



Suspensão de Liminar nº 0103837-66.2023.8.19.0000

DECISÃO

Trata-se de requerimento formulado pelo **Estado do Rio de Janeiro** e pelo **Município do Rio de Janeiro** com vistas à suspensão de eficácia da decisão concessiva de tutela antecipada, proferida nos autos da ação civil pública nº 0802204-87.2023.8.19.0255, em trâmite perante a 1ª Vara da Infância, Juventude e Idoso da Comarca da Capital.

A decisão liminar em testilha determina, em síntese, que os entes públicos se abstenham de apreender e conduzir adolescentes às Delegacias de Polícias, em razão da denominada “Operação Verão”, senão em hipótese de flagrante de ato infracional, ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária. Transcreve-se, por oportuno, a íntegra do dispositivo da decisão impugnada:

.....
(...)

Ante o exposto, presentes os pressupostos, DEFIRO o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, e DETERMINO que o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro se abstenham de apreender e conduzir adolescentes a Delegacias de Polícias, senão em hipótese de flagrante de ato infracional, ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária;

DETERMINO ao Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro que se abstenham de apreender e conduzir crianças e adolescentes a Serviços de Acolhimento, CRAS, CREAS, Conselhos Tutelares e outros equipamentos, senão em razão de situação que seja aplicável medida protetiva de urgência, nos termos previstos no ECA, ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente;

DETERMINO que o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro se abstenham de apreender e conduzir crianças ou adolescentes a Delegacias de Polícia ou a qualquer outro equipamento, apenas para fins de identificação compulsória pelos órgãos policiais ou para simples verificação da existência de



mandado de busca e apreensão expedido em seu desfavor, sem estarem em situação de flagrante de ato infracional, ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 por cada criança ou adolescente que for recolhido de forma ilegal

DETERMINO ao Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro que todo encaminhamento realizado por seus agentes, para aplicação de medida protetiva de urgência, seja realizado através de T.R.O (no caso de agentes de segurança) ou outro documento, contendo narrativa da situação considerada de risco, e a identificação do condutor, com nome, matrícula e assinatura, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 por cada recolhimento realizado em desacordo com essa determinação;

DETERMINO ao Réus que nenhuma criança ou adolescente seja conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial, ou em quaisquer outras condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 por cada criança ou adolescente conduzido nessas condições;

DETERMINO ao Réus que se abstenham de utilizar veículo ou qualquer outro recurso material ou humano destinado aos serviços municipais de acolhimento, em desvio de função, em especial para ações da chamada Operação Verão, ressalvadas hipóteses de situações de emergência, calamidade pública, catástrofes ou causas similares, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil) reais por cada utilização de veículo, recurso material ou humano em desacordo com essa determinação.

Intime-se a Direção das Centrais de Recepção e às Diretorias de todas as URS e todos os Conselhos Tutelares, para ciência da proibição de utilização de veículos ou de qualquer outro recurso material ou humano em desvio de função, em especial para ações da chamada Operação Verão, encaminhando-se cópia da inicial com a ocultação dos nomes das crianças e adolescentes.

Intime-se o Estado do Rio de Janeiro para apresentar, no prazo de 10 dias corridos, Plano de Segurança Pública voltado para repressão de adolescentes em conflito com a lei, para o período do verão, que não viole os direitos convencionais, constitucionais e legais de crianças e adolescentes, especialmente o direito de ir e vir, o direito ao lazer e o direito à convivência familiar e comunitária, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Intime-se o Município do Rio de Janeiro para apresentar, no prazo de 10 dias corridos, Plano de Abordagem Social para o período do verão, que não viole os direitos convencionais, constitucionais e legais de crianças e adolescentes, especialmente o direito de ir e vir, o direito ao lazer e o direito à convivência familiar e comunitária, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Intime-se o Estado do Rio de Janeiro para apresentar, no prazo de 20 dias corridos, programa de capacitação dos agentes policiais em relação aos direitos humanos de crianças e adolescentes, durante as abordagens, de



modo que os agentes se sintam seguros para atuar na área repressiva, em prol da segurança pública e em respeito aos direitos da população infantojuvenil, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00.

Intimem-se pessoalmente o Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, para que tenham ciência inequívoca das situações de violação de direitos que ocorreram por força da atuação de seus agentes.

Extraí-se cópia integral dos autos e encaminhamento para o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal, para apurar a conduta dos agentes de segurança que realizaram as ações de “recolhimento compulsório” de adolescentes, identificados nos relatórios encaminhados pela Central de Recepção Carioca, ressaltando-se o sigilo do documento a fim de garantir a privacidade dos adolescentes vítimas.

Oficie-se à Central Carioca requisitando, no prazo de 10 dias, relatórios referente aos encaminhamentos de crianças e adolescentes à unidade por força das ações no âmbito da chamada Operação Verão, ocorridos após o dia 03/12/2023, devendo informar dados de identificação dos adolescentes; endereço; as circunstâncias de sua chegada à Central; dados de identificação do(s) agente(s) condutor(es), a documentação ou narrativa apresentada pelos agentes condutores para justificar o encaminhamento a Central; forma de transporte; tratamento dispensado aos adolescentes pelos agentes condutores; as medidas adotadas pela equipe da Central em relação a cada adolescente, indicando, especialmente, se foi constatada situação de vulnerabilidade que ensejasse a aplicação de medida protetiva de acolhimento emergencial.

Oficie-se ao CREAS Arlindo Rodrigues, requisitando relatório, no prazo de 10 dias, referente aos encaminhamentos de crianças e adolescentes ao órgão, ocorridos nos últimos 30 dias, no âmbito da chamada Operação Verão, devendo informar dados de identificação de todas as crianças e adolescentes; endereço das famílias; as circunstâncias de sua chegada ao CREAS; dados de identificação do(s) agente(s) condutor(es); a documentação ou narrativa apresentada pelos agentes condutores para justificar o encaminhamento ao CREAS; forma de transporte dos menores; tratamento dispensado às crianças e adolescentes pelos agentes condutores; as medidas adotadas pelo CREAS em relação a cada criança ou adolescente recebido no equipamento, indicando, especialmente, se foi constatada situação de vulnerabilidade que ensejasse a atuação da rede de assistência social. Oficie-se à Comissão de Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso e a Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional ambas da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro a fim de dar ciência da presente decisão. Oficie-se à Comissão de Direitos da Criança e do Adolescente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro a fim de dar ciência da presente decisão. Oficie-se à OAB/RJ a fim de dar ciência da presente decisão. Apense-se ao processo nº0802182-29.2023.8.19.0255. Ante a



documentação carreada aos autos anote-se o segredo de justiça. Cite-se e intime-se os Réus por OJA de plantão. Por fim, junte-se petição já apreciada.

.....

Em suas razões, os Entes Públicos, resumidamente, sustentam:

- a) o distanciamento entre a decisão proferida e o primado da realidade, insculpido no art. 20 da LINDB;
- b) a subversão da lógica contida no ECA por admitir, de um lado, que jovens em situação de vulnerabilidade vaguem pelas ruas sem identificação e desacompanhados e, de outro lado, impedir que sejam utilizados os equipamentos públicos destinados à recepção, atendimento e proteção dos menores;
- c) o risco de lesão à ordem administrativa e à segurança pública, na medida em que esta deve ser feita prioritariamente por meio da prevenção, sendo que a decisão impugnada acaba por impedir a atuação Estatal, o ordenamento urbano pelo Município e à proteção à criança e ao adolescente;
- d) ter a operação verão, promovida pela PMERJ, o objetivo de realizar abordagens a pessoas em situação de vulnerabilidade ou em flagrante delito na orla marítima da zona sul, visando à segurança pública, prevenir delitos e oferecer assistência a indivíduos em situação de risco, segundo nota técnica emitida pela Secretaria de Estado de Polícia Militar.
- e) existir um procedimento padrão de abordagem de crianças e adolescentes, o qual envolve a abordagem inicial, identificação, entrevista, avaliação, comunicação com os responsáveis e encaminhamento a órgãos públicos apenas se necessário, conforme a nota técnica supracitada;
- f) que os dados estatísticos apresentados, revelam, dentre outros, mais de 4.000 pessoas abordadas e que, dentre essas, apenas 273 crianças e



adolescentes foram conduzidos à assistência social, asseverando ser infundada a narrativa constante na inicial de origem acerca de suposto direcionamento a grupo de indivíduos em virtude de cor, local de residência e classe social. Aduz ser impessoal, incondicionada e eficiente a atuação da PMERJ;

- g) ser a atuação dos órgãos públicos prioritariamente pautadas à prevenção da prática de ilícitos, não sendo razoável limitar a atuação do Estado tão somente às condutas de forma repressiva.
- h) a alusão expressa na Constituição da República à proteção integral da criança e do adolescente e atuação articulada entre família, sociedade e Estado (art. 227), devendo ser assegurados não somente os direitos de ir e vir e o direito ao lazer, mas todos os demais direitos.
- i) não existir direito absoluto, nem mesmo para crianças e adolescentes;
- j) ser temerário admitir que crianças e adolescentes, vagando pelas ruas, sem qualquer identificação, desacompanhados dos pais, desprovidos de recursos mínimos para alimentação e transporte devam passar despercebidos e largados à própria sorte, em clara situação de vulnerabilidade, perigo e abandono;
- k) que em situações pontuais, crianças e adolescentes são levados a centros de atendimento para posterior encaminhamento aos pais ou órgãos públicos, de modo que impedir a adoção dessas medidas significa tolher a atuação estatal do dever constitucional que lhes cabe.

Requer, ao final, a suspensão da eficácia da medida liminar em questão.

Brevemente relatados, DECIDO.

De início, cumpre consignar que a legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à



saúde, à segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada. Assim dispõem o art. 4º da Lei nº 8.437/92 e o art. 15 da Lei nº 12.016/09:

.....

Lei nº 8.437/92

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Lei nº 12.016/09

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público é para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

.....

Vale registrar que o art. 1º da Lei n. 9.494/1997 estendeu a possibilidade de suspensão da execução a todas as hipóteses de tutela de urgência hoje regidas pelo art. 300 do CPC/2015.

O deferimento da suspensão da execução de tutela provisória não traduz prejulgamento da causa, nem incursão em seu mérito, limitando-se à apreciação dos pressupostos legais de cabimento daquela providência. A impugnação de mérito, por sua vez, exige a interposição dos recursos próprios, que não condicionam e nem prejudicam a análise do pedido de suspensão.

Nas palavras do Ministro Luiz Fux:

.....

“Convivem harmonicamente no sistema a suspensão da segurança, cabível quando presentes motivos políticos, e o agravo de instrumento, este tendo como objeto os erros in procedendo e in judicando (ou agravo interno, cabível em face da liminar mandamental do relator do writ sujeito à competência originária). Na suspensão de segurança, a cognição sobre o mérito da causa é superficial, delibatória, meramente instrumental para a verificação de ocorrência de lesão



grave à ordem, segurança ou economia públicas. Ou seja, enquanto a suspensão de segurança encerra um juízo político, os agravos de instrumento e interno exigem um exame jurídico da causa.”

(FUX, Luiz. *Mandado de Segurança*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 139)

.....

No caso em apreço, considerando os estreitos limites de atuação da Presidência do Tribunal, entendo que assiste razão aos requerentes.

A concessão da tutela antecipada, tal como efetivada nos autos do processo de origem, tem o condão de suscitar risco de **grave lesão à ordem administrativa e à segurança pública**, além de **comprometer a própria concretização do postulado da proteção integral de crianças e adolescentes**.

Em nota técnica acostada à inicial, assim descrevem os entes requerentes a política pública intitulada “Operação Verão”:

.....

(...)

Durante uma operação na orla de praia, os procedimentos de abordagem, identificação e apreensão de crianças e adolescentes envolvem:

1. Abordagem Inicial:

- Identificação da presença de crianças e adolescentes em situação vulnerável.
- Abordagem policial respeitosa e sensível à faixa etária.

2. Identificação:

- Solicitação de documentos de identificação, quando possível.
- Caso não haja documentos, é efetuada a busca por informações que auxiliem na identificação, como nome, idade, e contato de responsáveis.

3. Entrevista e Avaliação:

- Realização de entrevista para entender a situação e necessidades da criança ou adolescente.
- Avaliação do contexto familiar e social para tomada de decisões apropriadas.

4. Comunicação com Responsáveis:

- Contato imediato com responsáveis legais, se possível, para informar sobre a situação e buscar orientação.

5. Encaminhamento Adequado:

- Se necessário, encaminhamento para instituições de apoio, como abrigos temporários, assistência social ou programas específicos para crianças em situação de risco.

6. Medidas Legais:

- Se houver indícios de crime, ato infracional ou negligência, haverá o envolvimento de autoridades competentes para iniciar procedimentos legais.

.....

Com efeito, sem a prévia oitiva dos entes públicos formuladores da política em questão, e sem qualquer dilação probatória realizada sob o crivo do contraditório, a decisão liminar impugnada parte do pressuposto da ausência de situação de vulnerabilidade ou risco social das crianças e adolescentes abordados no âmbito da chamada “Operação Verão”, desmantelando de plano a ação conjunta em tela.

Tal interferência judicial, implementada *in limine litis*, tem o condão de subtrair das autoridades competentes, em âmbito estadual e municipal, a avaliação acerca da configuração de situação de vulnerabilidade ou risco social prevista no art. 98 do ECA, assim como da oportunidade de adoção das medidas protetivas elencadas no art. 101 do mesmo diploma legal, dentre elas o “encaminhamento aos pais ou responsável” e, se necessário, o “acolhimento institucional”.

A título de exemplo, convém lembrar o lamentável episódio de afogamento de um adolescente de 16 anos ocorrido recentemente na praia de Ipanema. Conforme amplamente noticiado pela imprensa, o jovem residia no interior, nunca havia frequentado qualquer praia e se dirigira à Capital em meio a uma excursão, “sem autorização dos responsáveis”¹. Não é difícil perceber que a abordagem humanizada descrita na nota técnica aqui reproduzida, sobretudo a entrevista e a comunicação com os pais desse adolescente, poderia ter evitado a tragédia.

Por outro lado, é mister salientar que o eventual e excepcional encaminhamento dos infantes à instituição de acolhimento, após percorrido o iter procedimental definido na nota técnica que descreve a operação e à vista da situação de vulnerabilidade aferida *in concreto*, não enseja propriamente violação do direito de ir e vir de crianças e adolescentes.

Conforme já pontuado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o direito à liberdade de crianças e adolescentes há de ser interpretado e concretizado em harmonia com “sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento”.

¹ Consulte-se: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/11/07/buscas-por-adolescente-de-16-anos-que-sumiu-no-mar-de-ipanema-entram-no-terceiro-dia.ghml>.



Ao apreciar a legitimidade da chamada “Operação Turismo Seguro”, implementada pelo Estado do Rio de Janeiro há pouco mais de uma década com contornos muito similares aos da “Operação Verão” ora em foco, o Exmo. Ministro CEZAR PELUSO manteve a orientação firmada pelo Tribunal de Justiça fluminense e pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de *habeas corpus*, sob os seguintes fundamentos:

.....
(...)

“A inicial aponta ilegalidade no ato do Secretário de Segurança Pública e do Secretário de Assistência Social, ambos do Estado do Rio de Janeiro, que determinou o recolhimento de crianças e adolescentes, aparentemente pobres, que estivessem circulando nas áreas nobres da Capital (fl. 03).

Sob tal fundamento, impetrou-se *habeas corpus* ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que denegou o *writ*. Manejou-se, então, novo HC, agora ao STJ, que foi liminarmente indeferido por seu relator em decisão aqui reputada configuradora de constrangimento ilegal. (...)

Os impetrantes requereram, liminarmente, a expedição de salvo-conduto em favor dos pacientes, para lhes ‘*assegurar o direito à liberdade, qual seja, ir, vir e estar em logradouros públicos e espaços comunitários, até que seja aplicada Medida Protetiva por autoridade competente...*’ e, no mérito, a confirmação da liminar (fls. 22). (...)

Conforme salientei em sede liminar, **conquanto o art. 16, I, do ECA assegure a crianças e adolescentes o direito à liberdade, que compreende os aspectos de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento impõe limitações a essa liberdade**. Significa, portanto, que **estão sujeitas a critérios de conveniência e educação**.

Além disso, **o direito fundamental à liberdade de locomoção não ganha contornos absolutos**, mas é reconhecida com ressalva das restrições legais, englobando **políticas públicas de proteção integral** preconizada pela Declaração e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Nesse sentido, **não há ameaça nem constrangimento à liberdade dos pacientes, sobretudo quando a permanência nos abrigos para onde os menores são encaminhados não é obrigatória e muitos nem aceitam o acolhimento, denotando que esta medida não impõe nenhuma restrição, sequer mediata, à liberdade dos menores.**”

(HC nº 89.396/RJ, Relator Min. CEZAR PELUSO, Julgamento: 01/10/2009, Publicação: 16/10/2009 – grifou-se)



Portanto, a ingerência judicial na formulação e implementação da política pública em testilha, sobretudo como levada a efeito – de modo a interditar *inaudita altera parte* e repentinamente sua execução – encerra inegável risco de lesão à ordem administrativa e à segurança pública, além de comprometer a concretização do postulado da proteção integral de crianças e adolescentes no território da capital fluminense.

Ante o exposto, **DEFIRO** o pleito de suspensão imediata da execução da decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Infância, Juventude e Idoso da Comarca da Capital nos autos ação civil pública nº 0802204-87.2023.8.19.0255, até o trânsito em julgado do provimento de mérito.

Comunique-se ao Juízo de origem.

Dê-se ciência à Procuradoria-Geral de Justiça.

Transitada em julgado a presente, dê-se baixa e arquivem-se.

Publique-se.

Intimem-se com a máxima urgência.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador **RICARDO RODRIGUES CARDOZO**
Presidente