2012. Enfatiza que não se aplica o art.5º, §o, da LC nº101/00, por se tratar de não se trata de despesa de capital classificada como investimento de execução plurianual, nem despesa de investimento com duração superior a um exercício financeiro, mas sim despesa de custeio institucional e administrativo, voltada ao funcionamento de estrutura pública permanente. Defende caber abertura de crédito adicional especial. (art.40 a 43 da Lei 4320/64 e art.4º a 16 da LRF). Recorda a prioridade das políticas públicas ao idoso (art.230 da CRFB e Estatuto do Idoso). Afasta alegação de reserva do possível. Sustenta que o prazo de 120 dias para adoção de medidas concretas é excessivo. Conta que recomendação fixou prazo de 45 dias, sendo descumprida. Defende a condenação da parte ré ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência destinados ao Fundo Especial do Ministério Público. Acrescenta finalidade de prequestionamento.

Contrarrazões no id. 209380378.

Manifestação da D. Procuradoria de Justiça no id.10, opinando pelo provimento do apelo.

É o relatório.

O recurso de apelação é tempestivo, estando presentes os demais requisitos de admissibilidade.

Trata-se de ação civil pública ajuizada com o fito de implementar o Fundo Municipal do Idoso no Município-Réu.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
29
Carimbado Eletronicamente

Cinge-se a controvérsia em aferir os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Poder Público, consistentes na criação de Fundo Municipal do Idoso, já previsto em lei local.

Sobre a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, cabe recordar o entendimento fixado no Tema 698 do STF:

> 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
>
> 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
>
> 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)" (STF. Plenário. RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023, Repercussão Geral – Tema 698).

A proteção integral ao idoso é prevista no art. 230 da CRFB, assegurando-lhes amparo, participação na comunidade, defensa de sua dignidade e bem-estar e garantia do direito à vida.

Previsão semelhante está expressa na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acrescentando a participação de entidades de defesa na fiscalização:

> Art. 61 - A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes participação na comunidade, defendendo-lhes a dignidade e o bem-estar, garantido o direito à vida.
>
> Parágrafo único - Lei disporá sobre programas de atendimento aos idosos, executados preferencialmente em seus lares, referentes à integração familiar e comunitária, saúde, habitação e lazer.
>
> Art. 62 - O Estado garantirá na forma da lei a participação de entidades de defesa dos direitos da criança, do adolescente e do idoso na fiscalização do

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
30
Carimbado Eletronicamente

> cumprimento dos dispositivos previstos neste capítulo, através da organização de Conselhos de Defesa dos seus direitos.

Concretizando tais disposições, sobreviveram a Lei de Política Nacional do Idoso, Lei Federal nº8.842/1994, e o Estatuto do Idoso, Lei Federal nº10.741/2003. Neste, dentre outras medidas, está a instituição de Fundo do Idoso, destinado a receber multas decorrentes de descumprimento das normas previstas no Estatuto do Idoso (art.84 da Lei 10.741/03).

Nesse sentido, o Município-réu instituiu a criação do Fundo Municipal do Idoso na Lei Municipal nº 630/2012 (id.127448753), nos seguintes termos:

> Artigo 1º - Fica criado o Fundo Municipal do Idoso, instrumento de captação, repasse e aplicação de recursos destinados a propiciar suporte financeiro para a implantação, manutenção e desenvolvimento de planos, programas, projetos e ações voltadas aos idosos no Município de São Sebastião do Alto. Artigo 2º - Constituirão receitas do Fundo Municipal do Idoso:
>
> I – recursos provenientes de órgãos da União ou dos Estados vinculados à Política Nacional do Idoso;
>
> II - transferências do Município;
>
> III – as resultantes de doações do Setor Privado, pessoas físicas ou jurídicas, inclusive, permitindo que estas sejam deduzidas do imposto de Renda;
>
> IV – rendimentos eventuais, inclusive de aplicações financeiras dos recursos disponíveis;
>
> V – as advindas de acordos e convênios;
>
> VI – as provenientes das multas aplicadas com base na Lei n.º 10.741 de 1º de outubro de 2003;
>
> VII – contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
>
> VIII – resultado de aplicações dos organismos estrangeiros e internacionais;
>
> IX – resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
>
> X – outros recursos que lhe forem destinados.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Parágrafo Único. As deduções previstas nesta Lei serão feitas na forma da Lei Federal nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010.

Artigo 3º - O Fundo Municipal, será vinculado diretamente a Secretaria Municipal de Amparo, Promoção Social, Habitação e Direitos Humanos, tendo sua destinação liberada por meio de projetos, programas e atividades aprovados pelo Conselho Municipal do Idoso.

§ 1º - Será aberta conta bancária específica em instituição financeira, sob a denominação "Fundo Municipal do Idoso", para movimentação dos recursos financeiros respectivos, sendo elaborado, mensalmente, balancete demonstrativo da receita e da despesa, que deverá ser divulgada, após apresentação e aprovação do Conselho Municipal do Idoso.

§ 2º - A contabilidade do Fundo tem por objetivo evidenciar a situação financeira e patrimonial, observados os padrões e normas estabelecidos na legislação pertinente.

§ 3º - Ao titular da Secretaria Municipal de Amparo, Promoção Social, Habitação e Direitos Humanos, caberá a gerência e administração do Fundo Municipal do Idoso, sob a orientação e controle do Conselho Municipal do Idoso, com as atribuições seguintes:

I – solicitar a política de aplicação dos recursos ao Conselho Municipal do Idoso;

II – submeter ao Conselho Municipal do Idoso demonstrativo contábil da movimentação financeira do Fundo;

III – ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;

IV – outras atividades indispensáveis para o gerenciamento do Fundo. Artigo 4o – Fica criada a dotação orçamentária, constante do Anexo Único desta Lei, para atender o Fundo Municipal do Idoso.

Artigo 5o – Para fins de cumprimento da presente Lei, a dotação ora criada passará a constar dos Anexos de Resumo de Metas das Ações, da Lei Municipal n. 564, de 14 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São Sebastião do Alto para o quadriênio de 2010 a 2014.

Artigo 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 7º - Revogam-se as disposições em contrário.

Ocorre que, até o momento, o Fundo Municipal do Idoso não foi implementado, o que é incontroverso. Provada assim a inércia do Poder Público.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
32
Carimbado Eletronicamente

Em atenção ao Tema 698/STF, verificada deficiência do serviço público na implementação da política pública, é preciso fixar a finalidade, que é a instituição do Fundo, com seu adequado funcionamento.

O recurso do *Parquet* busca dotação orçamentária imediata e redução do prazo de 120 dias para registro de CNPJ e abertura de conta corrente.

Quando formulada a Lei Municipal, foi prevista dotação, indicando inclusão no Plano Plurianual do Município de São Sebastião do Alto para o quadriênio de 2010 a 2014, conforme art.5º, acima transcrito. Nada foi apresentado sobre a inclusão em Lei Orçamentária Anual, nem sobre sua inclusão da dotação em outros planos plurianuais. Também não há provadas de regulamentação.

Nesse sentido, adequado que a parte ré seja condenada a regulamentar a legislação por Decreto do Poder Executivo, no prazo de 120 dias.

Importante recordar que não há prova da falta de recursos para a efetivação da medida, ponto que deveria ser provado pelo Munícipio-réu. Como decidido na ADPF 45, "'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.*" (ADPF 45 MC/DF, DJU 4.5.2004). O mesmo e depreende da Súmula 241 deste Tribunal.

Como consequência, é essencial que a dotação específica e autônoma para criação do Fundo seja inclua na proposta da próxima Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art. 5º, §5º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
33
Carimbado Eletronicamente

O apelante defende que não se aplica a limitação do art.5º, §5º, da LRF, *in verbis:*

> Art. 5o O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
>
> § 5o A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1o do art. 167 da Constituição.

No caso, há lei que prevê a inclusão no Plano Plurianual, mas de anos anteriores. Logo, não se pode entender que exista previsão. Impõe-se, portanto, que a verba seja incluída na Lei Orçamentária Anual.

Não merece reparos o prazo estabelecido para adoção das medidas. O prazo de 120 dias é razoável e proporcional. Em outros julgados similares, foi inclusive arbitrado prazo maior. Confira-se:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA DE NOVA IGUAÇU. IRRESIGNAÇÃO DO MUNICÍPIO. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. AJUSTE DE OFÍCIO NA SENTENÇA. 1. Não constitui nulidade a ausência de decisão saneadora, mormente quando o réu foi intimado para indicar o interesse na produção de provas e quedou-se inerte; o feito foi sentenciado com a causa madura para julgamento; e o recorrente não demonstra qualquer prejuízo processual. 2. Incompetência absoluta que se afasta, eis que a questão não se enquadra em qualquer das hipóteses previstas no art. 52 da Lei nº 6.956/2015 e porque o feito tem como objeto a implementação de política pública, prevista em Lei Municipal, sendo que o fato de o fundo que se pretende implementar, ter como objetivo, os direitos da pessoa idosa, não indicam o caso à competência do juízo especializado, que não o Fazendário. 3. Não prospera a impugnação da via processual eleita. A matéria não está reservada ao mandado de injunção, que é instrumento utilizado para regulamentar um direito constitucional diante de omissão legislativa, o que não é o caso, onde se discute omissão estatal referente à implementação de fundo cuja previsão já existe no mundo legislativo. 4. A atuação do Poder Judiciário na determinação da implementação de uma política pública prevista em legislação municipal vigente, especialmente quando se trata de assegurar direitos fundamentais de grupos vulneráveis, como os idosos, não configura ativismo judicial, tampouco representa invasão da esfera de competências dos Poderes Executivo ou Legislativo. Ao contrário, trata-se do legítimo exercício da função jurisdicional de garantia da supremacia da Constituição e da legalidade administrativa, diante da inércia injustificada do ente público competente. 5. Em caráter excepcional e

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
34
Carimbado Eletronicamente

quando demonstrada omissão ou ineficiência do Poder Executivo, é plenamente admissível a intervenção judicial para assegurar a implementação de políticas públicas indispensáveis à concretização de direitos fundamentais. Tal atuação é amparada pelo princípio da reserva do possível em conjugação com o mínimo existencial, de forma que não se admite que limitações administrativas ou orçamentárias sejam utilizadas como subterfúgio para descumprir normas jurídicas que visam à promoção da dignidade humana, mormente quando previstas pela própria legislação municipal em vigor, que está sendo descumprida, faz anos. 6. No caso em questão, a sentença recorrida, que determinou a implementação do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - previsto, repita-se, em norma local, regularmente aprovada pelo Poder Legislativo municipal - não implica inovação na ordem jurídica, nem interfere na função legislativa ou no planejamento discricionário da administração, uma vez que o decisum apenas compele o Executivo a cumprir obrigação legal já existente, em benefício de um segmento social tutelado pela própria Constituição. 7. A criação de fundos específicos vinculados a conselhos de direitos, como os voltados à população idosa, decorre de política pública já positivadas, e sua efetivação constitui etapa necessária para a materialização das ações previstas na legislação municipal. Trata-se, pois, de mero cumprimento de um dever jurídico preexistente, cuja não realização compromete a eficácia da norma e viola frontalmente os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa. 8. Não se cogita qualquer invasão da competência legislativa da União, pois a matéria trata de política pública local, fundada em norma municipal válida, cuja regulamentação e execução são de responsabilidade da Edilidade. 9. Precedentes deste Tribunal e desta Sexta Câmara de Direito Público. 10. Recurso conhecido e desprovido.
(0036839-70.2021.8.19.0038 – APELAÇÃO, Des(a). FERNANDO MARQUES DE CAMPOS CABRAL FILHO - Julgamento: 20/05/2025 - SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA CÍVEL))

Por fim, descabe a condenação do Município ao pagamento de honorários advocatícios ao *Parquet.* Na Lei nº7.347, o art.18 estabelece a condenação a pagar honorários apenas se verificada má-fé. Por aplicação do princípio da simetria, descabe a condenação da parte ré.

Ademais, não existe previsão legal de recebimento de verbas de sucumbência pelo Ministério Público na Lei Complementar nº75/93, na Lei nº8.625/93 ou na Lei Complementar Estadual nº106/2003. É diferente do que se verifica quanto à Defensoria Pública, que executa e recebe verbas de sucumbência, com destino a fundo destinado ao seu aparelhamento (art.4º, XXI, da LC nº80).

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
35
Carimbado Eletronicamente

Tais as considerações, voto por NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica.

DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO
Relatora

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ