

**REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO
ESTADO DO MARANHÃO**

JURIS ITINERA

Luiz Gonzaga Martins Coelho
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Francisco das Chagas Barros de Sousa
SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Mariléa Campos dos Santos Costa
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Marco Antonio Anchieta Guerreiro
SUBCORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Rita de Cassia Maia Baptista
OUVIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Márcio Thadeu Silva Marques
DIRETOR DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO TITULARES (2017-2019)

Luiz Gonzaga Martins Coelho
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Carlos Jorge Avelar Silva
CONSELHEIRO

Domingas de Jesus Fróz Gomes
CONSELHEIRA

Francisco das Chagas Barros de Sousa
CONSELHEIRO

Mariléa Campos dos Santos Costa
CONSELHEIRA

Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf
CONSELHEIRA

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA

Luiz Gonzaga Martins Coelho
Presidente

José Antonio Oliveira Bents
Regina Lúcia de Almeida Rocha
Maria dos Remédios Figueiredo Serra
Eduardo Jorge Hiluy Nicolau
Iraci Martins Figueiredo Aguiar
Ana Lúcia de Mello e Silva Moraes
Lígia Maria da Silva Cavalcanti
Krishnamurti Lopes Mendes França
Raimundo Nonato de Carvalho Filho
Selene Coelho de Lacerda
José Henrique Marques Moreira
Domingas de Jesus Fróz Gomes
Francisco das Chagas Barros de Sousa
Clodenilza Ribeiro Ferreira
Terezinha de Jesus Guerreiro Bonfim
Regina Maria da Costa Leite

Flávia Tereza de Viveiros Vieira
Paulo Roberto Saldanha Ribeiro
Teodoro Peres Neto
Rita de Cassia Maia Baptista
Marco Antonio Anchieta Guerreiro
Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro
Sâmara Ascar Sauaia
Themis Maria Pacheco de Carvalho
Maria Luíza Ribeiro Martins
Mariléa Campos dos Santos Costa
Joaquim Henrique de Carvalho Lobato
Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf
Eduardo Daniel Pereira Filho
Carlos Jorge Avelar Silva
Lize de Maria Brandão de Sá Costa

ISSN 1677-1060

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO
ESTADO DO MARANHÃO**

JURIS ITINERA

R. Minist. Públ. Est. MA. São Luís, n. 25, jan./dez. 2018

CONSELHO EDITORIAL

<i>José Antonio Oliveira Bents</i> PROCURADOR DE JUSTIÇA	<i>Cláudio Luiz Frazão Ribeiro</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA
<i>Jerusa Capistrano Pinto Bandeira</i> PROMOTORA DE JUSTIÇA	<i>Cláudio Rebelo Correia Alencar</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA
<i>Karla Adriana Holanda Farias Vieira</i> PROMOTORA DE JUSTIÇA	<i>Justino da Silva Guimarães</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA
<i>Lana Cristina Barros Pessoa</i> PROMOTORA DE JUSTIÇA	<i>Luís Fernando Cabral Barreto Júnior</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA
<i>Lena Cláudia Ripardo Pauxis</i> PROMOTORA DE JUSTIÇA	<i>Márcio Thadeu Silva Marques</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA
	<i>Vicente de Paulo Silva Martins</i> PROMOTOR DE JUSTIÇA

Editoração e Normalização

Maria dos Remédios R. dos Santos - Coordenadora de Documentação e Biblioteca
Rômulo de Sá Malta - Chefe de Seção de Editoração e Publicação
Conceição de Maria Lima Guedes - Analista Ministerial

Colaboração

Rosicléa Pereira Rodrigues - Analista Ministerial
Marco Antonio Pinto Amorim - Auxiliar Ministerial
Allana Ribeiro de Oliveira - Estagiária de Biblioteconomia
Djalma Vieira Pereira II - Estagiário de História

Revisão

Ilza Galvão Cutrim
José Luís Diniz

Capa

Maria Ribamar Aguiar Costa

Diagramação

Wemerson Duarte Macedo

Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão

Sede
Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau
São Luís-MA. CEP: 65076-820
Telefone: (98) 3219-1600 (98) 3219-1624
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

Centro Cultural e Administrativo do
Ministério Público do Maranhão
Rua Osvaldo Cruz, 1396 - Centro
São Luís-MA. CEP: 65020-910
Telefone: (98) 3219-1804 (98) 3219-1998
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

As ideias e opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de responsabilidade dos respectivos autores.

Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão:
Juris Itinera/ Procuradoria Geral de Justiça. v. 1, n. 1,
(jan./dez.1991-) - São Luís: PGJ, 2018.
n. 25

Anual
1. Direito - Periódicos. I. Ministério Público do Estado do
Maranhão.

CDU 340 (05)
ISSN 1677-1060

Solicita-se permuta

We ask for exchange

On demande l'échange

APRESENTAÇÃO

“O Brasil dispõe hoje de um patrimônio objetivo de valor incalculável. Não tem preço e é o que mais nos qualifica, o que mais nos adjectiva de sociedade civilizada e humanista. É a democracia de três vértices: liberal, social e fraternal. Também chamada de altruística ou solidária. É persistindo nesse modelo democrático que o nosso futuro estará garantido.”

CARLOS AYRES BRITTO, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal.

Reportando-me a tão substancioso pensamento, que bem sintetiza por que o Brasil inspira tanta expectativa positiva – não obstante os mais variados enfrentamentos que necessita superar para o desejado alcance do bem-estar social –, aproveito o ensejo para apresentar à comunidade jurídica a 25ª Edição da Revista *Juris Itinera*, a qual, para regozijo do Ministério Público do Estado do Maranhão, igualmente contempla uma produção intelectual de vanguarda para reflexão.

A propósito, em meio à diversidade da sobredita produção, não me parece demais destacá-la a seguir: “*A Reforma Agrária e a Garantia da Existência Digna*”; “*Jurisdição Constitucional e Controle Concentrado de Convencionalidade do Direito Brasileiro: O Papel do Supremo Tribunal Federal como Guardião dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos*”; “*O Ministério Público Estadual e Suas Contribuições Voltadas à Melhoria da Qualidade de Educação no Estado do Maranhão*”; “*Atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão no Combate à Improbidade Administrativa*”; “*Estado e Controle Social na Sociedade Contemporânea: Entre a Legitimação e a Crítica Abolicionista*”; e “*A Responsabilidade Civil em Face da Devolução da Criança ou Adolescente em Caso de Adoção Frustrada*”.

Além disso, como um laurel a quem a idealizou – e ainda continua como sua grande entusiasta –, a 25ª Edição da Revista *Juris Itinera* traz em seu bojo o inteiro teor da palestra proferida pela Dra. Elimar Figueiredo de Almeida Silva – primeira Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Maranhão pós Constituição/1988 –, sobre “*A Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Humanos: Conquistas, Desafios e*

Possibilidades”, por ocasião do 8º Congresso do MPMA, realizado no mês de Dezembro próximo passado.

Portanto, mais uma vez, não só saúdo àqueles que colaboraram, direta ou indiretamente, para que esta novel Edição da Revista anual do MPMA mantivesse o seu propósito institucional, assim como reitero a todos o convite para que continuem engajados nesse projeto de produção de conhecimento e compartilhamento de informação.

LUIZ GONZAGA MARTINS COELHO

Procurador-Geral de Justiça

SUMÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL

A REFORMA AGRÁRIA E A GARANTIA DA EXISTÊNCIA DIGNA

Herberth Costa Figueiredo

Francisco de Assis Teles Nunes..... 13

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E CONTROLE CONCENTRADO DE CONVENCIONALIDADE

NO DIREITO BRASILEIRO: O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GUARDIÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Ivaldo da Cruz Lima Júnior..... 39

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES VOLTADAS À MELHORIA DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

Marcus Periks Barbosa Krause..... 57

DIREITO ADMINISTRATIVO

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

José Ribamar Rodrigues de Moraes Filho 89

DIREITO PENAL

ESTADO E CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: ENTRE A LEGITIMAÇÃO E A CRÍTICA ABOLICIONISTA

Cláudio Alberto Gabriel Guimarães

Thayara Castelo Branco

Samantha Frazão Cruz de Godoy..... 121

DIREITO CIVIL

A RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DA DEVOLUÇÃO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE EM CASO DE ADOÇÃO FRUSTRADA

Andréa Martins Mendes

Kelda Sofia da Costa Santos Caires Rocha..... 149

DISCURSOS INSTITUCIONAIS

DISCURSO DE ENTREGA DA COMENDA CELSO MAGALHÃES PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA AO GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Luiz Gonzaga Martins Coelho..... 189

DISCURSO POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DO PRÉDIO- SEDE DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CAPITAL EDIFÍCIO PROMOTOR CELSO MAGALHÃES

Luiz Gonzaga Martins Coelho..... 195

DISCURSO DE ENTREGA DA COMENDA CELSO MAGALHÃES PELO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA AO CORREGEDOR NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Luiz Gonzaga Martins Coelho..... 203

DISCURSO DE RECEPCÃO AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, EM NOME DO COLÉGIO DE PROCURADORES, POR OCASIÃO DE SUA RECONDUÇÃO

Francisco das Chagas Barros de Sousa 207

DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

Luiz Gonzaga Martins Coelho..... 211

**DISCURSO POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DO CENTRO
CULTURAL E ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO MARANHÃO**

Luiz Gonzaga Martins Coelho..... 221

PALESTRA

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Elimar Figueiredo de Almeida Silva..... 229



**DIREITO
CONSTITUCIONAL**



A REFORMA AGRÁRIA E A GARANTIA DA EXISTÊNCIA DIGNA

*Herberth Costa Figueiredo**
*Francisco de Assis Teles Nunes***

Resumo: A reforma agrária está prevista constitucionalmente, constando na parte que trata da ordem econômica. Como instrumento de política social, pretende-se dar resposta ao problema da pobreza existente nas zonas rurais. Como meio de desenvolvimento econômico, procura-se, por meio da desapropriação e posterior distribuição de imóveis rurais que não cumprem sua função social, estimular o crescimento da economia mediante o aumento da produção agrícola advinda dos assentamentos. A realidade, entretanto, não condiz com o que se planejou: a pobreza persiste e o esperado crescimento da produção nas terras distribuídas não aconteceu. Urge, portanto, verificar se, como parte da ordem econômica, a reforma agrária, do modo como foi concebida e é realizada atualmente, satisfaz ao fim último de tal ordem, isto é, se é capaz de assegurar uma existência digna a todos, em especial àqueles que foram beneficiados pela distribuição das terras.

Palavras-chave: Ordem econômica. Reforma agrária. Existência digna.

Abstract: The land reform is constitutionally provided, being in the part that deals about the economic order. As a social policy instrument, it's intended to respond to the problem of poverty in rural areas. As a means of economic development, seeks, through the expropriation and subsequent distribution of rural properties that do not fulfil their social function, stimulate the growth of the economy by increasing agricultural production from the settlements. It is important to verify if, as part of the economic order, land reform, in the way it was conceived and is currently held, satisfies the mainly objective of such an order, namely, if it is capable of ensuring a worthy existence for all, in particular those who have been benefited by the lands distribution.

Keywords: Economic order. Land reform. Worthy existence.

* Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: hcf.figueiredo@globo.com

** Acadêmico do curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: franciscotelesnunes@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Este estudo analisa importantes pontos a respeito da reforma agrária, especificamente no cenário brasileiro. O principal foco está no exame do modelo adotado no País e se ele é capaz de garantir aos beneficiários da distribuição das terras uma existência digna. Tal existência, observe-se, não deve ser assegurada somente àqueles beneficiados com a reforma, mas abranger a todos, de acordo com o que está previsto na Constituição, e por isso faz-se necessária também uma análise da ordem econômica, prevista constitucionalmente e da qual faz parte a reforma agrária.

De acordo com o texto constitucional, o fim da ordem econômica é garantir a todos uma existência digna, conforme os preceitos da justiça social. Não obstante, o que se observa na realidade é que esse objetivo previsto constitucionalmente parece longe de ser alcançado, pois as condições de vida de uma grande parcela da população brasileira são lastimáveis. Tratando-se especificamente das zonas rurais, a situação também não é das mais animadoras, chamando atenção as condições miseráveis em que se encontram aqueles que vivem nessas áreas.

Tentando dar uma resposta a esse problema no campo, pensou o legislador constituinte que uma boa ideia de solução envolveria a distribuição de terras que não estavam cumprindo a sua função social. Uma vez prevista e delineada em linhas gerais pela Constituição e recebida, posteriormente, disciplina específica por legislação ordinária, esperava-se que a diminuição da pobreza no campo, a partir da distribuição das terras, ocorresse de maneira natural. Não foi o que aconteceu, adiante-se.

Com o intuito de examinar a reforma agrária, desde seu conceito até sua disciplina no ordenamento jurídico pátrio, bem como suas implicações na realidade do País, dividiu-se o presente artigo em quatro partes:

A primeira delas trata da ordem econômica, apresentada como conjunto de normas que determinam como deve ocorrer a produção econômica do País. Por estar fortemente influenciada pelos ditames da justiça social, a ordem econômica não pode deixar de prever que os resultados benéficos da economia possam ser compartilhados por todos, objetivando-se, com isso, que qualquer brasileiro possa viver dignamente. É nesse viés social, e não individualista, que se assenta a reforma agrária no texto constitucional.

Na segunda parte, procede-se a um exame mais detalhado do conceito de reforma agrária, a fim de entender como funciona o modelo que é aplicado no Brasil. O referido conceito divide-se em duas tendências: a tradicional e a integral. Esta, baseada na função social do imóvel rural, é a que fundamenta o modelo pátrio.

A terceira parte traz a disciplina da reforma agrária no ordenamento jurídico brasileiro, procedendo-se nessa seção a uma verificação das disposições constitucionais e legais a respeito do tema e sua relação com o direito fundamental à propriedade, assegurado constitucionalmente.

Na quarta parte, por fim, apresenta-se a realidade nos assentamentos, mostrando-se as duras condições de vida experimentadas por aqueles que receberam terras, mas que delas não conseguem se aproveitar de maneira satisfatória.

Espera-se que com este trabalho seja possível refletir a respeito do atual modelo de reforma agrária, especialmente se ele é capaz de propiciar uma existência digna aos beneficiados pela distribuição de terras, atendendo, assim, ao fim principal da ordem econômica.

2 ORDEM ECONÔMICA

A Constituição trata da ordem econômica em seu Título VIII (entre os arts. 170 e 192), no qual constam expressamente quatro temas – dispostos em capítulos – de significativa relevância para tal ordem: a) princípios gerais da atividade econômica; b) política urbana; c) política agrícola e fundiária e reforma agrária; d) sistema financeiro nacional.

Interessante conceito de ordem econômica é o fornecido por Grau (2010, p. 70), para quem a Constituição deve ser entendida como

[...] o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Dentro desse conceito apresentado, importa destacar a pertinente observação feita pelo autor a respeito da ordem econômica do mundo do ser e do dever-ser. Esta se relaciona a um sentido normativo, ao conceito de *ordem jurídica*, ao passo que aquela diz respeito ao plano fático. Dessa forma, para Grau (2010), não é correto entender que a Constituição apenas explica como ocorre a economia do País, isto é, como se desenvolve sua atividade econômica. Em vez disso, é imperativo que se entenda o texto constitucional como normativo e que esse determina, portanto, como deve se reger a ordem econômica brasileira.

Quanto à origem da dimensão constitucional que se conferiu à ordem econômica, Grau (2010, p. 70-71) entende que mesmo antes do advento das constituições escritas já era possível constatar a presença de normas (ordem jurídica) que regiam o modo como deveriam se desenvolver as atividades econômicas. Nesse sentido, aduz o autor que o direito

[...] é elemento constitutivo do modo de produção: as relações de produção, quaisquer que sejam elas, não se podem reproduzir sem a “forma” do direito; o direito é instância de um todo complexo – a estrutura social global – instância no entanto dotada de eficácia própria, que se manifesta no bojo de uma relação de causalidade estrutural, resultante de interação dela (instância jurídica) com as demais instâncias desse todo complexo. (GRAU, 2010, p. 70).

Não obstante, é indiscutível que a ordem econômica ganhou enorme relevância jurídica a partir do momento em que passou a ser prevista expressamente e disciplinada de maneira sistemática nos textos constitucionais. O primeiro exemplo que se tem, no âmbito do direito estrangeiro, é o da Constituição mexicana de 1917. No que toca ao ordenamento jurídico pátrio, destaca-se a Constituição de 1934 (influenciada pela Constituição de Weimar – 1919) por ser a primeira a trazer normas e princípios relativos à ordem econômica.

É conveniente observar o contexto histórico no qual tais textos constitucionais foram concebidos. Nesse sentido, perante uma situação em que a intervenção do Estado na economia era tímida, muito por conta da prevalência de princípios liberais (que adquiriram relevância desde a Revolução Francesa), esperava-se por uma mudança de postura do ente estatal.

A necessidade de regulamentação da maior intervenção estatal na economia, por pressão da corrente política social-democrata nas diversas Assembleias Constituintes, gerou a existência de previsões expressas nas diversas constituições, gerando a denominada *Constituição Econômica*. (MORAES, 2016, p. 1291, grifo nosso).

Relaciona-se aqui o conceito de Constituição Econômica com o mundo do dever-ser referido *supra*, ou seja, trata-se de um complexo de preceitos que se ligam de forma sistemática e têm por objetivo a disciplina e promoção do funcionamento da economia. Por isso, é seguro afirmar que tais preceitos formam a chamada ordem econômica em sua perspectiva *normativa*, e a esta deve se adequar a perspectiva *fática*.

Sobre o que se entende por Constituição Econômica, traz-se pertinente observação feita por Silva (2017, p. 804-805, grifo do autor):

Reconhecemos valor ao conceito de constituição econômica, desde que não pensemos que as bases constitucionais da ordem econômica é que definem a estrutura de determinado sistema econômico, pois isso seria admitir que a constituição formal (superestrutura) *constitua* a realidade material (constituição material: infraestrutura). Mas também não se trata de aceitar um determinismo econômico mecânico sobre a realidade jurídica formal. Se esta é forma, torna evidente que recebe daquela os fundamentos de seu conteúdo. Mas a forma também influi na modelagem da matéria. Aqui interessa considerar a *constituição econômica formal*, como parte da Constituição que interpreta o sistema econômico, ou seja: que dá forma ao sistema econômico, que, em essência, é o capitalista. Vale dizer: a *constituição econômica formal brasileira* consubstancia-se na *parte da Constituição Federal que contém os direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limites desses direitos e a responsabilidade que comporta o exercício da atividade econômica*.

Tendo, pois, o texto constitucional o escopo de organizar a economia do País, cumpre realçar alguns elementos indispensáveis a essa organização, que por sua vez estão expressos no art. 170, *caput*, da Constituição. De acordo com esse dispositivo, tem-se que a ordem econômica deve fundar-se na *valorização do trabalho humano* e na *livre iniciativa*. Ademais, por meio dessa ordem, pretende-se assegurar uma *existência digna a todos*, de acordo com os preceitos da *justiça social*.

Quanto ao trabalho humano e à livre iniciativa, é preciso lembrar que ambos são também, devido ao seu valor social, além de fundamentos da ordem econômica, fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o art. 1º, IV, da Constituição. A presença desses dois elementos como fundamentos da República e da ordem econômica significa que o ordenamento pátrio não apenas consagra o modo capitalista de produção, mas também releva sobremaneira o trabalho humano sobre os demais valores da economia de mercado. (SILVA, 2017).

Por sua vez, o objetivo de assegurar existência digna a todos se relaciona à defesa e promoção da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República. Ademais, também tem a ver com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e também com a busca pela erradicação da pobreza e da marginalização, bem como pela redução das desigualdades sociais e regionais, que são, diga-se, objetivos fundamentais da República.

Frise-se que o dispositivo constitucional declara que a ordem econômica tem por fim garantir uma existência digna a todos, de acordo com os preceitos da justiça social. Isso leva à conclusão de que tal justiça também deve ser perseguida, uma vez que se entenda ser ela um outro objetivo da ordem econômica.

Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria. O reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não teve, até aqui, a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas. Assim, no siste-

ma anterior, a promessa constitucional de realização da justiça social não se efetivara na prática. A Constituição de 1988 é ainda mais incisiva no conceber a ordem econômica aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica – *a defesa do consumidor*, *a defesa do meio ambiente*, *a redução das desigualdades regionais e pessoais* e a busca pelo *pleno emprego* – que possibilitam a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se [...] com a efetivação da justiça social. Traz, por outro lado, mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação. Tudo depende da aplicação das normas constitucionais que contêm essas determinantes, esses princípios e esses mecanismos. (SILVA, 2009, p. 710, grifo do autor).

Ora, se por meio da ordem econômica deve ser promovida a justiça social, é condição indispensável dessa promoção que seja buscada a redução das desigualdades. Especificamente no que tange à desigualdade observada no campo, deu a Constituição especial enfoque para a reforma agrária, contemplando-a, como se disse, em um dos capítulos que compõem o título referente à ordem econômica.

Quanto a isso, importa observar que a reforma agrária deve ser vista não apenas como um instrumento de justiça social, mas também como uma maneira de se promover o desenvolvimento econômico do País, e por essa razão está presente na parte que trata da ordem econômica. Por tal motivo, faz-se mister o exame do conceito de reforma agrária e de suas tendências, sobretudo daquela adotada atualmente, na qual a perspectiva econômica, expressa na denominada *função social da propriedade*, possui significativa relevância.

3 CONCEITO E TENDÊNCIAS DA REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária implica, necessariamente, numa alteração da estrutura fundiária existente mediante uma nova distribuição da propriedade territorial.

[Reforma agrária] consiste na modificação da estrutura agrária de uma região ou de um país determinado, mediante a execução de mudanças fundamentais nas instituições jurídicas agrárias, no regime de propriedade da terra e na divisão da mesma. Além de tudo isso, pressupõe a construção de obras e prestação de serviços de diferentes naturezas tendentes a incrementar a produção e melhorar a forma de distribuição dos benefícios obtidos dela, a fim de conseguir melhores condições de vida e de trabalho, em benefício da comunidade rural [...] [sendo necessário distinguir nesse conceito] vários aspectos importantes: (1)- *político*: que consiste na participação do governo na ação que visa planejar e realizar a reforma agrária; (2)- *jurídico*: que está arraigado única e exclusivamente na reforma institucional e nos conteúdos dos atos de governo de origem legislativa ou de regulamentação necessárias para instrumentá-la; (3)- *econômico*: que compreende o conjunto de medidas que são adotadas para melhorar os índices de produtividade, para obter uma melhor distribuição da riqueza, para promover a conservação das fontes naturais da produção, para dividir os latifúndios, para concentrar e reagrupar os minifúndios, etc.; (4)- *técnico*: que se refere especialmente às modificações nas formas de trabalho e a seus aperfeiçoamentos, à mecanização agrícola, ao uso de fertilizantes, ao sistema de transporte, etc.; (5)- *social*: que abarca um cem números de mudanças a fim de lograr um estado sanitário melhor da população, melhorar o nível alimentar, evitar as enfermidades, repartir ensinamentos adequados, capacitar os trabalhadores, induzi-los a adaptar-se às mudanças necessárias para viver e trabalhar em condições mais favoráveis. (LIMA, 1970, p. 55-56 apud OLIVEIRA, 2007, p. 69, grifo do autor).

Do ponto de vista etimológico, a palavra reforma deriva do prefixo *re* da palavra *formare*. A palavra *formare* é a forma de existência de uma coisa ou de um sentido. Por sua vez, o prefixo *re* contém o significado de mudança, de renovação. Logo, a pa-

lavra reforma contém o significado de mudança de uma estrutura pré-existente, em um outro sentido determinado. A reforma agrária implica, portanto, na ideia de renovação da estrutura fundiária vigente. Por conseguinte, as leis de reforma agrária constituem-se em instrumentos opostos à estrutura agrária existente, a qual ela objetiva modificar. (OLIVEIRA, 2007, p. 68, grifo do autor).

A propósito, deve ser destacado no conceito de reforma agrária duas tendências que determinam como se dá o processo de reorganização fundiária. São elas: reforma agrária *tradicional* e reforma agrária *integral*.

A tradicional caracteriza-se por ser um processo eminentemente político, pois envolve a atuação do Estado na modificação da estrutura da propriedade, o que traz consigo, evidentemente, alterações no âmbito das relações sociais. Foi observada principalmente em fins do séc. XIX e início do séc. XX, com destaque para o período posterior ao término da Primeira Guerra Mundial. Consistia, basicamente, num processo de tomada da propriedade pelo Poder Público, podendo ser total ou parcial, que era sucedido pelo fracionamento daquela, culminando, finalmente, com a distribuição das porções a pequenos produtores, devendo tal distribuição ser *igualitária*. (OLIVEIRA, 2001).

No Século XX, a reforma agrária apareceu principalmente nos países em desenvolvimento com grande concentração da propriedade privada da terra em poucas mãos, e uma grande massa de camponeses sem terra ou com pouca terra. Nesses países a reforma agrária constituiu-se em instrumento político dos governos para frearem movimentos revolucionários cujo objetivo era a revolução socialista. Portanto, muitos governos desses países passaram a incluir em seus planos de desenvolvimento econômicos a implantação de projetos de reforma agrária para tentar anteciparem-se às revoluções. (OLIVEIRA, 2007, p. 68).

Por sua vez, a reforma agrária integral consiste num conceito moderno, que surge no período posterior ao fim da Segunda Guerra Mun-

dial. Seu aspecto inovador reside principalmente na maior relevância que atribui ao incremento da produtividade, preferindo, diferentemente do modelo tradicional, a *eficiência* à equidade. Nesse sentido, a intervenção do Estado na propriedade se dá por razões de eficiência, buscando punir o proprietário improdutivo. Objetiva-se, portanto, que a propriedade cumpra sua *função social*. (OLIVEIRA, 2001).

Essa é a tendência defendida por Chamorro (1961, p. 49), para quem a redistribuição de terras para fins de reforma agrária deve observar dois fatores, sendo um deles negativo e o outro positivo.

O positivo é o que justifica a redistribuição com base no mau uso da propriedade. Ora, se a exploração da terra é realizada de modo deficiente, acarretando em seu subaproveitamento, ou nem sequer é realizada, é de fácil percepção que num cenário como esse a coletividade aufere pouco ou mesmo nenhum benefício. Dessa forma, a fim de salvaguardar o interesse coletivo, admite-se que a propriedade seja submetida a um processo de divisão e redistribuição para novos donos, objetivando-se que eles possam incorporar as terras recebidas ao ritmo de produção adequado.

O fator negativo, por sua vez, é o que obsta ao processo de redistribuição da propriedade. Ora, se determinado imóvel rural, mesmo que grande, obedece aos critérios para o bom uso da terra, produzindo riquezas que, direta ou indiretamente, beneficiam a coletividade, não existem motivos para que seja atingido pela reforma agrária. Caso se procedesse à sua redistribuição, haveria somente a mudança de proprietários, o que somente a esses beneficiaria, não trazendo, pois, maiores ganhos coletivos.

É essa tendência integral, diga-se, que orienta o modo de realização da reforma agrária presente no texto constitucional. Faz-se mister que o imóvel rural cumpra a sua função social, pois ele está socialmente vinculado, constituindo o seu uso, além de benefício individual para o proprietário, um serviço para o bem comum.

4 A REFORMA AGRÁRIA E O DIREITO À PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Não há como se falar de reforma agrária no Brasil sem antes observar o tratamento que é dispensado à propriedade pelo ordenamento jurídico pátrio, especialmente pelo texto constitucional. Nesse sentido, no

art. 5º, XXII, da Constituição está esculpido que a todos é assegurado o direito à propriedade, sendo esse, pois, um direito fundamental. Todavia, no inciso seguinte, estabelece-se que a propriedade deve atender a sua função social, podendo-se, ante ao disposto, afirmar que a propriedade obriga o seu proprietário, limitando o seu poder de dispor do bem imóvel como bem lhe aprouver.

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como *utilidade natural* a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí porque a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191). É que a propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e, ainda, como conviesse ao proprietário. (SILVA, 2017, p. 833, grifo do autor).

Observe-se que a função social da propriedade é mencionada em outras partes da Constituição, como, por exemplo, no art. 170, III, no qual figura como um dos princípios da ordem econômica. Aparece também ao tratar-se da política urbana, especificamente no art. 182, §2º, quando se diz que a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade, que por sua vez devem estar expressas no plano diretor dos municípios para os quais tal plano é obrigatório.

Ressalte-se que a função social da propriedade foi mencionada expressamente e pela primeira vez entre nós na Constituição de 1967, que a elencava como princípio básico à ordem econômica. O texto constitucional anterior, de 1946, já continha expressão semelhante – interesse social, associado à desapropriação. A Constituição de 1934 estabelecia que o direito de propriedade era garantido, mas não poderia ser “exercido contra o interesse social ou coletivo” (art. 113, 17). (MENDES; BRANCO, 2017, p. 339-340).

Facilmente se constata que o direito individual de propriedade é relativizado pelo caráter social que a propriedade apresenta. Possui o legislador, portanto, amplas faculdades para determinar o conteúdo e fixar limitações a esse direito em razão da significativa inserção de seu objeto no contexto social.

É necessário, todavia, que o legislador mantenha intacto o núcleo essencial desse direito, que se pode dizer ser a sua *utilidade privada* e o *poder de disposição do proprietário*, que, reitera-se, não são absolutos, mas devem ser minimamente conservados, sob o risco de descaracterização do direito. Nesse sentido, deve-se observar que a “vinculação social da propriedade, que legitima a imposição de restrições, não pode ir ao ponto de colocá-la, única e exclusivamente, a serviço do Estado ou da comunidade.” (MENDES; BRANCO, 2017, p. 341).

Dispõe a Constituição, em seu art. 184, *caput*, que o imóvel rural não cumpridor de sua função social poderá ser desapropriado para fins de reforma agrária. Deve-se destacar que tal desapropriação compete somente à União, movida esta por interesse social. Antes de desapropriar, deverá indenizar o proprietário, consistindo essa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, que podem ser resgatados no prazo de até vinte anos, contados esses a partir do segundo ano de sua emissão, cabendo à lei determinar sua utilização.

A lei referida *supra* é a Lei nº 8.629/93. Ela não apenas trata da utilização dos títulos da dívida agrária como também dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais concernentes à reforma agrária, que por sua vez estão presentes no Título VIII, mais especificamente no Capítulo III, da Constituição.

Cumpra observar que o próprio texto constitucional determina os requisitos a serem observados simultaneamente a fim de que possa ser atendida a função social da propriedade, embora, ressalve-se, que os critérios e graus de exigência dos requisitos não constam na Constituição, mas sim em lei específica (Lei nº 8.629/93). De acordo com o art. 186 do texto constitucional, a função social da propriedade é atendida quando observados estes requisitos:

- I - aproveitamento racional adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

É de manifesta evidência que, se a desapropriação para fins de reforma agrária recai sobre imóveis rurais que não cumprem sua função social, tal desapropriação não pode atingir aqueles que, por sua vez, atendem essa função. Nesse sentido, a Constituição considera que a propriedade produtiva é insuscetível de ser desapropriada (art. 185, II), bem como determina que lei específica dispensará tratamento especial (Lei nº 8.629/93) a essa propriedade (art. 185, par. único). A propósito:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001). (BRASIL, 1993).

Da mesma forma, dispõe a Constituição que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra (art. 185, I). Estabelece, ademais, que os critérios para definir o que é uma propriedade rural de dimensão pequena e média devem ser estabelecidos em lei específica. Assim, a Lei. nº 8.629/93 considera que se deve entender como pequena propriedade o imóvel que possua área de até quatro módulos fiscais. Por seu turno, entende-se por média propriedade o imóvel rural que possua área superior a quatro módulos fiscais, não devendo ultrapassar os quinze módulos.

Faz-se necessário, aqui, proceder a uma breve explicação do que são esses módulos fiscais que servem como unidade de medida para determinar o tamanho de pequenas e médias propriedades rurais. Ora, pelo fato de ser o Brasil um país de dimensões continentais, dentro de seu território são encontradas áreas com as mais diversas características geológicas, climáticas, biológicas etc., logo, a adoção de uma unidade fixa de medida (como o hectare) acarretaria em manifesta injustiça. Isso porque é evidente que não pode ser equiparado, por exemplo, 1 (um) hectare do solo fértil e úmido encontrado no Oeste do Estado de São Paulo com 1

(um) hectare do solo ácido presente no Cerrado ou mesmo no Semiárido nordestino. Atentando-se a essa situação, foi desenvolvida a unidade de medida denominada módulo fiscal (ou módulo rural), que se fundamenta no conceito de propriedade familiar. (SENE; MOREIRA, 2013). Com efeito:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

[...]

II - “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada *para cada região e tipo de exploração*, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior; [...] (BRASIL, 1964, grifo nosso).

Uma vez observadas as hipóteses ressaltadas pela Constituição, tem-se que a desapropriação se dá por uma ação proposta pela União, a qual só estará autorizada a ajuizá-la se houver um decreto que declare o imóvel rural em questão como de interesse social. Destaque-se que o texto constitucional determina que para o processo judicial de desapropriação deve haver um procedimento contraditório especial, de rito sumário, devendo esse ser estabelecido por lei complementar (art. 184, §§ 2º e 3º). Trata-se da Lei Complementar nº 76/1993.

Como a indenização é feita em títulos da dívida agrária, a Constituição determina que no orçamento anual esteja fixado o total volume de títulos da dívida agrária, bem como o montante de recursos destinado a atender ao programa de reforma agrária no respectivo exercício (art. 184, § 4º).

Finalmente, importa salientar que as pessoas beneficiadas com a distribuição de imóveis rurais por meio da reforma agrária devem receber títulos de domínio ou de concessão de uso, sendo esses inegociáveis pelo prazo de dez anos. Ressalte-se que as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária são isentas de impostos federais, estaduais e municipais. (arts. 184, §5º e 189, *caput*).

5 A REALIDADE DOS ASSENTADOS

Quando se tratou da ordem econômica no presente trabalho, foi falado que seu principal objetivo é assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os preceitos da justiça social. Evidentemente, tal propósito só é alcançado com a adoção de providências concretas, e não apenas com mera retórica. Pensando nisso, o legislador constituinte concebeu a reforma agrária como um meio apropriado para promover a melhoria da qualidade de vida do *homem do campo*. O raciocínio, por ser tão simples, levou a uma solução que parecia ser infalível.

Ora, sendo histórica a concentração fundiária existente no País, isto é, havendo uma grande área territorial sob o domínio de poucas pessoas, deixando uma massa de outros indivíduos sem qualquer porção de terra, afundando-os, pois, na miséria, algo contra essa concentração deveria ser feito.

Nesse sentido, procedeu-se a uma redistribuição das terras que não cumpriam sua função social entre indivíduos até então desprovidos de meios para a sua adequada subsistência e para a de sua família. Acreditava-se que, com a partilha das terras, observar-se-ia uma melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, como uma consequência natural. Contudo, a realidade é bem mais complexa e debocha das soluções aparentemente óbvias.

O que de fato se observa entre os beneficiários da divisão das terras desapropriadas para fins de reforma agrária é a manutenção de uma existência que de forma alguma pode ser qualificada como digna.

Frise-se que num intervalo de apenas dezessete anos (1994-2011), o número de assentamentos teve um crescimento expressivo, chegando no final do período mencionado a ser quase dez vezes maior do que em seu início, pois passou-se de 934 para um total de 8.565 assentamentos nesse intervalo de tempo. Não obstante, a distribuição das terras não foi capaz de dar uma solução satisfatória à pobreza que existe nesses lugares. (CARVALHO, 2013).

Os dados, coletados no final do ano passado [2010] pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) revelam que 38% do total de 924 mil famílias já instaladas em assentamentos da reforma

agrária no Brasil não conseguem obter com seu trabalho sequer um salário mínimo por mês.

Os números também apontam que a pobreza se concentra de maneira dramática nas regiões Norte e Nordeste: do total de 38% de famílias em condições de pobreza nos assentamentos, 95% se encontram nessas duas regiões.

De maneira geral, a situação dos assentamentos não é boa. Segundo o Incra, 58% deles têm péssimas estradas de acesso, o que dificulta o escoamento de qualquer tipo de produção agrícola, e 56% não contam com redes de energia elétrica. Em termos de escolaridade também não há nada para se comemorar: apenas 5% dos agricultores assentados tem ensino médio completo. (ARRUDA, 2011).

Tal cenário não era de difícil prognóstico, e isso porque a simplicidade da solução oferecida não era capaz de dar resposta satisfatória a um problema tão complexo e repleto de nuances como o que é observado no campo. A simples redistribuição de terras, por si só, traz poucas mudanças apreciáveis na situação dos beneficiários.

A hipótese seria a de que o contingente humano a ser assentado está de fato disposto a cultivar a nova propriedade, além de minimamente qualificado para fazê-lo, com a produtividade suficiente para gerar o nível de renda requerido pela manutenção de uma família média de 5 pessoas. Pois bem, em qualquer lugar do mundo esse tipo de produtividade exige um grau de saúde e educação básica que os candidatos brasileiros ao assentamento certamente não têm. Além de um mínimo de educação básica e saúde, esse nível de eficiência produtiva pressupõe condições de infraestrutura que inexistem em nosso país. Dessa maneira, depois de algum tempo o resultado da “reforma agrária” será a transformação de pobres sem terra em proprietários sem renda. (LEME, 2015).

Em relação à renda, é espantoso constatar que a fonte de sustento de um percentual significativo de famílias assentadas não advém do que é produzido nas terras que receberam, mas sim de programas assistenciais, a exemplo do Bolsa Família.

Hoje, 36% das famílias assentadas dependem de ajuda do Bolsa Família para sobreviver. Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 339.945 das 945.405 famílias que vivem em assentamentos recebem o benefício destinado aos 22 milhões de brasileiros classificados como miseráveis (renda por pessoa de até R\$ 70, para famílias com ou sem filhos, e de até R\$ 140 para famílias com filhos).

Se consideradas todas as famílias de assentados inscritas no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social que são pobres o suficiente para fazer jus a algum tipo de programa social (renda mensal por pessoa de até R\$ 339), o número sobe para 466.218, o equivalente a quase metade (49%) de todas as que já receberam terras no país. Ou seja, de cada dez assentados, entre quatro e cinco não alcançaram emancipação financeira que permita retirar da terra, além do sustento, algum dinheiro para vestir, educar os filhos e ter confortos, desejos primários para quem se insere no mercado consumidor capitalista, cuja origem é justamente a propriedade da terra. (CARVALHO, 2013).

No mínimo, há um contrassenso nesses resultados observados com a reforma agrária no País. Se imóveis rurais foram desapropriados porque não cumpriam sua função social, a partir do momento em que eles são redistribuídos o que se espera é que possam, finalmente, atender a tal função. Como observado, o que de fato acontece é algo bem diverso do esperado.

Não se deve, todavia, proceder a uma generalização, sob risco de ocultar exemplos de sucesso que decorreram da redistribuição. Dados do último Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – apontam que 9% da produção nacional de arroz,

bem como entre 8% e 11% do que se consome de feijão no País provêm de assentamentos rurais. Observe-se, por exemplo, o Estado de Santa Catarina, no qual 76% dos assentados têm no trabalho realizado nas terras redistribuídas a sua principal fonte de renda. (CARVALHO, 2013).

Em Santa Catarina, o percentual de famílias que ganham entre 4,1 e 5 salários mínimos chega a surpreendentes 40,67%. Para se ter uma ideia de quão significativo é esse número, o mesmo percentual no Estado do Ceará chega a apenas 5,57%, sete vezes menos do que o observado em Santa Catarina. Nesse mesmo estado, 59% da renda dos assentados provêm das vendas do que por eles é produzido, sendo somente 12% oriunda de benefícios. O Ceará, por sua vez, apresenta quadro bem diferente, com 35% da renda dos assentados sendo decorrente das vendas do que produzem e 44% advinda de benefícios. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2010).

Trata-te, como se percebe, de dois cenários completamente distintos. Santa Catarina representa um exemplo de sucesso, mas que parece ser uma exceção frente ao quadro desanimador observado na maioria dos casos no Brasil. Cumpre observar que no referido estado os assentamentos têm dimensões menores, assim como é menor também o número de famílias, apresentando ainda uma peculiaridade: a agricultura familiar é elemento de enorme relevância na tradição daquele lugar. (CARVALHO, 2013).

Os poucos assentamentos rurais vitoriosos advieram de locais onde os produtores já de antemão cultivavam, como ocupantes ou parceiros, as áreas desapropriadas. Assemelhados aos camponeses europeus, esses conheciam, nos calos da mão, o cio da terra. Bastou regularizar as suas posses para se tornarem viáveis. Fora disso, somente a tutela do Estado, com ônus exagerado para a sociedade, mantém a ilusão agrária. (GRAZIANO, 2012, grifo nosso).

O que se observa, na maioria dos casos, é a manutenção da pobreza entre os beneficiários da reforma agrária. Na pesquisa realizada pelo Inkra a respeito, dentre outros, da qualidade de vida dos assentados, é curiosa a informação que aponta a percepção dos beneficiários sobre a melhora de suas condições de vida em relação às que tinham antes da distribuição das terras. Em relação aos cinco itens avaliados (moradia, ali-

mentação, educação, renda e saúde), mais de 60% dos assentados percebeu melhora em quatro deles. A exceção foi o item saúde, em que apenas 47,28% dos questionados percebeu melhora. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2010).

Entretanto, cabe ponderar a respeito dessa melhora, para não incorrer no erro de se pensar que a qualidade de vida observada nos assentamentos é boa. Deve-se frisar que o questionamento tratava sobre a percepção da mudança de vida do beneficiário após a distribuição de terras e se essa mudança foi para melhor. Antes de tal distribuição, o indivíduo e sua família eram pobres e não possuíam terras para produzir e dali tirar seu sustento. É evidente que ao receberem um imóvel rural, há uma mudança em sua situação, uma perceptível melhora, mas que não tira o assentado e sua família da pobreza e, conseqüentemente, não dá motivo para que suas condições de vida sejam classificadas como boas.

A situação dos assentamentos levou [então] o secretário-geral da Presidência, Gilberto Carvalho, a dizer em fevereiro [de 2013] que eles se assemelham a “favelas rurais”. [...]

Os especialistas são unânimes ao listar os problemas da reforma agrária brasileira que impedem as famílias de gerar renda significativa. A começar pela qualidade das terras e o tamanho das propriedades, consideradas pequenas. Vários assentamentos são feitos em áreas de solo ruim ou que já foi esgotado pelo uso excessivo. Além disso, o crédito é difícil e escasso e os beneficiários têm dificuldade para se articular em torno de elementos fundamentais para o sucesso da produção, como obtenção de técnicas mais avançadas ou negociação com canais de distribuição e venda das mercadorias produzidas. (CARVALHO, 2013).

A produção rural é incrivelmente complexa, envolvendo a aplicação, se quiser ser bem-sucedida, de conhecimentos técnicos específicos, algo que, por sua vez, dificilmente será acessado na maioria dos assentamentos. Para reforçar tal afirmação, traz-se os dados relativos à escolaridade dos assentados, dos quais se extrai que apenas 0,51% deles têm nível

superior completo. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2010).

Se o objetivo é fazer com que a qualidade de vida dos assentados melhore significativamente mediante o escoamento para o mercado daquilo que é por eles produzido, a sua inaptidão técnica, sem dúvidas, é um fator extremamente prejudicial à consecução de tal desiderato. O mercado de produtos agrícolas é extremamente competitivo e nele o uso das melhores técnicas e tecnologias é um fator diferencial, favorecendo os que dele se utilizam e segregando os que ainda produzem em condições rudimentares.

Basta conversar com os agricultores familiares - os verdadeiros trabalhadores com terra do Brasil - para descobrir os seus desafios. Ganhar dinheiro na roça não está para qualquer um. Ainda mais sendo pequeno produtor. Isolado, então, nem pensar. A integração na cadeia produtiva - a parceria com a agroindústria, dentro da cooperativa e na turma do bairro - é exigência básica para vencer as barreiras da comercialização. Senão, produz e não acha quem lhe pague pela venda. (GRAZIANO NETO, 2012).

Uma vez que sua renda, em razão das dificuldades mencionadas, não pode advir daquilo que é produzido, buscam os assentados, por vezes, ocupações fora de suas terras. Geralmente, ou ficam trabalhando em propriedades rurais nos arredores dos assentamentos ou se deslocam até centros urbanos próximos, exercendo, quase sempre, atividades pelas quais são mal remunerados.

Ora, diante de tal cenário, é facilmente perceptível que a reforma agrária não logrou êxito em promover uma vida digna aos beneficiados com a distribuição das terras que não atendiam à sua função social. O constituinte, ao conceber a reforma agrária em sua maior parte como uma política social, e bem menos como uma maneira de promover o desenvolvimento econômico, não conseguiu fazer com que ocorressem significativas mudanças nas vidas dos beneficiários da distribuição. Se já eram pobres antes, continuaram a ser pobres que, entretanto, passaram a contar com uma porção de terra. Em termos práticos, diga-se, a mera propriedade de um imóvel rural não garante a promoção de uma vida digna ao beneficiado.

Se os resultados obtidos até aqui estão longe de serem satisfatórios, a razão está no modelo, e não na ideia em si. Bem vistas as coisas, pretende-se que terras que não atendem à sua função social passem a fazê-lo, se não pelas mãos dos proprietários originários, que seja pelas mãos de quem esteja disposto e interessado em tal tarefa.

O modelo adotado para se alcançar esse objetivo é que apresenta sérios defeitos, a começar por sua simplicidade, que não atende às complexidades que se apresentam no mundo dos fatos. Por ser um modelo elementar, que parece estar voltado para o passado e nem um pouco atento às dinâmicas mudanças da contemporaneidade, o que se observa é a manutenção da pobreza entre os assentados, que acabam, por conta da falta de recursos e conhecimentos necessários, subaproveitando as terras recebidas, o que favorece a manutenção de sua situação indigna de existência.

6 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, analisou-se a reforma agrária no plano brasileiro, enfatizando a sua condição de elemento da ordem econômica e, portanto, vinculado ao principal escopo dessa ordem, ou seja, a garantia a todos de uma existência digna. Como a reforma agrária envolve a distribuição de terras a pessoas até então prejudicadas pela concentração fundiária, deve-se fazer a ressalva de que essa existência digna, fim da ordem econômica (esculpido no art. 170 da CF), pelo menos no que concerne à reforma agrária, deve ser especialmente observada entre os beneficiários da reforma.

No exame do conceito de reforma agrária, observou-se duas tendências, a saber, a tradicional e a integral. A primeira fundamenta-se sobretudo na equidade, ao passo que a integral se baseia na questão da produtividade, deixando a equidade em segundo plano. No modelo brasileiro percebe-se a tendência integral, pois exige-se que a propriedade cumpra sua função social e, uma vez não sendo essa cumprida, dá ensejo à desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária. Pune-se, dessa forma, o proprietário improdutivo.

Quanto ao proprietário, analisou-se o seu direito de propriedade, assegurado constitucionalmente como direito fundamental, mas que

acaba cedendo frente à promoção do bem comum, que deve se sobrepor aos interesses individuais sempre que esses prejudicarem o bem-estar da coletividade. Nisso assenta-se a função social da propriedade, pois tal propriedade não pode ser entendida apenas como patrimônio do proprietário, mas como fator de produção, cujas riquezas que originar beneficiam toda a sociedade, seja direta, seja indiretamente. Não sendo atendida tal função, são evidentes os prejuízos experimentados pela coletividade decorrentes do subaproveitamento do imóvel rural.

No Brasil, com a reforma agrária pretendeu-se dar uma resposta a um problema social e econômico. Socialmente, com tantas pessoas no campo em condições miseráveis de vida, pensou-se que a distribuição de terras descumpridoras de sua função social traria uma significativa mudança na situação dessas pessoas. Consequentemente, acreditava-se que com as terras improdutivas nas mãos dos beneficiários da reforma, ter-se-ia uma elevação na produção, trazendo melhoramentos na atividade econômica do País.

A realidade, como se viu, é bem diferente daquilo que vislumbrou o legislador constituinte, que ao concretizar a política social, esqueceu-se de providenciar as medidas necessárias à realização do objetivo econômico, sem o qual a política social ficou significativamente prejudicada.

A mera distribuição de terras para indivíduos que se encontravam em condições miseráveis não significa que a situação deles será modificada substancialmente, pois mesmo após a distribuição, como foi visto, continuam a enfrentar sérias dificuldades. Dentre elas, destaque-se especialmente o fato de a produção dos assentados constituir parcela módica de sua renda, cuja maior parte advém de programas assistenciais do governo ou mesmo de trabalhos realizados fora de suas terras.

A reforma agrária, conclui-se, restou frustrada por conta do modelo adotado, pois o desleixo do legislador quanto ao objetivo econômico do processo prejudicou o seu objetivo social. Uma vez que se pretendeu diminuir a pobreza no campo e fazer com que terras improdutivas atendessem a sua função social, com o modelo concebido não se conseguiu realizar nem um nem outro. Os assentados continuam pobres e as terras recebidas continuam subaproveitadas. O modelo, sem sombra de dúvidas, precisa ser repensado, pois de forma alguma atende ao fim último da ordem econômica, ou seja, a garantia de uma existência digna a todos, em especial aos beneficiados pela reforma agrária.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Roldão. Plano de Dilma para erradicar pobreza põe em xeque modelo de reforma agrária. **Estadão**, São Paulo, 20 jan. 2011. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,plano-de-dilma-para-erradicar-pobreza-poe-em-xeque-modelo-de-reforma-agraria-imp-,668629>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Seção 1, p. 49.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Seção 1, p. 2349.

CARVALHO, Cleide. Bolsa família sustenta um em cada três assentados. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 mar. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsa-familia-sustenta-um-em-cada-tres-assentados-7726460>>. Acesso em: 20 out. 2017.

CHAMORRO, Joaquín C. Reforma agraria: conceptos fundamentales. **Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano**, Manágua, v. 2, n. 13, p. 48-50, out. 1961.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAZIANO NETO, Francisco. Ilusão agrária. **Estadão**, São Paulo, 1 maio 2012. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,ilusao-agraria-imp-,867439>>. Acesso em: 20 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Reforma agrária**: pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária. Brasília, DF, 2010. 38 p.

LEME, Og. A ilusão da reforma agrária, um conceito vazio e irresponsavelmente utilizado. **Instituto Liberal**, Rio de Janeiro, 1 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/ilusao-da-reforma-agraria-um-conceito-vazio-e-irresponsavelmente-utilizado/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

LIMA, Rafael. **Direito agrário, reforma agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.

MENDES, Gilmar F; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, Nelson de. **Reforma agrária na transição democrática: a abertura dos caminhos à submissão institucional**. São Paulo: Edições Loyola, 2001. Coleção Movimentos Sociais.

SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. **Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.



**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E CONTROLE
CONCENTRADO DE CONVENCIONALIDADE
NO DIREITO BRASILEIRO:
O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO
GUARDIÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS
DE DIREITOS HUMANOS***

*Ivaldo da Cruz Lima Júnior***

Resumo: Considerando a maior presença dos Tratados Internacionais que versam sobre direitos humanos no direito brasileiro, maior a necessidade de criar mecanismos de efetivação e proteção dos preceitos lá previstos. Assim, este trabalho, após uma análise crítica da doutrina e da jurisprudência, demonstra a possibilidade de ocorrer o controle concentrado de convencionalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, devendo ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, sendo este não só guardião da Constituição, mas também dos direitos e garantias fundamentais previstos em Tratados Internacionais. Por existirem, no direito brasileiro, duas espécies de tratados internacionais de direitos humanos, a cada um é dada solução distinta quanto ao controle concentrado de convencionalidade. Nos casos dos tratados internacionais equivalentes a emendas constitucionais, o controle de convencionalidade poderá ser exercido por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ou Constitucionalidade. Nos casos dos tratados internacionais não equivalentes a emendas constitucionais, o controle de convencionalidade poderá ser feito por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Palavras-chave: Controle de Convencionalidade. Tratados Internacionais. Supremo Tribunal Federal. Direitos Humanos.

* Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) apresentado e defendido no Curso de Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito Público da PUCMinas.

** Pós-Graduado no Curso de Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito Público da PUCMinas (2018); possui graduação em Direito Bacharelado pela Faculdade Estácio de São Luís (2016). Atualmente é assessor de Promotor de Justiça do Ministério Público do Maranhão, lotado na Comarca de Santa Inês/MA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

Abstract: Considering the greater presence of the International Treaties related to human rights in Brazilian law, the greater the need to raise mechanisms of effectiveness and protection of the precepts once foreseen. Therefore, after a critical analysis of doctrine and jurisprudence, this work illustrates the possibility of concentrated control of the convention of international human rights treaties, hence be exercised by the Federal Supreme Court, which is not only a guardian of the Constitution, but rights and guarantees provided for in international treaties as well. Because there are two types of international human rights treaties in Brazilian law, each is given a distinct resolution to the concentrated control of convention. In cases of international treaties equivalent to constitutional amendments, the control of convention may be exercised through the Direct Actions of Unconstitutionality or Constitutionality. In cases of international treaties not equivalent to constitutional amendments, the control of conventionality may be performed through the Argument of Non-compliance with Fundamental Precept.

Keywords: Control of Conventionality. International Treaties. Federal Supreme Court. Human Rights.

1 INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre Direito Internacional, seja no âmbito do Direito Público ou do Direito Privado, o controle de convencionalidade está na pauta de grandes discussões, e envolvido em inúmeras controvérsias. Tal situação de controvérsia sobre o tema se deve, principalmente, à ausência de uma disciplina normativa, tanto no âmbito Constitucional, quanto no infraconstitucional.

Com vistas a contribuir para o debate, principalmente no que tange aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, este trabalho apresenta argumentos favoráveis à possibilidade de ocorrer o controle concentrado de convencionalidade dos aludidos Tratados, cabendo ao Supremo Tribunal Federal o papel de guardá-los, assim como é guardião da Constituição Federal.

Para sustentar a possibilidade do controle concentrado de convencionalidade dos Tratados Internacionais, utilizar-se-á de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e da legislação, de modo a buscar a interpretação que melhor se adequa aos valores constitucionais.

Assim, inicialmente, busca-se explicar qual é o grau hierárquico dos Tratados Internacionais no Direito Brasileiro, demonstrando-se que, a depender da natureza e da forma de incorporação, o tratamento será distinto. Em seguida, discute-se o controle concentrado de convencionalidade no direito brasileiro, no que tange aos Tratados Internacionais de direitos humanos.

O resultado deste trabalho possui relevância para o debate jurídico, principalmente por não haver na legislação e na jurisprudência subsídios que resguardem os direitos e garantias fundamentais previstos nos Tratados Internacionais, os quais o Brasil é signatário.

2 TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO DIREITO BRASILEIRO

Considerando a soberania, elemento inerente e necessário a qualquer Estado Moderno, os Estados podem, no âmbito internacional, celebrar tratados com outros Estados soberanos ou Organismos Internacionais. Entende-se por Tratado, nas palavras do ilustre Professor Rezek (2014, p. 38):

[...] todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos. Na afirmação clássica de Georges Scelle, o tratado internacional é em si mesmo um simples instrumento; identificamo-lo por seu processo de produção e pela forma final, não pelo conteúdo.

Assim como qualquer outro Estado soberano, o Brasil é signatário de diversos Tratados Internacionais, e, por conseguinte, assumiu a obrigação de garantir o respeito pelas convenções e dar-lhe aplicabilidade em seu território.

Contudo, assim como ocorre com a Constituição, é recorrente encontrar leis e atos administrativos que contrariem Tratados Internacionais. A violação sistemática de Tratados Internacionais possui diversas razões, dentre as quais se destacam a ausência de definição normativa sobre

a posição hierárquica dos Tratados Internacionais no direito brasileiro, e ausência de mecanismos, também normativos, para o controle de convencionalidade.

Em razão do grande número de Tratados Internacionais celebrados entre os Estados soberanos, o *status* hierárquico das normas de direito internacional, com relação à Constituição e às Leis internas dos Estados, tem sido objeto de inúmeras discussões perante as Cortes Constitucionais, e o Brasil não foge à regra.

Instado a se manifestar sobre o tema, diversas vezes, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 80.004, por maioria, entendeu que lei interna posterior teria prevalência sobre tratado internacional anteriormente assinado pelo Brasil:

De setembro de 1975 a junho de 1977 estendeu-se, no plenário do Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Recurso extraordinário 80.00456, em que assentada por maioria a tese de que, ante a realidade do conflito entre tratado e lei posterior, esta, porque expressão última da vontade do legislador republicano, deve ter sua prevalência garantida pela Justiça — não obstante as consequências do descumprimento do tratado, no plano internacional. (REZEK, 2014, p. 129).

Tal entendimento, bastante questionável, deu a entender que o assunto estaria pacificado, pelo menos no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Contudo, com o advento da Constituição Federal de 1988, o tema entrou novamente em debate.

A novel Carta Magna avançou bastante na defesa dos direitos humanos, ao estabelecer no §2º do art. 5º que o rol dos direitos e garantias fundamentais do *caput* não excluía os direitos fundamentais estabelecidos em Tratados Internacionais. Entretanto, não deixou claro se os direitos eventualmente definidos em tratados poderiam ser opostos à legislação infraconstitucional, eventualmente contrária a estes direitos. Assim, novamente, pairou a dúvida sobre a estatura hierárquica dos Tratados Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro.

Signatário de diversos Tratados Internacionais, o Brasil não possuía uma disciplina normativa que definisse o grau hierárquico das nor-

mas de direito internacional. Isto mudou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, chamada de “Reforma do Judiciário”, a qual acrescentou o §3º no art. 5º da Constituição Federal. A propósito:

Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1998).

Com a nova emenda, os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, quando aprovados seguindo o rito de uma emenda constitucional, a ela será equiparada.

A nova disciplina normativa foi de fundamental importância para garantir a proteção aos direitos humanos, contudo, sua edição não foi suficiente para sanar todas as dúvidas envolvendo o nível hierárquico das normas de direito internacional com relação às normas no direito interno.

Isto porque o Brasil foi signatário de diversos Tratados Internacionais, não só de direitos humanos, antes da edição da emenda nº 45/2004, de modo que foram incorporados ao direito interno, sem seguir o rito estabelecido pelo §3º do art. 5º da Constituição Federal.

Eis que surgiu o seguinte questionamento: qual é o status dos tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro antes da Emenda Constitucional nº 045/2004 e qual o status dos Tratados Internacionais que não versam sobre direitos humanos, sejam eles incorporados antes ou depois da referida emenda?

Provocado, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-SP e no Habeas Corpus 87.585-TO, por ora, resolveu o questionamento alhures.

Com relação aos Tratados Internacionais de direitos humanos, internalizados no direito brasileiro sem observância do procedimento previsto no §3º do art. 5º da Constituição Federal, pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, estes possuem caráter de supralegal, ou seja, superior à legislação comum, mas inferior à Constituição. Tal entendimento prevaleceu nos julgamentos do Recurso Extraordinário n.º 466.343-SP e Habeas Corpus n.º 87.585-TO.

Quanto aos Tratados Internacionais que não tratam sobre direitos humanos, infere-se com base nos aludidos julgamentos, que são equiparados à Lei Federal, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (vide ADI 1.480-MC, Rel. Min. Celso de Melo)¹, de modo que, para serem considerados válidos, devem estar em consonância com a Constituição Federal e com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos com status supralegal.

Apesar das decisões do Supremo Tribunal Federal, há autores de grande relevância que discordam do entendimento daquelas. Por exemplo, para Valério Mazzuoli, todos os Tratados Internacionais sobre direitos humanos são equivalentes às normas constitucionais, mesmo aqueles que não foram incorporados pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal.

Considerando que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos regulam direitos e garantias fundamentais, mesmo que não sejam aprovados pelo rito de emenda constitucional, é evidente que se trata de normas constitucionais em seu sentido material.

Inclusive, mostrando posicionamento divergente ao do Supremo Tribunal Federal, Mazzuoli (2011, p. 74) chega a sustentar que os Tratados Internacionais de natureza comum, ou seja, os que não tratam de direitos humanos, celebrados pelo Estado brasileiro, possuem status de supralegalidade, sendo superiores à legislação interna.

Embora respeitável a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, este autor filia-se ao entendimento proposto pelo professor Valério Mazzuoli. Deste modo, vislumbram-se três tratamentos dispensados aos Tratados Internacionais no direito pátrio, o qual irá depender de sua matéria e do rito de incorporação:

- a) Os Tratados Internacionais de direitos humanos, cuja incorporação se deu pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal, sendo normas materialmente e formalmente constitucionais;

¹ Sobre o julgamento, interessante colacionar o seguinte trecho: “[...] No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. [...]”

- b) Os Tratados Internacionais de direitos humanos, cuja incorporação se deu pelo rito de lei ordinária, sendo normas materialmente constitucionais;
- c) Os Tratados Internacionais comuns, os quais possuem caráter de supralegalidade.

Enfrentado o estudo sobre o tratamento dado aos Tratados Internacionais no direito pátrio, analisar-se-á o controle concentrado de convencionalidade dos Tratados Internacionais de direitos humanos.

3 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

3.1 Controle de convencionalidade

Conforme leciona Ramos (2017, p. 488), o controle de convencionalidade se trata da “análise da compatibilidade dos atos internos (commissivos ou omissivos) em face das normas internacionais [...]”.

Por outro lado, em uma linha restritiva do conceito de controle de convencionalidade, o professor Mazzuoli (2011, p. 25) entende, por sua vez, que:

[...] a referência à expressão designará tão somente a compatibilização vertical das leis com os tratados de direitos humanos em vigor no país. À compatibilidade das leis com os instrumentos internacionais comuns chamaremos de controle de supralegalidade [...].

Filiando-se ao conceito mais amplo proposto por André de Carvalho Ramos, define-se controle de convencionalidade, em síntese, como a análise vertical de compatibilidade dos atos internos de um Estado, seja legislativo, administrativos ou jurisdicionais, em face de Tratados Internacionais ratificados pelo mesmo Estado, sobre qualquer matéria.

O controle de convencionalidade é instrumento fundamental para garantir a aplicação e a efetivação dos Tratados Internacionais, os quais um Estado é signatário, fazendo com que o Tratado não seja apenas

uma carta sem qualquer eficácia normativa, mas uma norma capaz de gerar direitos e obrigações.

Então, quem é ou são os órgãos responsáveis por exercer o controle de convencionalidade? Ramos (2017, p. 489) divide o controle de convencionalidade em duas subcategorias: o controle de matriz internacional (autêntico ou definitivo) e o de matriz nacional (provisório ou preliminar). O primeiro seria o “atribuído a órgãos internacionais compostos por julgadores independentes, criados por tratados internacionais”, já o segundo:

[...] vem a ser o exame de compatibilidade do ordenamento jurídico interno diante das normas internacionais incorporadas, realizada pelos próprios juízes internos. [...] Além dos juízes, é possível que o controle de convencionalidade nacional seja feito pelas autoridades administrativas, membros do Ministério Público e Defensoria Pública (no exercício de suas atribuições) e haja, inclusive, o controle preventivo de convencionalidade na análise de projetos de lei no Poder Legislativo. [...] (RAMOS, 2017, p. 489).

Conforme leciona Ramos (2017, p. 489), existem duas modalidades de controle de convencionalidade de matriz nacional: controle preventivo e controle repressivo. Este ocorre quando o ato interno, supostamente contrário a tratado internacional, já está produzindo efeitos jurídicos, e aquele, antes que o ato interno, também supostamente contrário a tratado internacional, produza efeitos.

O controle repressivo de convencionalidade, como o próprio termo já nos indica, visa combater ato interno, o qual já produz efeitos, contrário a tratado internacional. Entretanto, não existe, no Direito Brasileiro, previsão procedimental de controle de convencionalidade repressivo de matriz nacional. Então, de que modo deverá se proceder ao controle de convencionalidade?

Ressalta-se que, devido à natureza jurídica dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos (tratado no item “2”), os quais possuem status de norma constitucional², devem ser aplicados, por analogia, no

² Lembrando que: os tratados internacionais de direitos humanos, cuja incorporação se deu pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal, são normas materialmente e formalmente

direito brasileiro, os procedimentos adotados no controle de constitucionalidade. Isto porque as normas internas, ditas inferiores, devem buscar seu fundamento de validade nas normas imediatamente superiores, onde se encontram a Constituição Federal e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Desta forma, o controle repressivo de convencionalidade terá o mesmo rito do controle repressivo de constitucionalidade, inclusive, em suas duas modalidades: difusa, exercida por todos os Magistrados, ou concentrada, quando exercida por um Órgão Jurisdicional, constitucionalmente previsto, que no Brasil é exercida pelo Supremo Tribunal Federal.

Cabe ao Supremo Tribunal Federal, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, processar e julgar, em sua competência originária, “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (BRASIL, 2018).

Assim, caso paire dúvida sobre se uma lei ou um ato normativo contrarie ou não a Constituição Federal, caberá ao Supremo Tribunal Federal dar “a palavra final”, decidindo pela constitucionalidade ou não da lei ou ato normativo impugnado.

O controle de constitucionalidade decorre do princípio da supremacia da Constituição, conforme leciona Lenza (2016, p. 281):

A ideia de controle, então, emanada da rigidez, pressupõe a noção de um escalonamento normativo, ocupando a Constituição o grau máximo na aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para os demais atos normativos do sistema.

Nessa esteira, quando uma lei ou ato normativo viola a Constituição Federal, não restam dúvidas de que, se provocado, o Supremo Tribunal Federal decidirá a respeito em sede de controle concentrado de constitucionalidade; quanto a isto, não há controvérsia, tendo em vista o que consta no próprio texto constitucional.

constitucionais; os tratados internacionais de direitos humanos, cuja incorporação se deu pelo rito de lei ordinária, são normas materialmente constitucionais.

Contudo, quando no casuístico a lei ou ato normativo violar não a Constituição Federal, mas um Tratado Internacional de Direitos Humanos? Qual tratamento a Constituição Federal dá para a solução desta situação?

Primeiramente, quando o Poder Judiciário é provocado para analisar validade de lei ordinária³ em face de tratado internacional, há a ocorrência, conforme dito, do chamado controle de convencionalidade.

A depender da forma de incorporação do Tratado Internacional no direito brasileiro, a solução ao problema apresentado se dará de maneira distinta, conforme será visto abaixo.

3.2 Controle de convencionalidade com base nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos equivalentes a emendas constitucionais

Nesta análise sobre o controle concentrado de convencionalidade dos Tratados Internacionais de direitos humanos, iniciar-se-á as devidas ponderações pelo que seja o de mais simples solução: os Tratados Internacionais de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro pelo rito de emenda à constituição.

Muito embora a Constituição Federal não trate de maneira expressa como sendo de competência do Supremo Tribunal Federal a análise de validade de lei federal ou estadual, em face de Tratado Internacional de Direitos Humanos, incorporado pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição, tal possibilidade é perfeitamente cabível quando se interpreta sistematicamente o texto constitucional.

Conforme demonstrado no item “2” do presente artigo, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, a chamada “Reforma do Judiciário”, os Tratados Internacionais de direitos humanos que, ao serem incorporados ao direito brasileiro, seguirem o rito de aprovação de uma emenda constitucional, a elas seriam equiparadas.

Tomando por paradigma a “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007”, o qual foi incorporado ao direito brasileiro pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal, caso haja uma lei interna que viole princípios estabelecidos no tratado alhures,

³ Quando se fala em “lei ordinária”, fala-se em lei em sentido estrito, abrangendo as espécies Lei Ordinária e Lei Complementar.

esta última poderá ser objeto de Ação Direita de Inconstitucionalidade, tendo em vista que a aludida Convenção é equiparada à Emenda Constitucional.

A defesa da soberania dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, equiparados às Emendas Constitucionais em face de legislações infraconstitucionais, torna plenamente possível o uso das Ações de Controle de Constitucionalidade no caso de Tratados Internacionais. Tal tese é defendida por Mazzuoli (2011, p. 148) em sua obra:

Ora, se a Constituição possibilita sejam os tratados de direitos humanos alçados ao patamar constitucional, com equivalência de emenda, por questão de lógica deve também garantir-lhes os meios que prevê a qualquer norma constitucional ou emenda de se protegerem contra investidas não autorizadas do direito infraconstitucional. Nesse sentido, é plenamente defensável a utilização das ações do controle concentrado, como a ADIn (que invalidaria erga omnes a norma infraconstitucional por inconvenionalidade), a ADECON (que garantiria à norma infraconstitucional a compatibilidade vertical com um tratado de direitos humanos formalmente constitucional), e até mesmo a ADPF (que possibilitaria o cumprimento de um “preceito fundamental” encontrado em tratado de direitos humanos formalmente constitucional), não mais baseadas exclusivamente no texto constitucional, senão também nos tratados de direitos humanos aprovados pela sistemática do art. 5.º, § 3.º, da Constituição e em vigor no país.

Pois bem. Quanto aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados ao direito brasileiro pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal, não se visualiza controvérsia sobre o controle concentrado de convencionalidade. Contudo, a controvérsia surge com força no caso dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados ao direito pátrio anterior à edição da Emenda Constitucional nº 045/2004.

3.3 Controle de convencionalidade com base nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados sem observância ao rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal

Quanto aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados sem a observância do §3º do art. 5º da Constituição Federal, a controvérsia se inicia na própria definição de sua natureza jurídica.

Conforme visto no item “2”, se for adotado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de modo que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados sem o rito de emenda constitucional possuem caráter de supralegalidade, não seria possível falar em controle concentrado de convencionalidade, apenas difuso.

Contudo, conforme já dito anteriormente, este trabalho filia-se ao entendimento de parte respeitável da doutrina, considerando estes tratados como normas materialmente constitucionais, podendo, inclusive, serem objetos de controle concentrado de convencionalidade, isto porque encontra amparo no §2º do art. 5º da Constituição Federal⁴.

Pelo dispositivo alhures, nota-se que o rol de direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição Federal não é rol exaustivo (taxativo), mas exemplificativo, não excluindo, por exemplo, outros direitos e garantias decorrentes de Tratados Internacionais firmados pelo Brasil. Desta forma, conclui-se que a Constituição Federal não é uma cártula restritiva de direitos, ou seja, que define os direitos e garantias impedindo a existência de outros no ordenamento. Do contrário, é uma Carta que adotou um sistema de cláusulas abertas.

Assim, pode-se afirmar que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, mesmo sem serem internalizados através do quórum qualificado do §3º do art. 5º da Constituição Federal, são materialmente constitucionais, visto que a própria Constituição lhes confere a mesma proteção dada aos direitos e garantias nela previstos. Aliás, Mazzuoli (2011, p. 50-51) é didático nesta explicação:

Tecnicamente, os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil já

⁴ Constituição Federal. Art. 5º (*Omissis*) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

têm status de norma constitucional, em virtude do disposto no § 2.º do art. 5.º da Constituição, segundo o qual os direitos e garantias expressos no texto constitucional “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, pois na medida em que a Constituição não exclui os direitos humanos provenientes de tratados, é porque ela própria os inclui no seu catálogo de direitos protegidos, ampliando o seu “bloco de constitucionalidade” e atribuindo-lhes hierarquia de norma constitucional, como já assem-tamos anteriormente.

A professora Piovesan (2013, p. 137) sustenta que o §3º do art. 5º da Constituição Federal reconheceu o status de norma materialmente constitucional aos tratados internacionais, incorporados ao Direito Brasileiro, antes da própria existência. Isto porque, mesmo que “fossem aprovados pelo elevado quórum de três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional”, os tratados internacionais comuns, ou seja, os que não tratam de direitos humanos, “não passariam a ter status formal de norma constitucional tão somente pelo procedimento de sua aprovação”.

Nessa esteira, conclui a professora Piovesan (2013, p. 137):

Se os tratados de direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda n. 45/2004, por força dos §§ 2º e 3º do art. 5º da Constituição, são normas material e formalmente constitucionais, com relação aos novos tratados de direitos humanos a serem ratificados, por força do § 2º do mesmo art. 5º, independentemente de seu quórum de aprovação, serão normas materialmente constitucionais. Contudo, para converterem-se em normas também formalmente constitucionais deverão percorrer o procedimento demandado pelo § 3º.

Assim, todo e qualquer Tratado Internacional de Direitos Humanos, incorporado ao direito brasileiro, será norma materialmente cons-

titucional. Contudo, para que seja também formalmente, dependerá de ratificação do Congresso Nacional, pelo quórum qualificado da Emenda Constitucional.

Embora Valério Mazzuoli defenda que os todos os Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil tenham status de normas constitucionais, o mesmo limita o nível de controle. Posto que defende que no caso dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, aprovados sem quórum qualificado, estes só poderão ser defendidos em sede de controle difuso de convencionalidade (MAZZUOLI, 2011, p. 152).

Ora, com a máxima vênia que merece o professor Valério Mazzuoli, se os direitos e garantias previstos em Tratados Internacionais de Direitos Humanos possuem o mesmo grau de proteção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, é consequência lógica que devem ser defendidos e oponíveis não só em sede de controle difuso, mas também em sede de controle concentrado de convencionalidade.

Quando o Legislador pátrio estabeleceu o Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição Federal, sendo o Órgão Jurisdicional responsável para exercer o controle concentrado de constitucionalidade, não visou apenas proteger as regras ali constantes, mas também os princípios e valores constitucionais.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constantes tão logo no primeiro artigo do texto constitucional, é a dignidade da pessoa humana⁵; logo, é papel do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, os atos que violem tal fundamento.

Sendo assim, qual seria o remédio adequado para exercício do controle concentrado de convencionalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, que não foram incorporados pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal?

Não será a Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que estas normas não estão formalmente postas na Constituição Federal, nem são equiparadas a emendas constitucionais. Entretanto, caberá Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nos termos do §1º do art. 102 da Constituição e da Lei nº 9.882/1999, tendo em

⁵ Art. 1º, inciso III da Constituição Federal.

vista que o referido remédio “terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”⁶.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental surgiu como resposta a um espaço de incompletude trazido pela Constituição Federal de 1988, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, pois, embora houvesse ampliado o rol de propositura da ação direta (BRANCO; MENDES, 2013, p. 1214),

[...] subsistiu um espaço residual expressivo para o controle difuso relativo às matérias não suscetíveis de exame de controle concentrado, tais como interpretação direta de cláusulas constitucionais pelos juízes e tribunais, direito pré-constitucional, contro-
vêrsia constitucional sobre normas revogadas, controle de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição. [...]

Então, quando ato do Poder Público violar Tratado Internacional de Direitos Humanos está, automaticamente, violando o fundamento republicano da “dignidade da pessoa humana”, de modo que deve ser impugnado via Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Igualmente, deve ser destacado o caráter subsidiário da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (previsto no §1º do art. 4º da Lei 9.882/99), o qual “impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade” (BRANCO; MENDES, 2013, p. 1225). Sendo assim, tendo em vista que a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é meio apropriado para apreciar violações a Tratados Internacionais, incorporados sem a observância do §3º do art. 5º da CF, a Arguição por Descumprimento torna-se remédio adequado nestas ocasiões.

Portanto, considerando que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, os quais foram incorporados sem o quórum qualificado de emenda constitucional, são normas materialmente constitucionais, bem como a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, quando ato oriundo do poder público contrariar os referi-

⁶ Art. 1º da Lei 9.882/99.

dos tratados, devem ser combatidos, via controle concentrado de convencionalidade, por Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme delineado no presente artigo, é perfeitamente possível que atos do Poder Público possam ter sua validade analisada sob a perspectiva de um Tratado Internacional de Direitos Humanos, seja ele equivalente à emenda constitucional ou não, via controle concentrado de convencionalidade. Contudo, o controle ocorrerá de maneira distinta.

Atos do Poder Público podem sofrer análise de sua validade em face a Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados ao direito brasileiro pelo rito do §3º do art. 5º da CF, via Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, em todas as suas modalidades.

Por outro lado, os Atos do Poder Público que supostamente violarem Tratados Internacionais de Direitos Humanos, os quais foram ratificados pelo rito de votação de lei ordinária, poderão ser objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Assim, portanto, o Supremo Tribunal Federal, além da função de guardião da Constituição Federal, também possui o dever de garantir a eficácia vertical dos Tratados Internacionais que versam sobre Direitos Humanos, tendo em vista ser o Supremo Tribunal Federal o protetor, via controle concentrado, dos direitos fundamentais, onde quer que estejam positivados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. **Lei n.º 9.882 de 3 de dezembro 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm>. Acesso em: 4 fev. 2018.

ad/17973/material/FI%C3%A1via%20Piovesan%20DH%20Direito%20Constitucional.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. O Brasil e os Direitos Humanos. In: _____. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Livro Eletrônico.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES VOLTADAS À MELHORIA DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

*Marcus Periks Barbosa Krause**

Resumo: O presente trabalho apresenta importantes contribuições do Ministério Público do Estado do Maranhão à educação, tendo como enfoque as atuações extrajudiciais, caracterizadas pelas boas práticas de modo a melhorar a qualidade da educação, combater a corrupção e garantir a todos o acesso e permanência na escola. Pretende-se demonstrar o quão relevante tem sido essas ações de forma a servirem de exemplos a novas práticas e iniciativas que contribuam para a construção de uma cultura de responsabilidade social, cidadania e altruísmo na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Ministério Público. Boas Práticas. Educação, Iniciativas.

Abstract: This paper presents important contributions made by the Public Ministry of the State of Maranhão regarding education, focusing on extrajudicial practices, characterized by good practices in order to improve the quality of education, fight corruption and ensure for all access and stay in school. It is intended to demonstrate how relevant these actions have been in order to serve as examples to new practices and initiatives that contribute to the construction of a culture of social responsibility, citizenship and altruism in Brazilian society

Keywords: Public ministry. Good habits. Education, Initiatives.

* Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Professor da rede pública municipal de Pedreiras. Graduado em Letras com habilitação em Língua Portuguesa e Inglesa e suas respectivas literaturas. Bacharel em Teologia. Pós-graduado em Língua Portuguesa e Literatura com ênfase em gramática. Pós-graduado em Dependência Química. Mestrando em Ciências da Educação.

1 INTRODUÇÃO

Todo indivíduo necessita desenvolver-se socialmente; faz parte do seu ciclo natural. O homem, enquanto ser pensante, difere dos demais seres vivos e esta peculiaridade o faz buscar novas experiências, adquirir conhecimentos e desenvolver suas competências e habilidades. Para que haja esse desenvolvimento social faz-se necessária a integração de um conjunto de fatores, dentre estes a educação, contemplada como um direito social descrito em nossa Carta Magna. Contudo, diante de muitas desigualdades sociais, geralmente germinadas pelas nefastas práticas corruptivas que se alastram por todos os ramos da sociedade brasileira e que também refletem na Educação do Estado do Maranhão, aqueles que realmente deveriam gozar desses direitos encontram dificuldades e acabam sendo excluídos, ficando vulneráveis às diversas situações, dentre as quais a marginalidade, dependência química, prostituição e outros.

Necessário se faz contribuições e parcerias em prol de possibilitar a melhoria na qualidade da educação no Estado do Maranhão. Diante dessa perspectiva é que o Ministério Público Estadual assume o papel de articulador realizando programas e projetos de intervenção, de forma a garantir a todos o direito constitucional à educação, conforme previsto na Constituição Federal¹.

2 INDICADORES DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

Os indicadores estaduais da educação básica no Estado do Maranhão não são muito animadores se comparados às demais unidades federativas do Brasil; há que se pensar em investimentos e alternativas efetivas para alavancar a educação básica em nosso Estado, garantindo a todo o cidadão o seu amplo direito a uma educação de qualidade e gratuita.

Segundo levantamento apontado pelo MEC, através da avaliação da Prova Brasil, um dos mecanismos de aferição da qualidade da educação no Brasil, no ano de 2015, por exemplo, no Estado do Maranhão, apenas 29% dos alunos do 5º ano do ensino fundamental aprenderam o adequado em língua Portuguesa, números que se igualam apenas ao Esta-

¹ Art. 205, *caput*, da CF/88.

do do Amapá, ficando ambos em último lugar neste aspecto, bem abaixo do nível nacional, que foi de 50%. Já com relação a alunos do último ano do ensino fundamental, o Maranhão novamente amargou dados preocupantes, apenas 17% dos alunos aprenderam o adequado em Língua Portuguesa, deixando o Estado entre os últimos colocados e bem distante da média nacional de 30%². Dados do IBGE³ apontam que, no Brasil, em 2017, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 7,0% (11,5 milhões de analfabetos). Se comparada a taxa de 2016 (7,2%), o número de pessoas de 15 anos ou mais que eram analfabetos apresentou uma redução de aproximadamente 300 mil pessoas. No Maranhão, o número de analfabetos é de 851 mil.

Quando observamos esses dados não muito animadores percebemos o quanto é preciso avançarmos. É notório que essa realidade é consequência em grande parte da corrupção. Muitos investimentos deixam de ser aplicados na educação, como programas federais, que não chegam às suas bases e o que se vê em muitas escolas nos rincões do Estado é o descaso.

Muitos dos problemas relacionados à educação no Maranhão são notórios e divulgados em noticiários e redes sociais, casos como o acidente ocorrido no município de Bacuri/MA, no ano de 2014, em que 8 crianças morreram em um acidente de trânsito, quando eram transportadas para a escola em um veículo tipo D20, o popular “pau-de-arara”⁴.

Outro problema que ainda existe em nosso Estado são escolas que funcionam sem nenhuma estrutura física, apenas debaixo de barracões e em locais insalubres, pondo em risco a vida dos alunos. Como imaginar que uma criança pode ter um bom desempenho escolar estudando em um ambiente totalmente insalubre, sem condições de higiene e acomodações?

A merenda escolar é outro fator que interfere na educação dos alunos, pois diante de situações diversas de extrema pobreza no país, muitos estudantes têm a merenda escolar como única refeição do dia, conforme descrito por Monteiro (2005):

Tanto a aprendizagem escolar quanto o direito a uma alimentação balanceada estão intimamente ligados,

² Disponível em: <<https://www.qedu.org.br>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

³ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

⁴ Disponível em: <<http://imirante.com/bacuri/noticias/2014/04/29/12-mortos-e-quatro-feridos-em-acidente-na-cidade-de-bacuri.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ou seja, a importância da distribuição da merenda escolar está comprovada em vários estudos e pesquisas, uma dessas pesquisas foi realizada e publicada pela Universidade Estadual de Campinas, diz que para 50% dos alunos da região Nordeste, a merenda escolar é considerada a principal refeição do dia.

Segundo Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo⁵ n. 63, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, de dezembro de 2016, realizado em todo o País, foram constatadas irregularidades quanto à merenda escolar. Segundo o relatório, falhas que comprometem a regularidade do PNAE, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. No Maranhão, 13 municípios foram fiscalizados; dentre as principais falhas apontadas estão o descumprimento contratual pelos fornecedores, despesas irregulares, superfaturamento, alunos sem merenda, falta de nutricionista e licitações irregulares.

3 DIRETRIZES DE INCENTIVO ÀS BOAS PRÁTICAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Observando-se a expansão notória de iniciativas que visam a contribuir com a melhoria na qualidade da educação no Estado do Maranhão motivou-se a execução deste trabalho no intuito de examiná-las.

Diante das demandas sociais cada vez mais crescentes, resultantes de desrespeito aos direitos dos cidadãos, atos de corrupção, omissões do poder público, dentre outras, é que o Ministério Público tem norteadado muitas ações voltadas a suprir essas lacunas.

Com essas iniciativas do Ministério Público no Estado do Maranhão (MPMA) passou-se a desenvolver uma política nacional voltada a contribuir, não somente por meio de ações judiciais, mas por meio de iniciativas que focam a responsabilidade social e o olhar altruísta, através de esforços e ações de seus Promotores de justiça, Procuradores de Justiça e servidores.

Ao Ministério Público Estadual do Maranhão, como instituição pública, compete, dentre outras funções, defender os interesses sociais e

⁵ Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/8940.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

individuais indisponíveis⁶ e como tal não poderia jamais, diante de um cenário pouco agradável e de tantas omissões do poder público face à educação, deixar de integrar suas forças em uma atuação que perpassa sua função jurisdicional. Isso implica em dizer que a atuação do Ministério Público (MP), frente aos problemas relacionados à qualidade da educação no Estado do Maranhão, pode acontecer mediante o exercício constitucional de suas funções ministeriais, bem como através de programas e projetos de intervenção, através dos recursos humanos, materiais e tecnológicos de que dispõe. Corroborando o que afirma Mazzilli (1991), hoje o ofício do MP é assaz diversificado.

Tal fomento vem refletindo nas unidades do Ministério Público no Brasil e, no Estado do Maranhão, algumas dessas iniciativas merecem destaque, razão pela qual este trabalho surgiu, focando em especial aquelas voltadas à área da Educação, que surgem para cobrir lacunas existentes nas políticas públicas voltadas à educação.

Novas diretrizes advindas de órgãos superiores vêm norteando essas atuações ministeriais, como exemplo a publicação do Plano Nacional de Atuação do Ministério Público na defesa do Direito à Educação⁷. Por meio deste plano, novas diretrizes passaram a ser desenvolvidas e fomentadas pelos demais órgãos auxiliares e de execução do Ministério Público.

O supracitado plano está distribuído em 9 eixos de atuação, sendo que em todos esses eixos o norte a ser seguido alinha-se por imperativos como fomentar, fiscalizar, acompanhar, contribuir, promover, articular dentre outros verbos que nos trazem a este contexto ora apresentado.

Outro fator que pode ser considerado como motivador nesse contexto de novas práticas ministeriais é o banco de projetos do Conselho Nacional do Ministério Público, que reúne as melhores iniciativas no âmbito do Ministério Público de todas as Unidades Federativas do País e podem ser replicadas, uma vez que são livremente disponibilizadas no site do Conselho Nacional do Ministério Público.

Essa Sistemática de Mapeamento, Avaliação e de Difusão de boas práticas Institucionais emergiu da “Carta de Brasília”⁸, criada por meio da

⁶ Art. 1º da Lei Complementar nº. 40 de 14 de dezembro de 1981.

⁷ Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/Plano_Nacional.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

⁸ “Carta de Brasília”. Constitui-se um acordo para obtenção de resultados no qual integraram o mesmo a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Públi-

Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017⁹, resultado do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público no dia 22 de setembro de 2016, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Em suas diretrizes estruturantes, a Carta de Brasília incentiva o desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, de forma a contribuir para a transformação da realidade social. Com isso o MP vem se revestindo de uma nova roupagem, com ações de caráter mais extra-judiciais, com estabelecimento de novos horizontes cada vez mais voltados para a responsabilidade social e que produzem um relevante impacto social.

A atuação do Ministério Público na sua forma extrajudicial traz resultados satisfatórios, vejamos o que diz Santos (2017): “O Ministério Público na maioria das vezes procura resolver os conflitos da sociedade através da via judicial, no entanto, a ele cabe também poder atuar de forma extrajudicial para solução dos conflitos”.

Ainda segundo Botelho (2012)

O Judiciário teve alargada sua margem de atuação, respondendo a crescentes atribuições, tornando-se coparticipante das ações afirmativas. Nesse sentido as diferenças entre os judiciários, ainda que permaneçam expressivas, tornaram-se menores do que as existentes no passado.

É imperioso ainda acrescentar que o Judiciário não é o único canal de realização da justiça. Diversas instituições estatais e sociais também atuam no sentido de assegurar direitos. Entre as organizações públicas estatais tem papel importante o Ministério Público, as Defensorias Públicas, as Delegacias de Polícia.

Até pouco tempo a sociedade, de um modo geral, tinha pouco conhecimento acerca do papel de um Promotor de Justiça; atribuíam-lhe apenas a função que, até então, era mais difundida, a de acusador em pro-

co. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

⁹ Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

cessos criminais e júri popular. As novas formas institucionais e diretrizes adotadas pelo Ministério Público deram ao cargo nova visibilidade, aproximando-o mais ainda da sociedade.

A nova organização administrativa do MP, norteada pelos seus órgãos superiores, é uma das ferramentas que tem proporcionado essas condições de boas práticas, e fomentado o surgimento de inúmeras iniciativas, através de planos e programas desenvolvidos pelos diversos órgãos tanto de execução quando auxiliares do Ministério Público no Estado do Maranhão.

Com as novas reformas na estrutura institucional do Ministério Público, surgiram os CAOPS, Centros de Apoio Operacional do Ministério Público, que atuam em diversas áreas, contudo, nos deteremos neste ensaio a fazer referência ao CAOP Educação, criado no Maranhão em 15 de Janeiro de 2013¹⁰.

Conforme descrito em seu artigo 2º da Resolução 12/2013-CPMP, compete ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação:

- I - Atuar de forma sistêmica e planejada de forma a auxiliar os órgãos de execução ministerial na interação com o Poder Executivo Estadual e Municipal na instituição e aprimoramento de Políticas Públicas que interfiram em melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão;
- II - Organizar banco de dados na área da educação de modo integrado a outros sistemas e de maneira atualizada;
- III - Elaborar diretrizes operacionais decorrentes das políticas institucionais prioritárias e institucionalmente definidas, mediante estruturação e implementação das atividades inerentes à gestão do plano estratégico institucional, sobretudo no que se refere aos projetos, indicadores e metas específicos;
- IV - Criar e disponibilizar instrumentos eficientes de apoio aos órgãos de execução e de assessoramento, permitindo o uso de ferramentas de interação em tempo hábil e, preferencialmente, de modo virtual,

¹⁰ Resolução nº 12/2013-CPMP do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Maranhão.

inclusive pesquisas, consultas, orientações, remessa de peças, sugestões não vinculativas de atuação e informativos;

V - Realizar periodicamente atividades de aprimoramento técnico-prático e operacional;

VI – Participar nas ações interinstitucionais voltadas para a educação e para o controle dos atos de particulares e da Administração Pública na área educacional;

VII - Articular com entidades da sociedade civil organizada para o fortalecimento ao controle social na área da educação;

VIII – Atuar de forma articulada com os órgãos de execução e entre estes e demais órgãos da Administração Superior, inclusive mediante formação de grupos de trabalho, edição de enunciados sem caráter vinculante e envio de sugestões normativas ao Procurador-Geral de Justiça;

IX – Sugerir a Administração Superior a realização de Convênios para garantir a troca de informações e a capacitação dos membros do Ministério Público com atribuição na área, bem como os diversos atores envolvidos com a melhoria da qualidade da educação maranhense.

X – Viabilizar outras ações definidas pelos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, dentre elas a definição de Campanhas e Programas Institucionais e Interinstitucionais objetivando a melhoria da qualidade da educação maranhense;

XI – Criar espaços permanentes de capacitação e troca de experiências entre Membros do Ministério Público Estadual e Federal na busca permanente de efetivação da fiscalização dos recursos da educação em parceria com a Escola Superior do Ministério Público.

Observando suas competências nota-se que a atuação do CAOP Educação dá-se de forma planejada em apoio aos promotores de Justiça em todas as unidades de execução. Em muitas Promotorias de Justiça do interior do Estado do Maranhão, por fatores diversos, há limitações no

quadro de pessoal, em especial analistas, com atuação na área da educação, como pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, sendo de suma importância o apoio técnico do CAOP Educação aos Promotores de Justiça que terão maior possibilidade de atuar de forma mais precisa, com instrumentos de assessoramento e baseados em diagnósticos pré-estabelecidos.

Em muitos municípios do Estado a deficiência das políticas públicas voltas à educação é alarmante, com isso a intervenção dos órgãos de execução do Ministério Público em muitos desses municípios é comum e necessária. Cada vez mais tem-se observado um aumento no número de projetos de iniciativas de Promotores de Justiça com objetivo de auxiliar na implementação de políticas públicas educacionais de qualidade de forma eficiente.

Muitas dessas intervenções do Ministério Público em favor da educação tem sido fundamentais para garantia de direitos e melhoria na qualidade de muitos serviços educacionais prestados nos 217 municípios do Estado do Maranhão, possibilitando o resgate à dignidade e autoestima de muitos alunos que tiveram seus direitos cerceados, quando da não aplicação dos recursos necessários na educação.

No próximo tópico, passamos a enumerar os projetos e programas desenvolvidos pelo MPMA voltados a contribuir com a melhoria da qualidade da educação no Estado, conforme constam catalogados no Banco de Projetos do Conselho Nacional do Ministério Público e do sítio eletrônico do prêmio Innovare.

4 INICIATIVAS, PROGRAMAS E BOAS PRÁTICAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1 Projeto Ler, Escrever e Pensar: conscientizar para transformar¹¹

Autor: Maria José Lopes Correa
Prêmio Innovare Edição XIII – Ano 2016
Prêmio Innovare Edição XIV – Ano 2017

Primeiramente ressalta-se a importância da conscientização dos alunos de que eles necessitam construir sua história e muitas vezes mudar

¹¹ Disponível em: <www.premioinnovare.com.br/praticas5553>. Acesso em: 12 ago. 2018.

seus rumos por meio de um processo democrático e participativo, sendo verdadeiros cidadãos. Para termos essa visão evocamos o conceito dado por Pinsky (2013):

Afinal, o que é ser cidadão? Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila.

Com um olhar voltado ao estímulo da leitura, produção textual e ao desenvolvimento do pensamento crítico, o **Projeto Ler, Escrever e Pensar: conscientizar para transformar** tem contribuído de forma proativa com ações realizadas no ambiente escolar.

Inicialmente lançado no município de João Lisboa/MA, e estendido para 42 municípios maranhenses no ano de 2018, o projeto já envolveu ao todo 230 unidades de ensino, especificamente alunos do 9º ano do ensino fundamental e alunos do ensino médio, sendo alcançados na etapa de 2018 aproximadamente 50 mil estudantes.

O projeto, além de incentivar o aluno à leitura e à escrita, visa conscientizá-lo da importância de sua atuação como protagonista na construção da cidadania, participando de forma ativa nestes processos. Nada melhor que termos estudantes que tenham essa consciência e desenvolvam seu pensamento crítico desde cedo e possam ser protagonistas de sua história. Em cada etapa do projeto é definido um livro a ser aplicado. No ano de 2017 o livro aplicado foi “O que faz o Brasil, Brasil”, de autoria de Roberto DaMatta.

A principal inovação deste projeto, conforme descrito no prêmio Innovare, é:

Levar o cidadão a refletir sobre sua própria conduta. Unir o Ministério Público à sociedade, especificamente para alcançar a transformação social através do ganho consciencial e de formação do pensamen-

to crítico do cidadão, a partir da reflexão sobre seus próprios atos de corrupção – aquela corrupção do dia a dia, às vezes imperceptível ao olhar do vulgo, pelo tanto que se encontra arraigada na nossa cultura, mas que constitui, na verdade, a causa primeira dos chamados grandes atos de corrupção que assolam o país e que a todos assustam.

Com essa atuação o Ministério Público tem fomentado e contribuído para que essa tomada de consciência se expanda cada vez mais, tornando assim muitos desses adolescentes protagonistas de sua história.

4.2 Quem escolhe seu caminho? Você ou as drogas ?¹²

Autor: Cristiane Gomes Coelho Maia Lago
Prêmio Innovare Edição XIII – Ano 2016

O referido programa tem o enfoque principal na prevenção ao uso abusivo de drogas tendo como público alvo alunos da rede pública estadual e municipal no Estado do Maranhão. É notório o aumento expressivo de problemas relacionados ao uso abusivo de substâncias psicoativas, problemas esses que afetam não somente usuários, mas toda uma coletividade, inclusive causam efeitos na educação, porque após envolvimento com as drogas muitos alunos abandonam a escola e ingressam no mundo da marginalidade.

Como pode o Ministério Público contribuir para minimizar esses problemas? A descrição do trabalho e dos resultados deste projeto podem trazer uma resposta a este questionamento. Vejamos uma síntese da descrição do trabalho desenvolvido e um breve resumo dos resultados, conforme descrito no banco de Projetos do CNMP.

Esta Campanha de Prevenção às Drogas do Ministério Público do Estado do Maranhão iniciou-se em 19 de junho de 2013 na Comarca de Itapecuru-mirim, com palestras e concursos de poesias e desenhos

¹² Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=5396>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

sobre este tema nas Escolas Públicas participantes e, logo no ano seguinte, foi lançada em São Luís, Capital do Estado do Maranhão, e atualmente está sendo desenvolvida em diversas cidades do interior do Estado. Em São Luís, durante os anos de 2014 e 2015, o trabalho consistiu na realização de palestras mensais no auditório da Biblioteca Pública Estadual Benedito Leite, localizada no Centro da cidade de São Luís, sempre antecedidas de discussões a respeito desta matéria no âmbito escolar, motivadas pela realização de concursos de desenho e poesia sobre o tema do projeto. O concurso de desenho e poesia realiza a premiação dos 3 (três) melhores trabalhos com certificados e kits com material educativo sobre o tema do concurso e o primeiro colocado em cada categoria ganha a oportunidade de passar um dia na sede das Promotorias de Justiça, conhecendo e aprendendo sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público Estadual, sob o acompanhamento e orientação da Promotoria de Justiça responsável pelo projeto. Nos anos de 2016 e 2017, foi adotada nova dinâmica, com a realização de palestras diretamente nas escolas participantes, levando-se para os alunos todo o material disponível acerca do tema, como: folders, cartilhas, cartazes, adesivos e camisas, e, ainda, contribuindo para a implantação dos Conselhos Escolares sobre Drogas, formado por 9 (nove) membros: 3 (três) professores, 3 (três) alunos e 3 (três) pais de alunos. Referido Conselho tem previsão legal (Lei Estadual nº 10.302/2015) e tem como objetivo executar atividades educativas de prevenção e combate ao consumo de entorpecentes, de bebidas alcoólicas e do uso de tabaco entre os estudantes. A parceria com a Biblioteca Pública Estadual é fundamental para oportunizar ao público-alvo o contato com um espaço de conhecimento gratuito, que poderá ser frequentado posteriormente, funcionando como uma alternativa de cultura que inclui socialmente e melhora a qualidade de vida das crianças e jovens alcançados pelo projeto. As palestras contam, ain-

da, com a participação de integrantes dos Narcóticos e Alcoólicos Anônimos que por meio de depoimentos reforçam os malefícios do uso indevido de drogas, além de trazerem informações sobre o trabalho que realizam para ajudar as pessoas que sofrem as consequências do uso de drogas.

Dos resultados:

Diminuição do número de casos de uso de drogas no espaço escolar e, conseqüentemente, em suas adjacências e nos núcleos familiares alcançados, representados pelos alunos e professores que participam do projeto. A Campanha já alcançou mais de 20.000 (vinte mil) alunos de Escolas Públicas do Maranhão. Já foram implantados 367 (trezentos e sessenta e sete) Conselhos Escolares Sobre Drogas em Escolas Públicas Estaduais no Estado do Maranhão.

As palestras e capacitações direcionadas tanto a alunos como a educadores dão um norte à comunidade escolar no trato às questões relacionadas às drogas, onde outrora muitos educadores clamavam por intervenções uma vez que o sistema educacional em si não tem tido os resultados suficientes no combate a esses problemas.

A criação de conselhos escolares sobre drogas é uma das medidas fundamentais que contribuirão também para o futuro, pois medidas de ações contínuas são mais efetivas do que apenas ações esporádicas no ambiente escolar. Além do mais o projeto incentiva a multiplicação de agentes, através destes conselhos que atuam diretamente na base onde os problemas são encontrados, ou seja, no ambiente escolar.

É preciso, portanto, levar a comunidade escolar a uma reflexão que não seja pautada em medidas de repressão, como a expulsão de alunos, quando flagrados fazendo uso de drogas no ambiente escolar. Medidas como essa, que por muito tempo predominaram, não solucionavam o problema, apenas o prolongava.

4.3 Campanha de Educação Inclusiva: Direito de Todos¹³

Autores: Nacor Paulo Pereira dos Santos e Maria Luciane Lisboa Belo
Prêmio Innovare, Edição XIII – Ano 2016

A campanha Educação Inclusiva: Direito de Todos, teve início em setembro de 2015, com lançamento no auditório da Procuradoria Geral de Justiça, sendo realizada em dezembro do mesmo ano uma caminhada de conscientização.

No Brasil, existe uma quantidade considerável de pessoas com deficiência. Para citarmos a relevância deste projeto do Ministério Público voltado à educação inclusiva, primeiramente cabe observar alguns dados estatísticos apontados pelo IBGE:¹⁴

Os resultados do Censo Demográfico 2010 apontaram 45.623.910 milhões de pessoas que declararam ter pelo menos uma das deficiências investigadas, correspondendo a 23,9% da população brasileira. Dessas pessoas, 38.473.702 se encontravam em áreas urbanas e 7.132.347, em áreas rurais. A Região Nordeste concentra os municípios com os maiores percentuais da população com pelo menos uma das deficiências investigadas.

Dentre os resultados da campanha, a elaboração de uma cartilha do autismo é um dos marcos que merece ser destacados.

O Projeto desenvolvido pelo MP, além de trazer à discussão o tema da educação inclusiva, apresenta soluções de forma a garantir a todos, isso inclui as pessoas com deficiência, o direito à educação, evitando em muitos casos a tomada de medidas judiciais, que são muitas vezes morosas e acabam prolongando situações e aumentando a angústia de muitos que sonham em ingressar em uma escola. Diante das omissões e poucas ações exercidas pelas gestões públicas para garantir às pessoas com deficiência seu direito à educação, projetos como esse contemplam soluções,

¹³ Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/2240>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

¹⁴ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

por meio de debates, discussões e muitos resultam em recomendações ministeriais.

Essa contribuição também contempla os profissionais da educação que almejam dar sua parcela de contribuição, bem como ter seu direito a um trabalho, contudo, a dificuldade de acesso a concursos públicos, com vagas para deficientes, e capacitações voltadas aos educadores da ativa para lidarem com alunos com algum tipo de deficiência, faz com que muitos fiquem desamparados, necessitando da intervenção de órgãos de fiscalização e garantia de direitos, como é o caso do Ministério Público.

Educadores, gestores, alunos e pais de alunos com deficiência têm a oportunidade de obterem conhecimentos acerca dos seus direitos e tornam-se verdadeiros arautos em defesa de uma educação inclusiva digna, que não fique somente no discurso de muitos políticos. Sem sombra de dúvidas há muitos avanços, como a participação proativa do Ministério Público, não só por intermédio de ações judiciais, mas também por meio de ações extrajudiciais e de iniciativas sociais.

4.4 MP NA ESCOLA¹⁵

Autores: Marco Antônio Santos Amorim, José Soares Lima e Fernanda Marília Carolina Araújo
Banco de Projetos do CNMP – Ano 2015

Conforme descrito no banco de projeto, os trabalhos do projeto são desenvolvidos da seguinte forma:

Durante uma semana inteira o Ministério Público, com o Promotor da 4ª Promotoria de Justiça, e servidores vão literalmente para dentro de uma escola de ensino médio. Na semana anterior há uma reunião com a direção das escolas a fim de ajustar a dinâmica do trabalho. São preparadas as apostilas e contatados os professores que ministrarão as oficinas. Feito isso, há uma palestra de abertura com um tema escolhido pela comunidade escolar (drogas, abuso

¹⁵ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=5522>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

sexual, trabalho infantil etc). No contraturno os professores se dirigem à escola e ministram oficinas de poesia, cordel, canto, teatro e música. Paralelamente ministra-se outra palestra, com temas jovens, voltados à atualidade, como uso de redes sociais, dentre outros. Num segundo momento é feito um encontro somente com os pais dos alunos, alertando-os para a necessidade de estarem mais próximo de seus filhos, da escola. A equipe do MP aproveita para levar um artista ou poeta da cidade para ter um contato com a comunidade escolar, aproximando-a de seus artistas muitas vezes desconhecido pela falta de incentivo. Ao final da semana é feito um evento chamado de culminância, onde são apresentados os resultados do que os alunos aprenderam nas oficinas, havendo apresentação de poesias, de músicas, teatro etc.

Conforme citado no início deste trabalho a visão que a maior parte da sociedade tem do Ministério Público ainda é a instituição que tem o papel de acusar o réu durante um processo criminal. Analisando as justificativas do projeto em epígrafe, descritas no banco de Projetos do CNMP, observa-se essa preocupação do autor em levar para o interior da escola a Promotoria de Justiça, realizando ações e participando da vida da comunidade escolar, proporcionando aos integrantes deste contexto um maior conhecimento do papel constitucional do Ministério Público e sua atuação na construção do processo democrático de direito.

No ano de 2011 surgiram debates e proposições no âmbito do legislativo federal, na tentativa de limitar o poder de investigação do Ministério Público, por meio da PEC 37¹⁶. Muitas mobilizações de instituições e da sociedade civil surgiram no ano de 2013 com o objetivo de apoiar o Ministério Público. Diante da repercussão das mobilizações e do clamor social, a referida medida foi rejeitada. Existem algumas intenções de interesses pessoais que tentam desqualificar as instituições no Brasil, sendo essa PEC 37 uma demonstração clara desse interesse.

¹⁶ Proposta de Emenda Constitucional de autoria do deputado Lourival Mendes – PT do B/MA. Acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

A iniciativa de levar ao conhecimento dos alunos, no ambiente escolar, as informações necessárias e de mostrar na prática a atuação do Promotor de Justiça e a importância do Ministério Público para um Estado democrático de direito, dá ao estudante uma possibilidade de ampliação do conhecimento acerca dos seus direitos, bem como lhe permite saber a quem recorrer quando seus direitos estiverem ameaçados.

Finalizando com a descrição dos resultados apresentados pelo projeto no banco de projetos do CNMP, podemos perceber sua grande relevância social:

Aconteceram encontros em vinte escolas públicas nos municípios de Santa Inês e Bela Vista do Maranhão. Nesse caminhar foram revelados inúmeros talentos (cantores, músicos, poetas), foram plantadas sementes juntos aos pais sobre a necessidade de estarem mais próximos de seus filhos e da escola; travou-se árdua batalha contra o trabalho infantil e o abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, disseminando a ideia de que essa é uma luta coletiva; o nome e a imagem do Ministério Público foi amplamente divulgada, tendo as pessoas paulatinamente se aproximado da instituição, apresentado suas demandas, entendendo o seu papel no ordenamento brasileiro.

4.5 Pagar Tributos é um ato de Cidadania¹⁷

Autor: Nacor Paulo Pereira dos Santos
Banco de Projetos do CNMP – Ano 2015

De iniciativa do Ministério Público o projeto apresenta uma descrição de trabalho voltada a reuniões com órgãos públicos e execução de ações conjuntas que visam levar à população e ao conhecimento dos alunos nas escolas a importância do pagamento de tributos como ato de cidadania.

Sua justificativa descrita no banco de Projetos do CNMP apresenta-se da seguinte forma:

¹⁷ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=5702>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

Este projeto apresenta como ideia força a tese de que existe uma lacuna na formação do cidadão contribuinte, pois não se investe na educação das crianças, adolescentes e adultos quanto à importância do pagamento dos tributos. Por outro lado, a corrupção nas Administrações Públicas, a ineficiência das Gestões Públicas, o clientelismo e o patrimonialismo geram nas pessoas o sentimento de que os recursos resultantes do pagamento dos tributos servem aos interesses pessoais dos gestores e seus apadrinhados. Daí a necessidade do Ministério Público investir nessa perspectiva, de fortalecimento da cidadania; objetivando influir na formação de cidadãos contribuintes, pagantes e exigentes, ou seja, cumpridores das suas obrigações tributárias e fiscalizadores do respeito à probidade administrativa e ao patrimônio público e financeiro do Estado. Essa convicção traz para o Ministério Público a responsabilidade de se identificar cada vez mais com o sentimento nacional de respeito à dignidade das pessoas, com o oferecimento de serviços públicos eficientes e contínuos, despertando para o fenômeno do casamento indissociável da obrigação com o direito, eis que pagar tributo é um ato de cidadania.

A fonte de financiamento dos investimentos em educação é advinda de pagamento de taxas e impostos, assim como em todas as demais áreas como saúde, infraestrutura etc. Não é difícil encontrar no Brasil casos de sonegações de impostos, que podem limitar investimentos públicos em favor da própria sociedade. Sabe-se que muitos sonegam impostos por afirmarem que os valores pagos na maioria das vezes não chegam ao seu destino e não retornam à população através dos investimentos necessários.

Para se ter uma ideia, um levantamento feito pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ¹⁸, observou que, só no ano de 2016, o Brasil acumulou R\$ 524 bilhões de sonegação fiscal, o que revela a necessidade de conscientizar a população sobre a

¹⁸ Disponível em: <<http://www.sindifiscal-es.org.br/noticias/327/r-524-bilh%C3%B5es-e-o-numero-da-sonegacao-fiscal-no-brasil.html>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

importância de pagar tributos e nada melhor do que levar à comunidade escolar essa proposta de conscientização.

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público auxilia, desde cedo, na formação de um cidadão contribuinte e responsável com suas obrigações fiscais.

Um aluno consciente de sua responsabilidade quanto às obrigações fiscais entenderá que os investimentos na educação dependem em muito, dentre outros fatores, deste ato de cidadania e responsabilidade. Entenderá também que quanto maior a arrecadação do Estado, maior a possibilidade de cobrar dos governos investimentos em sua escola, tais como uma quadra de esportes, um laboratório de informática, um auditório, uma merenda de qualidade etc. Este aluno consciente estará mais embasado para refutar junto às administrações públicas as desculpas pelo não investimento necessário na educação.

Não somente alunos mas também professores e gestores terão mais respaldo para cobrar investimentos à altura em qualificações, melhores condições de trabalho e remunerações dignas, correspondentes ao piso nacional.

Os resultados podem ser conferidos no banco de Projetos do CNMP, conforme seguem:

Este Projeto já apresenta como resultado o aprimoramento da estratégia de arrecadação tributária do Município de São Luís, com o cadastramento dos contribuintes por meio de e-mail e de certificados digitais dos contadores, evitando-se os custos da expedição de correspondência aos contribuintes, com as notificações e avisos para o cumprimento das obrigações tributárias. Reuniões para a formação de um calendário de palestras e visitas em entidades comunitárias e estudantis, tendo atualmente alcançado milhares de pessoas pela realização das palestras e divulgação na mídia em geral, especialmente na eletrônica.

Portanto, observa-se que a educação fiscal é necessária para fortalecer o desenvolvimento e ampliar investimentos, em especial na educação, tema em foco neste trabalho.

4.6 Cidade Limpa: Semeando Saúde com cidadania por meio da Educação¹⁹

Autores: Nacor Paulo Pereira dos Santos e Maria Luciane Lisboa Melo
Prêmio Innovare, Edição XIII – Ano 2016
Banco de Projetos CNMP – Ano 2016

Problemas de cunho ambiental preocupam os governos, e nações cada vez mais têm se unido para elaborar medidas através de acordos e pactos internacionais para redução de poluentes, emissão de gases, produção e descarte de lixo etc. Esses problemas afetam a população e também afetam a educação no país.

Desequilíbrios ambientais podem gerar doenças, problemas sociais e econômicos, afetar toda uma população. Fomentar uma cultura de responsabilidade ambiental já na idade da infância construirá uma geração com uma educação ambiental que dará às próximas gerações mais condições de qualidade de vida.

As justificativas apresentadas pela autoria do projeto Cidade Limpa: Semeando Saúde com cidadania por meio da educação, relatadas no banco de projetos do CNMP, relatam sua importância:

Este projeto apresenta a tese de que, sem uma ampla campanha educativa, nas escolas e na comunidade, para promover a mudança de hábitos da população e de práticas do Poder Público, não se conseguirá superar o problema da destinação inadequada do lixo urbano e dos fatores epidemiológicos que comprometem a qualidade de vida das pessoas residentes na Comarca da Ilha de São Luís. Serão necessárias ações concretas nas escolas e comunidades com estratégias que alcancem toda a coletividade e os agentes públicos para a necessidade de ser promovido o bem-estar (saúde) coletivo por meio da transformação do ambiente urbano em meio ambiente saudável, limpo e arborizado, com reflexos positivos na satisfação pessoal e cole-

¹⁹ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnpm.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=5761>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

tiva dos indivíduos e na redução dos custos financeiros e orçamentários do SUS.

O trabalho desenvolvido no ambiente escolar de forma a levar a comunidade a refletir sobre seu papel enquanto cidadão trará novas perspectivas e novos comportamentos de relação ser humano e o ambiente onde vive.

Nesse sentido, escola torna-se não apenas local de aquisição de conhecimento, mas, sobretudo, um espaço onde se aprende também a desenvolver estratégias para a construção de um mundo melhor, mais sustentável. Assim, os Temas Transversais colaboram para que o conhecimento se configure de forma integral, não fragmentada, despertando diferentes olhares e dimensões em direção a um mesmo tema. (RIBEIRO, 2005, p. 153-154).

Não há como negar que os resultados advindos desta intervenção realizada pelo Ministério Público ajudarão a transformar não só essa geração como também as futuras, nesse contexto.

4.7 Adequação de Currículos²⁰

Autor: Carlos Augusto Soares
Banco de Projetos CNMP – Ano 2017

A política de educação de jovens e adultos tem sido um desafio à nossa nação. É preciso ter um olhar mais cuidadoso ao público adulto que ingressa na educação, principalmente pelo fato de que muitos sofrem preconceitos, e tratá-los de qualquer maneira pode ser uma barreira à sua permanência na escola.

Para a permanência deste público em sala de aula é preciso assegurar as condições para tanto. Mais uma vez o Ministério Público Estadual, preocupado com os currículos escolares da educação de jovens e adultos, desenvolve um projeto que visa, dentre outras:

²⁰ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=5805>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

Assegurar a educação inclusiva do idoso e da pessoa com deficiência e propiciar a erradicação do preconceito e da discriminação, mediante a adequação dos currículos escolares às necessidades específicas desse público e a inserção de conteúdos voltados à conscientização sobre o processo de envelhecimento, bem como do respeito e da valorização do idoso e da pessoa com deficiência, de modo que se lhes assegure o acesso e a permanência na escola.

Este currículo precisa contemplar as necessidades específicas de cada público, tendo em vista que os idosos e pessoas com deficiência sofrem discriminações em razão de sua condição, o que faz muitos abandonarem a sala de aula.

Portanto, o projeto desenvolvido pelo Ministério Público visa erradicar o preconceito a esse público mediante a adequação dos currículos escolares às necessidades específicas de cada grupo, assegurando seu acesso e permanência na escola.

4.8 A Escola no Memorial do MP²¹

Autor: Susane Maria Pinto Viegas
Banco de Projetos CNMP – Ano 2018

O Memorial é um espaço físico para a exposição de objetos, obras de arte e documentos destinados à evocação da história do *Parquet* maranhense. Foi instituído pelo Procurador-Geral de Justiça Raimundo Nonato de Carvalho Filho, através da Resolução nº 04/2004-CPMP/MA, como manifestação do Programa *Memória Institucional* do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Por meio do projeto “A Escola no Memorial do MP”, este espaço museológico propicia aos alunos de escolas públicas e privadas de São Luís/MA a oportunidade de conhecer a história e a memória do Ministério Público. Para tanto, conta com o envolvimento da Diretoria-Geral da Procuradoria Geral de Justiça, Coordenadoria de Comu-

²¹ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=20201>>. Acesso em 14 ago. 2018.

nicação, Coordenadoria de Documentação e Biblioteca, Coordenadoria de Serviços Gerais e do Cerimonial.

No acesso ao banco de projetos do CNMP, são descritas as justificativas do projeto:

Cultura, história e identidade são palavras muito presentes nos lugares que têm a função de despertar a memória das pessoas, sejam eles centros culturais, bibliotecas ou museus. São locais que pelo simples fato de existirem configuram-se como fonte de conhecimento. Por meio de atividades extracurriculares, nos últimos anos, as escolas têm se apropriado desses espaços para ensinar seus alunos, forma de ensino que é defendida pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Segundo o documento, o ensino deve ser ministrado com base em 11 princípios e entre eles está a valorização da experiência extraescolar. Com o propósito de facultar para os estudantes um período de lazer e muitas informações úteis e importantes para o seu desenvolvimento cultural, o Memorial do Ministério Público do Maranhão tem promovido visitas nas suas dependências, onde os alunos têm tido a oportunidade de conhecer e vivenciar a história da Instituição, através de palestras, documentos, objetos e obras de arte. Fazendo com que se crie uma consciência cidadã desde cedo com o que é justiça, visando um conhecimento dos direitos e deveres da criança e do adolescente e assim, estimulando a participação dos mesmos na vida social da sua comunidade com uma programação voltada especialmente para eles.

A história de um povo, grupo ou nação é construída no decorrer dos séculos. O Ministério Público passou por muitas transformações no decorrer dos tempos e por ter uma atuação que contribui para uma sociedade mais justa é de grande relevância que todos conheçam os seus avanços.

Além de conhecer as atuações do MPMA os alunos visitam o memorial e têm a oportunidade de ouvir temas de relevância na atualidade,

ministrados por promotores de justiça e servidores da Procuradoria Geral de Justiça.

Essa interação aproxima o Ministério Público da sociedade e o fortalece para o desenvolvimento de sua atuação.

4.9 Pau de Arara Nunca Mais: O MP na defesa do transporte escolar de qualidade²²

Autor: Sandra Soares de Pontes
Banco de Projetos CNMP – Ano 2014

Um dos problemas que ainda persistem na educação no Estado do Maranhão é o transporte escolar inadequado. Vez por outra, reportagens são exibidas de casos registrados no interior do Maranhão, onde alunos são flagrados sendo transportados em veículos inadequados. Segundo reportagem extraída do site G1.com²³, de acordo com registros do MPMA, 10 crianças morreram e outras ficaram gravemente feridas, em acidentes envolvendo transporte escolar nos municípios de Bacuri (2014), Montes Altos (2017), Codó (2015), Água Doce do Maranhão (2016), Carolina (2017 e 2018), São José de Ribamar (2017), Mirinzal (2017), Afonso Cunha (2018) e Timbiras (2018). Diante dos fatos, o Ministério Público recomendou ao Detran/MA maior fiscalização no intuito de acabar definitivamente o transporte de alunos nos chamados “paus de arara”.

O Programa conta com diversas parcerias de órgãos de fiscalização e segurança no Estado do Maranhão, o que possibilita uma abrangência maior com resultados eficientes. Atualmente o projeto encontra-se em sua segunda etapa e com a emissão de várias recomendações a prefeitos, Federação dos Municípios no Estado do Maranhão, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal e a Promotores de Justiça que atuam na defesa dos direitos da educação no Estado²⁴.

²² Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=8325>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

²³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2018/08/09/mp-recomenda-maior-fiscalizacao-do-detran-para-acabar-com-pau-de-arara-como-transporte-escolar-no-maranhao.ghtml>>. Publicada em 09/08/2018, às 09:20. Acesso em: 10 ago. 2018.

²⁴ Informações extraídas de Matéria publicada e disponível no site do MPMA. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/14737>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

Conforme descrito em ementário constante no banco de projetos do CNMP, o referido programa foi desenvolvido para ter abrangência em todos os municípios maranhenses, a fim de que os alunos tenham um serviço de transporte escolar com dignidade e qualidade.

Não se pode admitir que, por conta da irresponsabilidade na má aplicação de recursos públicos na educação, e pela corrupção, muitos jovens e adolescentes com sonhos e perspectivas educacionais e profissionais tenham suas vidas ceifadas.

Os resultados deste programa têm sido satisfatórios e eficientes, tendo em vista as recomendações supracitadas, bem como pelas informações constantes no banco de projetos do CNMP:

Como resultados práticos, o Projeto contribuiu para a publicação da IN TCE/MA n.º 37/2015, que impõe a apresentação, pelos gestores municipais, de declaração de conformidade do transporte escolar dos alunos da rede pública, no ato da prestação de contas anual, além da Portaria nº 1.117/2015 do DETRAN-MA, que estabelece o cronograma e critérios de vistoria dos veículos que fazem transporte escolar em todo o Estado. No total, foram feitas 35 auditorias, resultando, até o presente momento, em 106 (cento e seis) procedimentos administrativos; 52 (cinquenta e duas) adesões ao Projeto; 7 (sete) recomendações; 11 (onze) termos de ajustamento de conduta; 15 (quinze) ações civis públicas; 3 (três) procedimentos investigatórios criminais, 9 (nove) representações protocoladas pelo TCE/MA, além de outras ações, que apuraram a aplicação de mais de R\$ 154 milhões em recursos oriundos do FUNDEB e PNATE. Todos esses resultados, além de coibir a malversação de recursos públicos e combater a corrupção, se refletem na aquisição de mais de 500 novos veículos para o transporte escolar em todo o Estado e na adaptação de outras dezenas de veículos, dentre automóveis e embarcações, que transformaram a realidade de milhares de crianças e adolescentes maranhenses, oferecendo a eles condições dignas e adequadas no transporte casa/escola.

4.10 Programa Interinstitucional Educação de Qualidade: Direito de Todo Maranhense²⁵

Autor: Paulo Silvestre Avelar Silva

Banco de Projetos do CNPM – Ano 2014

Segundo descrito em seus objetivos, o Programa visa a melhorar a educação ofertada pelos municípios em todo o Estado do Maranhão, por meio dos eixos: educação infantil, qualidade do ensino, transporte escolar, alimentação escolar e acompanhamento dos planos estadual e municipal de educação, além de Sistema de Orientação, Monitoramento e Avaliação (SOMA), e ferramenta de acompanhamento dos prazos dos termos de compromisso de ajustamento de conduta – TACs, recomendações e planos estadual e municipais de educação.

De forma mais global este programa tem o objetivo de melhorar a educação ofertada pelos municípios no Estado do Maranhão, abrangendo algumas etapas por meio de encontros regionais para discussão e proposições junto à comunidade escolar, gestores de um modo geral e sociedade civil sobre temas relacionados à educação. Para dar uma ideia de sua abrangência e atuação, citamos a descrição dos trabalhos, conforme relatado em banco de projetos do CNMP:

O Programa prevê a realização de Encontros Regionais de Educação, onde é produzido um diagnóstico da realidade educacional local e planejadas as ações para superação das iniquidades identificadas, a fim de estabelecer Termos de Compromissos de Ajustamento de Conduta para melhoria dos indicadores educacionais dos municípios maranhenses e a criação e implementação de um Sistema de Orientação, Monitoramento e Avaliação da Educação. O primeiro passo para realização do diagnóstico é feito por meio do levantamento dos dados secundários (Indicadores e dados dos municípios), dados primários (questionários dos 4 eixos: Transporte escolar, Alimentação Escolar, Qualidade da Educação e Educa-

²⁵ Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnpm.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=8386>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ção Infantil), audiências públicas e análise dos Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações dos Promotores de Justiça publicados nos últimos 05 (cinco) anos no Diário Oficial do Estado. Em seguida, é feito um estudo e aprofundamento da realidade local, promovido nos Encontros Regionais para estabelecer metas que nortearão os novos TACs a serem assinados em audiências públicas nos municípios. O Programa também propõe a criação de um Banco de Dados alimentado pelos Promotores de Justiça a partir dos TACs e a implementação de um Sistema de Orientação, Monitoramento e Avaliação da Educação, para acompanhar a evolução dos indicadores, inicialmente em quatro dimensões: Transporte escolar, Alimentação escolar, Qualidade da Educação (melhoria da infraestrutura e fortalecimento dos conselhos de políticas públicas) e Educação Infantil.

Foram realizados encontros na Regional de Pedreiras e na Regional da Baixada Maranhense, restando ainda encontros na Regional Tocantina e Regional São Luís.

Após os encontros regionais são apresentados diagnósticos da situação, com base nos indicadores estaduais e nacional de educação para, posteriormente, subsidiarem, dentre outras medidas, a assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta com os municípios para assegurar a qualidade da educação em todo o Estado.

Através destes encontros regionais pode-se subsidiar atuações mais direcionadas dos Membros do Ministério Público em cada regional, direcionando sua atuação às necessidades específicas tanto de forma judicial como extrajudicial, por intermédio de projetos de intervenção em parcerias com as secretarias de educação municipais ou estadual.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo esse contexto apresentado percebe-se o quanto essas ações proativas, iniciativas e programas realizados pelo Ministério Público no Estado do Maranhão podem trazer resultados animadores à

educação no Estado. Muitos desses resultados já são percebidos, como exemplo o aumento da fiscalização dos ônibus escolares, criação de conselhos escolares antidrogas, o incentivo ao pensamento crítico e à leitura.

Outro fator de comprovação do envolvimento do Ministério Público do Estado do Maranhão em ações e iniciativas, que seguem nos trilhos das diretrizes apresentadas pelos órgãos superiores, é que o MPMA teve o maior número de projetos inscritos na edição 2018 do prêmio CNMP²⁶, divulgado em 10 de agosto de 2018: dos 27 projetos finalistas, 4 são de unidades do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Não restam dúvidas da grande relevância que estas iniciativas detêm e estão à disposição de qualquer órgão ou cidadão nos sites do Conselho Nacional do Ministério Público, Prêmio Innovare e Site do Ministério Público do Estado do Maranhão, podendo ser replicadas em qualquer parte do território nacional.

Assim, diante dos relatos, observa-se que o MPMA vem sendo proativo na execução de ações que contribuem para um desenvolvimento social.

Conclui-se que essa nova perspectiva adotada no âmbito do Ministério Público no Brasil aproxima a Instituição da sociedade, contribui para uma visão altruísta, serve de exemplo para outras instituições, estimula o conhecimento humanista e multidisciplinar e colabora na melhoria dos indicadores sociais e educacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/LCP/Lcp40.htm>. Acesso em: 5 ago. 2018.

²⁶ Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180810Pr%C3%AAmioCNMP2018_-_Processamento_de_Notas_-_2%C2%AA_Fase_Finalistas.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Banco Nacional de Projetos**. Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/consulta.seam>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua – PNAD Continua**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

INSTITUTO INNOVARE. **Prêmio Innovare**. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/buscar/praticas?q=&c=&s=>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MARANHÃO. Ministério Público. **Resolução 12/2013-CPMP**. Cria o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação e dá outras providências. Diário da Justiça, São Luís, p. 3, 15 jan. 2013. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colegio/1913__12_centro_de_apoio_operacional.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

_____. **Caop Educação**. Disponível em: <<https://www.mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/menu-prin-educacao/menu-prin-educacao-apresentacao>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MONTEIRO, C. A. **Análise do Inquérito “Chamado Nutricional 2005”**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bressanezi (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2013.

REVISTA JURÍDICA CORREGEDORIA NACIONAL: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, v. 2, 2017.

RIBEIRO, Ivana. **Sementes para o futuro**: educação ambiental de corpo e alma. Corona, 2005.

SANTOS, Danielle Silva dos. A eficácia da Ação Civil Pública na proteção do patrimônio histórico no município de Macapá. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF: 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.57893&seo=1>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

**DIREITO
ADMINISTRATIVO**



ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*José Ribamar Rodrigues de Morais Filho**

Resumo: O estudo focaliza em caráter exploratório a atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão no combate à improbidade administrativa, tendo como referência o ano de 2017, mediante pesquisa documental a partir de notícias publicadas no site oficial do órgão, além de pesquisa bibliográfica a partir de obras que versam sobre a atuação do Ministério Público frente à improbidade administrativa. Após levantamento das notícias e bibliografia consultada foi possível familiarizar-se com a problemática estabelecida, visando reunir dados acerca da atuação do órgão na área em foco. Conclui-se que o Ministério Público maranhense apresenta resultados satisfatórios de atuação no combate às práticas de improbidade administrativa, conclusão consubstanciada pelo número de medidas judiciais e extrajudiciais movidas pela instituição, bem como pelas campanhas institucionais operacionalizadas pelo órgão no período estudado.

Palavras-chave: Ministério Público. Improbidade Administrativa. Administração Pública.

Abstract: The study focuses on the exploratory nature of the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, Brazil in the fight against administrative improbity, referencing 2017, through documentary research from text published on its official website, and bibliographic research based on works related to the Public Prosecutor's office for administrative improbity. After a survey of the website text and consulted bibliography, it was possible to be familiar with the established problem, aiming to gather data about the organ's activity in the focused area. It concludes that the Public Prosecutor's Office Maranhão presents satisfactory results in combating the administrative improbity practices, said conclusion is embodied by the number of judicial and extrajudicial actions done by the institution, as well Institutional campaigns operationalized by the organ during the analyzed period.

* Servidor do Ministério Público do Maranhão, Graduado em História (UFMA). Especialista em Gestão Pública Municipal (UFMA).

Keywords: Public Ministry. Improbability. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O estudo lança um olhar sobre a atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão na garantia da probidade¹ administrativa. Primeiramente, situa o Ministério Público como aliado da sociedade no combate aos atos de improbidade². Em seguida, expõe um panorama da atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão no enfrentamento aos atos que violam os princípios da administração pública, quais sejam os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de atos que ocasionam danos ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito, modalidades da prática de improbidade administrativa conforme disciplina a Lei 8.429/92³.

A atuação do Ministério Público na área da improbidade administrativa reside na operacionalização de medidas que visem a evitar e combater condutas inadequadas de agentes públicos e privados em proteção à administração pública, ao patrimônio público, às finanças públicas, ao bom funcionamento dos serviços públicos⁴, tendo a instituição assumido papel importante no cenário nacional, em razão da discricionariedade e autonomia institucional que dispõe na defesa e promoção de direitos e no controle do funcionamento da administração pública. Importância essa

¹ A probidade encontra sua origem mais remota no latim *probus*, que significa aquilo que brota bem (pro+bho – da raiz bhū, nascer, brotar), denotando o que é bom, o que tem boa qualidade. (GARCIA; ALVES, 2006. p. 109).

² De Plácido e Silva conceituou improbidade da seguinte forma: “derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. (Ibid, p. 109).

³ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, publicada no Diário Oficial de 3 de junho do mesmo ano.

⁴ Como anota José Carlos de Castro (*Improbidade Administrativa*. Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito –UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba/SP, 2016, p. 51-54), “O objeto jurídico tutelado no caso de Improbidade é a própria Administração Pública, seja direta ou indireta, aí compreendendo toda atividade do Estado e entidades públicas, tais como as Fundações, bem como o Poder Legislativo em suas quatro esferas de poder (...) e também o Patrimônio Público e as Finanças Públicas, bem como os diversos princípios da Administração Pública, encartados no artigo 37 da Constituição Federal (...) O objetivo maior da normativa, além dos retro aludidos, é o bom funcionamento dos serviços prestados, da boa imagem da Pessoa Pública e seu consequente prestígio”.

agigantada diante da acanhada participação social no controle e fiscalização da administração pública, em face dos riscos que se coloca o cidadão a enfrentar diretamente poderosos agentes políticos⁵, principalmente em municípios pobres.

Nesse intento, o Ministério Público apresenta em sua atuação perfil comumente processualista, porém, a instituição adota medidas não processualistas em sua atuação, caracterizadas pelo uso de meios que visem a orientar pessoas, órgãos ou empresas a adotar medidas que assegurem o cumprimento das leis.

No combate às práticas de improbidade administrativa, órgãos de execução do Ministério Público preventivamente expedem recomendações, ofícios de caráter recomendatórios, realização de audiências públicas, palestras e formalização de termos de ajustamento de condutas. Esse perfil não processualista será balizado no presente estudo, levando-se em conta a realidade do órgão.

Assim, pretende-se, de forma secundária, assinalar o perfil de atuação da instituição Ministério Público do Estado do Maranhão no combate às práticas de improbidade administrativa, construindo uma análise que possa contribuir para aguçar o debate acerca das ações desenvolvidas pelo Ministério Público maranhense na área em foco, visando como objetivo principal o aperfeiçoamento institucional.

Trata-se de pesquisa exploratória, tal como sugere Henrique e Medeiros (2000, p. 33), com a proposta de oferecer informações sobre o objeto da pesquisa no sentido de orientar posterior formulação de hipóteses, e como técnica de pesquisa, usa-se a bibliográfica e documental (SILVA, 2014, p. 25-43). A técnica bibliográfica baseia-se em estudos voltados a análise da Improbidade Administrativa, os trabalhos de Hely Lopes Meirelles (2001), Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006) e Celso Antônio Bandeira de Melo (2009). Por outro, a pesquisa documental sustenta-se no levantamento de informações junto ao site oficial

⁵ Na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, consideram-se agentes políticos os que atuam no exercício da função política de Estado, que detêm cargos estruturais e inerentes à organização política do país e que exercem a vontade superior do Estado. Com efeito, fixa este autor que (2009, p. 589): “São Agentes Políticos apenas os Presidentes da República, os Governadores, Prefeitos e vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política”.

da instituição, com a coleta de notícias relacionadas a atuação ministerial no combate à improbidade administrativa, com enfoque nas ações judiciais, campanhas institucionais, palestras, eventos, operações, entre outras medidas realizadas pelo órgão durante o período estudado.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A redação dada pelo art.127 da Constituição Federal/88, diz ser o Ministério Público (MP) instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público é detentor de autonomia funcional e administrativa e abrange o Ministério Público da União e dos Estados, sendo o Ministério Público da União formado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, conforme diz o artigo 128, incisos I e II da Constituição Federal/88 (CF/88), sendo função institucional do MP, tanto da União quanto dos Estados, promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, mediante promoção de medidas necessárias as suas garantias, entre elas, cite a formalização do 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 (inciso III, art. 129 CF/88).

Incumbe, portanto, ao Ministério Público, o combate à improbidade administrativa, sendo a prática de improbidade entendida como sinônimo de desonestidade, presente quando o agente público viola princípios norteadores da administração pública, ou seja, quando é inobservado o princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, contidos no artigo 37 da CF/88. Além disso, a ocorrência da improbidade administrativa abarca ainda duas outras modalidades, a prática do enriquecimento ilícito e a lesão aos cofres públicos, não se restringindo apenas aos atos que afrontam os princípios administrativos.

Os atos de improbidade administrativa encontram-se previstos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administra-

tiva). Observa-se que tais condutas trazem como resultados violação de direitos difusos e coletivos, dilapidação do patrimônio público e social, com respingos nas mais diversas áreas de atuação da administração pública, com consequências nefastas, pois desampara a coletividade e cria um ambiente de total ilegalidade tendo como consequência o desmantelamento dos serviços públicos e o prejuízo por vezes irreparável a sociedade que custeia a administração pública com pesados impostos.

Vê-se que o sucateamento de hospitais, a ausência de eficiência e honestidade na prestação dos serviços de saúde resultam na morte de milhares de pessoas que recorrem aos estabelecimentos públicos de saúde, e escolas inapropriadas com professores com precária formação e remuneração vergonhosa comprometem o futuro de milhares de crianças e jovens. Por outro lado, a ausência de políticas culturais e de esportes que deveriam contribuir com a inserção social e criação de espaço de afloramento de talentos levam crianças e jovens ao caminho das drogas, entre outros caminhos tortuosos, além da ausência de políticas de saneamento básico e de assistência social com implicações igualmente avassaladoras para a sociedade.

Assim, não restam dúvidas de que as práticas de improbidade administrativa são de extrema perversidade, matam pessoas, destroem sonhos, e por isso mesmo, merecem toda atenção por parte da sociedade e dos órgãos de controle, e isso inclui o Ministério Público, que possui a missão de fiscalizar a aplicação da lei e proteger a coletividade dos abusos e atrocidades advindos de tais práticas.

Para tanto, dispõe o Ministério Público de instrumentos institucionais eficazes de ação, como Audiências Públicas, Recomendações, Termo de Ajustamento de Condutas (TAC's), Ação Civil Pública (ACP), Ação Penal (AP), entre outros meios, podendo instaurar procedimentos administrativos específicos de caráter investigativo ou de acompanhamento, como Notícia de Fato (NF), Procedimento Administrativo *Strictu Sensu* (PA)⁶, entre outros. Além do mais, o Ministério Público atua em sintonia com conselhos municipais e estaduais, tribunais de contas, polícia federal, polícia civil, agências reguladoras, bancos públicos e privados, Controla-

⁶ Ver Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. (Diário Eletrônico do CNMP. Edição nº136, Caderno Processual. Disponibilização: Quinta-feira, 20 de julho de 2017. Publicação: Sexta-feira, 21 de julho de 2017).

doria Geral da União, Receita Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Ministério Público de Contas, entre outros órgãos e instituições do país, além do empenho em construir parcerias com a sociedade civil no sentido de obter auxílio e inclusão dos cidadãos no processo de controle e combate às práticas de improbidade administrativa.

3 ATUAÇÃO DO MP MARANHENSE NA ÁREA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Frederik Bacellar Ribeiro, Promotor de Justiça do Estado do Maranhão, em artigo intitulado **Ministério Público: caminhos para evolução** (2015, p. 11-32), assenta que existem altos custos para manter as unidades do Ministério Público em funcionamento, bem como custos elevados com a capacitação dos membros, e que as unidades ministeriais devem se tornar efetivamente indutoras de políticas públicas, fiscais de serviços estatais e curadoras dos interesses públicos e sociais, deixando de lado a atuação exclusivamente processual.

Para o autor, os membros do Ministério Público precisam reconhecer o papel que exercem como agentes políticos em um Estado Constitucional de Direito, em detrimento de uma postura meramente técnico-legalista, distante dos anseios e expectativas sociais. Alerta, ainda, Frederik Bacellar para o dever dos membros do MP em apresentar contas de suas atividades, bem como dar publicidade de seu planejamento para ciência e participação popular, e reconhece a utilização de sistemas de informação como uma exigência atual. Por fim, enfatiza a necessidade de o Ministério Público priorizar verdadeiramente o combate à corrupção e a defesa do patrimônio público como principal missão institucional.

Diante de tal reflexão, vê-se que o Ministério Público do Estado do Maranhão vem caminhando no cumprimento desse *mister*. Em levantamento realizado, constatou-se, em 2017, o ajuizamento de 162 ações pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, cujo intento foi garantir eficiência da máquina pública e punir agentes ímprobos no Estado. Além disso, constatou-se 68 medidas de caráter extrajudiciais e 04 operações realizadas pelo órgão em parceria com a Polícia Civil e outros órgãos em investigações no Estado. No ano de 2017 foram noticiadas 49 decisões favoráveis ao MPMA em ações de improbidade ou de garantia de eficiência

nos serviços públicos, julgadas pelo Poder Judiciário no Estado. Ao todo, houve 283 ações noticiadas no site do órgão relacionadas ao combate às práticas de improbidade administrativa no Estado.

Ao considerar o quantitativo de 245 dias úteis em que funcionaram as unidades do MPMA, em 2017, infere-se que o número de ações operacionalizadas pela instituição durante o período foi significativo, representando em média algo superior a uma ação relacionada à atuação do órgão no combate à improbidade administrativa a cada dia útil de funcionamento das unidades do MP. O número apresenta-se como satisfatório considerando que as unidades do MPMA não atuam exclusivamente no combate à improbidade. Outras áreas como Meio Ambiente, Infância e Juventude, Direito do Consumidor, Família, Registro Público também recebem atenção da instituição. Além disso, as diferentes unidades do Ministério Público não são obrigadas a divulgar suas ações no site oficial do órgão, dada a inexistência de previsão, seja Ato Regulamentar ou Ofício Circular, podendo-se deduzir que o número citado de ações voltadas para o combate aos atos de improbidade administrativa certamente é ainda maior.

Na pesquisa foi possível constatar medidas extrajudiciais adotadas pelo MP maranhense, como audiências públicas, recomendações, palestras, Termo de Ajustamento de Conduta, que em conjunto refletem o esforço dos membros do MPMA em abrir canais de diálogo com os gestores públicos e sociedade, mesmo diante do tempo e dispêndios gastos na organização de audiências públicas, seminários, oficinas, e do comum descumprimento de recomendações e TAC's (Termos de Ajustamento de Conduta), acrescido ainda da crescente demanda de atendimento ao público e procedimentos administrativos de diferentes áreas de atuação empilhados nas Promotorias de Justiça aguardando despachos, além de audiências extrajudiciais realizadas nas unidades do MPMA, audiências cíveis, criminais e Júris realizados nos Fóruns das Comarcas, além do número elevado de processos judiciais com vistas ao Ministério Público que necessitam de manifestação dos membros do MPMA. Acresça a isso o número reduzido de servidores nas unidades do MPMA, composta basicamente as Promotorias iniciais por um servidor Técnico Ministerial na área administrativa, um Técnico Ministerial na área Execução de Mandados e um Assessor de Promotor de Justiça.

Contudo, apesar dessas dificuldades, na área de improbidade administrativa, os membros do MPMA contam com o apoio de assessoria

técnica do **CAOp-Proad** (Centro Operacional de Defesa do Patrimônio Público e Probidade Administrativa), situado em São Luís e com atuação em todo o Estado. O CAOp-Proad apoia as unidades do MPMA na área de improbidade administrativa e patrimônio público, no controle de convênios firmados entre os municípios e o Governo Estadual, licitações públicas, além de assuntos diversos pertinentes a sua área de atuação, agindo em conjunto com os membros do MP no combate à improbidade administrativa nos diferentes municípios do estado.

Mencione-se, ainda, o trabalho desenvolvido pelo **Núcleo de Investigação da Assessoria Especial**, criado para atuar na área da probidade administrativa como uma força-tarefa com a participação de oito promotores de justiça. A iniciativa faz parte da campanha institucional **“O Ministério Público contra a corrupção e a sonegação fiscal”**, premiada com o 1º lugar no Prêmio CNMP 2017, na categoria Redução da Corrupção. O programa institucional teve início em dezembro de 2016 com o objetivo de dar maior eficácia à prevenção e combate aos atos de improbidade administrativa, bem como aos delitos contra a ordem tributária e econômica⁷.

Além desse apoio estratégico, o MPMA tem investido em tecnologia e firmado termos de cooperação técnica com outros órgãos, visando maior eficiência de suas ações no combate à improbidade administrativa, é o caso do termo de cooperação técnica nº 07/2017, firmado entre o Ministério Público Estadual e o Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão (MPCMA), que permitiu intercâmbio de informações entre as duas instituições a fim de aprimorar a defesa e atuação no combate à improbidade⁸. O termo estabeleceu a remessa de documentos e informações que expressam o posicionamento jurídico de cada instituição, e atuação conjunta sempre que houver indícios de irregularidades. Com o termo, estabeleceu-se ainda que o MPMA informe ao MPCMA sobre o ajuizamento de ações judiciais e abertura de inquéritos iniciados com base em decisões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCEMA), ou

⁷ Assessoria técnica conclui força tarefa iniciada em agosto. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 25 out. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13697>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

⁸ MPMA e MPC assinam termo de Cooperação técnica. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 20 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/13904-mpma-e-mpc-assinam-termo-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

em encaminhamentos do MPCMA. Além disso, o MPMA deverá convidar o MPCMA a participar da elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta que envolva temas presentes na Lei Orgânica do TCEMA (8.258/05MA). Por outro lado, o MPCMA deverá comunicar o MPMA os ilícitos penais, em tese, identificados em sua atuação, que sejam consideradas relevantes.

Outro acordo de cooperação firmado pelo MPMA foi com o Tribunal de Contas da União (TCU), em que compactuaram desenvolver atividades conjuntas de educação corporativa na modalidade presencial ou à distância, por meio de cessão, elaboração ou adaptação de cursos, bem como da realização de ações de apoio a sua execução. O acordo estabeleceu a possibilidade de os servidores das duas instituições participarem de cursos de capacitação e de desenvolvimento profissional, promovidos por suas unidades, e em seminários, simpósios, encontros e outros eventos da mesma natureza. Foi assegurada liberação de seus técnicos ou servidores para ministrarem palestras e aulas ou para participar de atividades que sejam de interesse comum⁹.

Sobre tecnologia, destaque para a criação do **Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD)**, inaugurado pelo órgão em dezembro de 2017, laboratório responsável em investigar o destino do dinheiro de origem ilícita, por meio da gestão estratégica de dados e informações. O laboratório tem suas instalações fincadas na sede da Procuradoria Geral de Justiça, em São Luís, anexas ao Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (Gaeco). O laboratório realiza um trabalho de rede que interliga os sistemas, ajudando a solucionar casos de corrupção de alta complexidade em intercâmbio com outras instituições e unidades ministeriais do Brasil¹⁰. O LAB-LD faz parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), do Ministério da Justiça. O primeiro laboratório do país foi instalado, em 2007, dentro da estrutura do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da atual Secretaria

⁹ MPMA e TCU firmam acordo para capacitação de recursos humanos. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 19 set. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13555>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

¹⁰ MPMA inaugura Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 12 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13876>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

Nacional de Justiça e Cidadania (SNJ). O conjunto destes laboratórios forma a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (Rede-Lab). O Brasil já conta com 41 em funcionamento.

Segundo o Coordenador da Rede de Laboratórios, Leonardo Terra, o crime de lavagem de dinheiro conta com uma engenharia para mascarar a origem do dinheiro e bens dessas organizações criminosas, e as investigações operacionalizadas pelos laboratórios envolvem quebras de sigilos bancários e telefônicos de pessoas físicas e jurídicas, entre outros dados, que para serem analisados exigem equipes preparadas para rastrear o caminho do dinheiro, devido à complexidade dos crimes financeiros e necessidade de instrumentalizar as investigações de forma mais consistente pelo MP com a obtenção de provas mais robustas contra os criminosos. O Laboratório permite traçar um itinerário do dinheiro desviado e provar os vínculos a fim de aumentar as chances de reaver o dinheiro desviado dos cofres públicos ou obtido pela sonegação de impostos.

O MPMA também atuou no desenvolvimento de ações de conscientização coletiva, em 2017, com a disseminação do projeto denominado “**Ler, Escrever e Pensar: conscientizar para transformar**”, em que o MPMA, nos municípios, reúne estudantes, professores, gestores e representantes da sociedade civil, com o objetivo de despertar a consciência crítica dos adolescentes em relação à corrupção, por meio da leitura e do exercício de produção textual. Na ocasião, os alunos autores das melhores redações do concurso promovido pelo projeto são premiados. O Projeto tem como tripé a leitura, a escrita e o pensamento crítico, conscientizando os alunos acerca da corrupção, tendo por objetivo orientar o cidadão sobre como fiscalizar o uso correto do dinheiro público no seu município e como denunciar as irregularidades encontradas¹¹.

Além desse projeto, o MPMA integra também a **Rede de Controle da Gestão Pública**, com a realização de palestras nos municípios, nas chamadas “Audiências de Controle Social e Cidadania”, em que aborda educação fiscal e cidadania, análise de prestação de contas, mecanismos jurídicos de controle social e a Lei de Acesso à Informação e transparência.

¹¹ Projeto Ler, Escrever e Pensar é lançado em mais quatro municípios. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 17 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13427-projeto-ler-escrever-e-pensar-e-lancado-em-mais-quatro-municipios>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

A Rede de Controle da Gestão Pública é uma organização interinstitucional que busca aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. Para isso, são desenvolvidas ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros. No Maranhão, a Rede de Controle da Gestão Pública é uma articulação coordenada pelo MPMA, Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) e congrega outras instituições¹².

Houve, também em 2017, a operacionalização de ações institucionais como o **Projeto Câmara em dia**, em que o MPMA recomendou suas unidades a realização de audiências e recomendações aos Presidentes de Câmaras a fim de assegurar o julgamento de contas que se achavam paralisadas nos diferentes municípios do Estado¹³.

Em desfecho ao conjunto de ações operacionalizadas pelo MPMA em 2017 contra as práticas de improbidade administrativa, a instituição realizou em São Luís, no mês de dezembro, o 7º Congresso Estadual do Ministério Público do Maranhão, com o tema “O Ministério Público e o cidadão no combate à corrupção”, que contou com a participação de membros, servidores da instituição e representantes de diversos órgãos. Na ocasião, o MP maranhense apresentou as iniciativas empreendidas, entre elas, o Programa Institucional contra a Corrupção e a Sonegação Fiscal, que levou à premiação do MPMA em primeiro lugar na categoria Redução da Corrupção no Prêmio CNMP, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público¹⁴. Além disso, o espaço trouxe importantes contribuições de renomados operadores do direito que militam ou estudam o combate à corrupção e à improbidade administrativa, como é o

¹² Rede de Controle da Gestão Pública – Reunião marca adesão. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 29 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13478>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

¹³ Programa Institucional é lançado em mais doze municípios. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 28 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13210>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

¹⁴ Projeto “O Ministério Público contra a Corrupção e a Sonegação Fiscal” é primeiro lugar no Prêmio CNMP 2017. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 2 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13356>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

caso do Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo (MPSP), Roberto Livianu, o Promotor de Justiça do MPSP, Arthur Pinto de Lemos Júnior, e a Promotora de Justiça Debora da Silva Vicente, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ)¹⁵.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve o propósito de apresentar um breve estudo acerca da atuação do Ministério Público maranhense no combate à improbidade administrativa, a partir de notícias publicadas no site oficial do órgão que demonstram a atuação do Ministério Público na área em foco. Com as informações colhidas, foi possível familiarizar-se com a temática em questão e constatar, no período estudado, a atuação significativa do MP maranhense no combate à improbidade administrativa.

Na instituição, apesar do perfil predominantemente processualista, os esforços por medidas de caráter extraprocessual são perceptíveis, com a realização de audiências públicas, recomendações, termos de ajustamento de condutas, ofícios recomendatórios e reuniões institucionais.

Constatou-se o esforço na realização de parcerias com outros órgãos e com a sociedade civil, investimentos em tecnologia, capacitação e assistência aos membros, por meio de bases de apoio como a força tarefa do Núcleo de Investigação da Assessoria Especial, o GAECO e o CAOP-Proad, que tornam a atuação do órgão cada vez mais eficiente no combate à improbidade administrativa, ressaltando, ainda, a operacionalização de campanhas institucionais em que a Procuradoria Geral de Justiça demanda as unidades do MPMA a atuar no combate à improbidade administrativa, e a Ouvidoria-Geral do MPMA, que realiza importante trabalho a colher denúncias da população e exigir das diferentes unidades do MP a resolução das demandas em tempo hábil, mediante insistente acompanhamento.

¹⁵ Enfrentamento à corrupção e criminalidade são discutidos no 7º Congresso Estadual do MPMA. **Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luís, 6 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/13859>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6022**: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

_____. **Lei nº 8.428**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 19 dez. 2017.

CASTRO, José Carlos de. **Improbidade administrativa**. 2016. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito – UNIMEP, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2016.

COELHO, Luiz Gonzaga Martins. Discurso de posse do Procurador-Geral de Justiça (biênio 2016-2018). **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**: Juris Itinera, São Luís, n. 23, p. 127-130, jan./dez. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, n. 136, Caderno Processual. Disponibilização: Quinta-feira, 20 de julho de 2017. Publicação: Sexta-feira, 21 de julho de 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

HENRIQUE, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito**: trabalho de conclusão de curso: metodologia e técnica de pesquisa, da escolha do assunto à apresentação gráfica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARANHÃO, Ministério Público. **Últimas notícias**. Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/site/DetalhesNoticiaGeral.mtw?noticia>>. Acesso em: 20 nov. 2017 a 30 dez. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

RIBEIRO, Frederick Bacellar. Ministério Público: caminhos para a evolução. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera**, São Luís, n. 22, p. 11-32, jan./dez. 2015.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A pesquisa científica na graduação em Direito. **Universitas Jus: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília, Brasília**, ano 6, n. 11, p. 25-43, dez. 2014.

ANEXO ÚNICO

REGISTRO DE NOTÍCIAS DE AÇÕES MOVIDAS PELO MPMA EM 2017 PUBLICADAS NO SITE WWW.MPMA.MP.BR

MUNICÍPIO/ COMARCA/DATA DE PUBLICAÇÃO NO SITE DO MPMA	TIPO/AÇÃO
SÃO JOÃO BATISTA 04/01/2017	MPMA emite Recomendação sobre funcionalismo municipal
CHAPADINHA 06/01/2017	MPMA recomenda exoneração em casos de nepotismo
SÃO JOÃO BATISTA 06/01/2017	MPMA recomenda atualização de Portal da transparência
CHAPADINHA 11/01/2017	MPMA denuncia ex-prefeita por falta de prestações de contas em convênios
PORTO RICO DO MA – TERMO DE CEDRAL 19/01/2017	MPMA aciona ex-prefeita por improbidade administrativa
BARREIRINHAS 26/01/2017	Licitações são suspensas após constatação de irregularidades

GOOFREDO VIANA - TERMO CÂNDIDO MENDES - 30/01/2017	MPMA entrega recomendações ao gestor municipal
PORTO RICO DO MA - TERMO DE CEDRAL 01/02/2017	MPMA denuncia envolvidos em fraude em licitação
SÃO JOÃO BATISTA 06/02/2017	Decisão judicial atende pedido do MP para anulação de contratos ilegais de servidores públicos
AÇAILÂNDIA 09/02/2017	Ministério Público debate com prefeito demandas da comunidade
BURITICUPU 10/02/2017	MPMA propõe acordo para regularizar presença de farmacêuticos nos estabelecimentos em horário de expediente
CODÓ 10/02/2017	TAC proposto pelo MPMA estabelece realização de concurso público
PIO XII 14/02/2017	MPMA oferece denúncia contra professores que recebiam salário sem trabalhar
SÃO VICENTE FÊRRER E CAJAPIÓ - 14/02/2017	MPMA aciona ex-prefeitos por omissão durante transição municipal
LAGOA DO MATO 15/02/2017	MPMA emite Recomendação para cadastramento de servidores
PIO XII 16/02/2017	MPMA denuncia ex-prefeito e ex-secretária por omissão
CÂNDIDO MENDES 17/02/2017	MPMA entrega três recomendações ao prefeito do município
CANTANHEDE 20/02/2017	MPMA emite quatro Recomendações aos municípios da Comarca
PAÇO DO LUMIAR 20/02/2017	MPMA denuncia ex-prefeito por crime de responsabilidade
CANTANHEDE 21/02/2017	MPMA aciona vereadores e secretária municipal por improbidade administrativa
MARAJÁ DO SENA- TERMO PAULO RAMOS - 21/02/2017	MPMA obtém determinação para nomeação de aprovados em concurso
PIO XII - 22/02/2017	Acordo estabelece cronograma para regularizar quadro de servidores
SUCUPIRA DO NORTE 23/02/2017	MPMA oferece cinco ações penais contra ex-prefeito
PAÇO DO LUMIAR 23/02/2017	MPMA aciona envolvidos em licitação irregular
IMPERATRIZ 24/02/2017	Aciona presidente da Câmara e empresa de publicidade por prorrogação indevida de licitação
CODÓ 03/03/2017	Recomendação objetiva assegurar participação de todos os interessados nas licitações do Município
BARREIRINHAS 03/03/2017	Prefeito é acionado por contratação ilegal médica
ESPERANTINÓPOLIS 06/03/2017	MPMA pede nomeação de aprovados e anulação de contratos temporários
OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÁS 06/03/2017	MP recomenda a prefeito suspender uso de logomarca com referência a símbolo do partido
CEDRAL 09/03/2017	MPMA ajuíza ACP por ato de improbidade contra prefeito

SÃO JOÃO BATISTA 13/03/2017	Procedimentos licitatórios são suspensos a pedido do MPMA
CANTANHEDE 14/03/2017	MPMA pede indisponibilidade de bens de ex-prefeitos
OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 14/03/2017	Suspensas duas licitações realizadas pelo Município
SÃO JOÃO BATISTA 15/03/2017	MPMA pede condenação de ex-prefeito por não ter efetuado transição municipal regular
TUTOIA 16/03/2017	MPMA pede anulação de concessões irregulares e demolição de imóveis
MATINHA 16/03/2017	Licitação é suspensa após ação do MPMA
VITÓRIA DO MEARIM 17/03/2017	MPMA solicita realização de concurso público para o município
PASSAGEM FRANCA 17/03/2017	MPMA recomenda município deixar de contratar servidores de forma irregular
PENALVA 20/03/2017	TAC estabelece realização de concurso público até o final de 2017
MATÕES DO NORTE - TERMO ITAPECURU MIRIM 20/03/2017	MPMA pede cancelamento de licitação para serviço de limpeza urbana
PIRAPEMAS - TERMO DE CANTANHEDE - 22/03/2017	MPMA pede suspensão de licitações irregulares
SÃO BERNARDO 22/03/2017	MPMA solicita que remoções funcionais sejam justificadas
PIO XII 23/03/2017	MPMA solicita suspensão de seletivo na área de educação
PORÇÃO DE PEDRAS 23/03/2017	MPMA pede indisponibilidade de bens de ex-presidente da Câmara Municipal
SUCUPIRA DO NORTE 24/03/2017	MPMA denuncia ex-prefeito por omissão e falsidade ideológica
ITAPECURU-MIRIM 24/03/2017	MPMA ajuíza ação contra ex-prefeito por ato de improbidade
PIO XII- 29/03/2017	MP denuncia 48 pessoas por organização criminosa
IMPERATRIZ 29/03/2017	Saúde e meio ambiente são temas de TAC's assinados por prefeituras
SANTA LUZIA DO PARUÁ 30/03/2017	MPMA, Estado e Município firmam TAC para reforma de hospitais
ITAPECURU MIRIM - 31/03/2017	MPMA aciona ex-prefeito por improbidade administrativa
PASSAGEM FRANCA E LAGOA DO MATO - 31/03/2017	Ex-prefeitos e chefes do Poder Legislativo são denunciados por improbidade administrativa
SUCUPIRA NO NORTE- 03/04/2017	MPMA recomenda retirada de frase utilizada em uniformes escolares
CANTANHEDE - 03/04/2017	Ex-prefeito de Cantanhede é acionado por irregularidade na transição municipal
BOM JARDIM- 03/04/2017	Fraude na licitação de fardamento escolar motiva ação por improbidade

PIO XII – 03/04/2017	MPMA aciona ex-prefeito por falta de transição municipal
CEDRAL – 04/04/2017	MPMA aciona ex-prefeito e dois servidores por improbidade
MAGALHÃES DEALMEIDA – 04/04/2017	MPMA firma acordo para realização de concurso para Câmara de Vereadores
PIO XII – 05/04/2017	Ação do MPMA garante suspensão de contrato de fornecimento de combustíveis
MATÕES DO NORTE – TERMO DE ITAPECURU MIRIM – 05/04/2017	Ex-prefeita é acionada por improbidade administrativa
BACURI - 06/04/2017	MPMA emite quatro Recomendações ao Município
NINAS RODRIGUES – 07/04/2017	MPMA aciona cinco pessoas por improbidade administrativa
CANDIDO MENDES – 11/04/2017	MPMA promove audiência com vereadores
PASTOS BONS – 17/04/2017	Falta de transparência do Poder Executivo e Legislativo motiva ACP
OLHO DÁGUA DAS CUNHÃS 17/04/2017	MPMA e Prefeitura firmam TAC para equipar Conselho Tutelar
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR – 18/04/2017	MPMA aciona ex-prefeito e empresas por obras inacabadas
VITÓRIA DO MEARIM – 19/04/2017	Justiça determina realização de concurso público com base em ação do MPMA
PASTOS BONS – 19/04/2017	MPMA recomenda realização de concurso público
MATÕES DO NORTE – TERMO DE ITAPECURU MIRIM 20/04/2017	MPMA aciona ex-prefeito por irregularidades em licitações
NINA RODRIGUES – 20/04/2017	MPMA denuncia quatro pessoas por fraude em licitação
SANTA QUITÉRIA – 20/04/2017	MPMA denuncia ex-prefeito por desvio de recursos
SAMBAÍBA – 24/04/2017	Liminar suspende licitações na Câmara de Vereadores
MAGALHÃES DE ALMEIDA 24/04/2017	MPMA aciona prefeito por improbidade administrativa
ITAPECURU – MIRIM – 25/04/2017	MPMA ingressa na Justiça com ação contra deputado federal
BOM JARDIM – 26/04/2017	MPMA denuncia ex-prefeita e outras quatro pessoas
CANTANHEDE – 27/04/2017	MPMA solicita indisponibilidade dos bens de ex-prefeito
SÃO LUÍS – 27/04/2017	Ação Penal proposta pelo MPMA resulta em prisão por sonegação de impostos
PASSAGEM FRANCA – 28/04/2017	MPMA cobra regularização de portais da transparência
PIO XII – 28/04/2017	Secretário é afastado a pedido do MPMA

SÃO BERNARDO – 28/04/2017	MPMA e Prefeitura firmam TAC para realização de concurso público
PIRAPEMAS – TERMO DE CANTANHEDE – 03/05/2017	Ex-prefeito é alvo de Ação Civil por improbidade do MPMA
MATÕES DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM 04/05/2017	MPMA solicita prestação regular do transporte escolar no município
SÃO JOÃO DO CARU – TERMO DE BOM JARDIM – 05/05/2017	Ex-prefeito é alvo de Ação Civil do MPMA por improbidade
CANTANHEDE – 08/05/2017	Mais duas ações requerem indisponibilidade de bens de ex-gestor
TURIAÇU – 09/05/2017	MPMA aciona ex-prefeito por fala de prestação de contas em convênio
PRESIDENTE VARGAS – 10/05/2017	MPMA aciona ex-prefeita por fraude em licitação
TURIAÇU – 11/05/2017	MPMA aciona ex-presidente da Câmara por Improbidade Administrativa
BACURI – 12/05/2017	MPMA aciona ex-gestores por irregularidades em portais da transparência
PASTOS BONS – 15/05/2017	Presidente da Câmara é alvo de ação por ato de improbidade
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR -15/05/2017	Fraude em licitação e convênio motiva denúncia contra ex-prefeito
PRESIDENTE VARGAS 15/05/2017	MPMA ingressa com Ação Civil Pública e denuncia por fraude em licitação no município
CANTANHEDE – 16/05/2017	Ex-presidente da Câmara é alvo de ação por ato por improbidade
PASTOS BONS – 19/05/2017	MPMA aciona diretora do SAAE por improbidade administrativa
SÃO JOÃO BATISTA 19/05/2017	MPMA pede afastamento de prefeito por irregularidade em licitações
FORTALEZA DOS NOGUEIRAS-22/05/2017	MPMA garante anulação de doação irregular de terreno
PASSAGEM FRANCA - 25/05/017	MPMA aciona ex-prefeito por contratações irregulares
DOM PEDRO-26/05/2017	MPMA pede suspensão de contrato para fornecimento de merenda escolar
CANDIDO MENDES-29/05/2017	MPMA firma TACs sobre pagamento de servidores e reforma de hospital
CAROLINA-01/06/2017	Justiça determina realização de concurso público na administração municipal
PINDARÉ-MIRIM - 05/06/2017	MPMA obtém duas decisões favoráveis contra o Município
ESPERANTINÓPOLIS - 05/06/2017	A pedido do MPMA, dois ex-gestores são condenados por improbidade.
GOV. NUNES FREIRE-06/06/2017	MPMA e Prefeitura assinam seis TACs
CAROLINA - 07/06/2017	Prefeitura é obrigada a adequar uniforme escolar às cores oficiais do município

SÃO VICENTE FÉRRER - 08/06/2017	A pedido do MPMA, ex-prefeito é condenado por improbidade administrativa
BARRA DO CORDA - 08/06/2017	MPMA realiza audiência pública para discutir educação no município
SÃO BERNARDO - 08/06/2017	MPMA cobra regularização do Conselho do FUNDEB
CAXIAS 09/06/2017	MPMA pede indisponibilidade liminar de bens de Humberto Coutinho e de outros quatro réus
SÃO VICENTE FÉRRER 2/06/2017	MPMA e Município firmam TAC para implementação do Conselho Municipal de Saúde
CANTANHEDE - 13/06/2017	Ex-prefeito é alvo de ação por ato de improbidade
PORTO RICO DO MA - TERMO CEDRAL - 13/06/2017	Acordo prevê realização de concurso para o Município
PAÇO DO LUMIAR 14/06/2017	MPMA aciona ex-prefeito por transição municipal irregular
MATA ROMA - TERMO CHAPADINHA - 14/06/2017	MPMA propõe ação contra ex-prefeita por ato de improbidade administrativa
SANTA LUZIA DO PARUÁ - 16/06/2017	MPMA firma TAC com Município e Câmara para implantação do Portal da Transparência
SÃO JOÃO BATISTA - 14/06/2017	MPMA requer inconstitucionalidade de lei municipal para contratação de pessoal
ITAPECURU - MIRIM - 19/06/2017	Projeto de combate à corrupção foi lançado em audiência pública
CODÓ - 19/06/2017	Acordo prevê reestruturação de escolas rurais do município
BURITI BRAVO - 20/06/2017	Município está obrigado a adequar Portal da Transparência
PORÇÃO DE PEDRAS - 21/06/2017	Justiça decreta indisponibilidade de bens de ex-presidente de Câmara
CAJAPIÓ - 21/06/2017	Ex-presidentes da Câmara Municipal são condenados a pedido do MPMA
IMPERATRIZ - 23/06/2017	MPMA pede que Prefeitura regularize pagamentos a clínicas de hemodiálise
SÃO VICENTE FÉRRER - 23/06/2017	Ex-prefeita é condenada por Improbidade Administrativa
CENTRO NOVO DO MA - 27/06/2017	Vereadores são presos e afastados liminarmente dos cargos públicos
GODOFREDO VIANA - TERMO CÂNDIDO MENDES - 26/06/201	MPMA e Prefeitura firmam três TAC's
CACHOEIRA GRANDE - 26/06/2017	GAECO e Polícia Civil prendem ex-prefeito por desvio de recursos públicos
DAVINÓPOLIS-TERMO DE IMPERATRIZ-27/06/2017	MPMA e MPF realizam audiência pública para discutir educação básica
CURURUPU - 27/06/2017	Ex-prefeito é condenado por improbidade administrativa
BOM JARDIM - 28/06/2017	MPMA oferece denúncia contra três pessoas por desvios de recursos da educação

BARÃO DE GRAJAÚ - 28/06/2017	Ex-prefeito é condenado por improbidade administrativa
AÇAILÂNDIA -28/06/2017	Delegado e mais quatro pessoas são presas por corrupção
SÃO VICENTE FÉRRER 30/06/2017	Câmara de Vereadores se compromete a atualizar julgamento de contas de gestores, por meio de TAC
SERRANO DO MA. TERMO DE CURURUPU - 30/06/2017	Ação do MPMA leva à condenação de ex-prefeito
ALCÂNTARA - 30/06/2017	Ex-presidente da Câmara é alvo de ACP por ato de improbidade
BARÃO DE GRAJAÚ 03/07/2017	Ex-presidente da Câmara de Vereadores é condenado por improbidade administrativa, por irregularidade em prestação de contas de 2005.
ITAPECURU-MIRIM 03/07/2017	Acompanhamento dos conselhos municipais pela Câmara dos Vereadores é firmado em TAC
SUCUPIRA DO NORTE - 04/07/2017	Fraude no transporte escolar motiva ACP por improbidade administrativa
MIRANDA DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM – 04/07/2017	MPMA solicita realização de concurso público para o município
MAGALHÃES DE ALMEIDA - 05/07/2017	MPMA aciona e denuncia doze envolvidos em irregularidades em convênio
PARAIBANO - 05/07/2017	Contratações decorrentes de processo seletivo são suspensas a pedido do MPMA
CANTANHEDE - 06/07/2017	MPMA pede indisponibilidade de bens de ex-prefeito e empresário
SÃO JOÃO BATISTA - 07/07/2017	Ex-Prefeito é alvo de ação por ato de improbidade
MAGALHÃES DE ALMEIDA - 07/07/2017	MPMA aciona e denuncia doze envolvidos em irregularidades em convênio.
BACABEIRA – TERMO DE ROSÁRIO, 10/07/2017	MPMA recomenda anulação de contrato com escritório de advocacia
CANTANHEDE - 12/07/2017	MPMA solicita regularização do Portal da Transparência
BOM JARDIM - 13/07/2017	Ex-gestores são acionados por fraudes em licitação de serviço funerário
PORTO RICO DO MA .TERMO CEDRAL - 13/07/2017	MPMA pede anulação de contrato entre município e escritório de advocacia
MATA ROMA. TERMO DE CHAPADINHA- 14/07/2017	Promoção pessoal de ex-prefeita motiva ação do MPMA
SÃO JOÃO DO CARÚ – TERMO BOM JARDIM - 14/07/2017	Vice-prefeito é alvo de denúncia do MPMA por desvios de recursos, por transferências bancárias irregulares, beneficiando a si mesmo, terceiros e empresas, que envolveram o valor de R\$ 114.850,00.
MATÕES DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM - 17/07/2017	Ex-prefeito é alvo de ação por ato de improbidade, e pede indisponibilidade dos bens do ex-gestor no valor de R\$ 76.205,20, por irregularidade em Convênio no valor de R\$ 267.386,65.
PORÇÃO DE PEDRA - 17/07/2017	MPMA recomenda exoneração de servidores em situação de nepotismo

SANTA RITA - 20/07/2017	MPMA solicita suspensão de licitação para fornecimento de merenda escolar
MATÕES DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM - 24/07/2017	Contratação irregular motiva Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa contra prefeito, devido à realização de contratações temporárias irregulares.
SANTA QUITÉRIA - 26/07/2017	Reforma de escola é determinada a pedido do Ministério Público
SERRANO DO MA-TERMO CURURUPU-26/07/2017	Justiça determina adequação de Portal da Transparência e exige que o Município disponibilize informações no portal e realize atualização mensal.
BOM JARDIM 27/07/2017	MPMA oferece denúncia contra ex-secretária municipal por apropria-se de valores de diárias pagas injustificadamente servidores da referida pasta.
ALTO PARNAIBA 31/07/2017	Decreto de indisponibilidade de bens de chefe de gabinete por acumulação de cargos. Smith Ascenso Rosa acumulava três cargos públicos remunerados.
SUCUPIRA DO NORTE 01/08/2017	MPMA ofereceu denúncia contra ex-prefeito, ex-presidente da Comissão Permanente de Licitação, e empresários por fraudes em licitação na contratação de veículos para o transporte escolar.
SÃO JOÃO BATISTA 02/08/2017	MPMA emite recomendação sobre condição especial de trabalho, no sentido de anular Decreto Municipal que trata do regime de condição especial de trabalho dos professores, com realização de dobra de carga horária de professores sem compensação remuneratória.
SANTANA DO MA. TERMO SÃO BERNARDO-03/08/2017	MPMA ingressou com Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra Francisco Pereira Tavares, por reter pagamentos de três servidores legalmente afastados para o exercício de mandados classistas.
CANTANHEDE 04/08/2017	MPMA aciona envolvido em licitação irregular para construção de matadouro, em razão de irregularidades no contrato de valor R\$ 602.61,82
PASSAGEM FRANCA 07/08/2017	MPMA ajuizou ação civil pública de ressarcimento contra Cristiano Dias da Silva.
ITAPECURU – MIRIM 08/08/2017	Palestra de projeto sobre combate à corrupção é levada a escolas do município
TURIAÇU 09/08/2017	MPMA pediu em Ação Civil Pública, a indisponibilidade dos bens dos 15 envolvidos no desvio de verbas públicas do Município de Turiaçu por meio de licitações, contratos e pagamentos a empresas ilegais. O valor total dos danos causados aos cofres municipais, somente em 2016, foi de R\$ 15.682.733,72.
PORTO RICO DO MA – TERMO CEDRAL - 10/08/2017	MPMA apresentou denúncia contra Celson César do Nascimento Mendes, ex-prefeito de Porto Rico do Maranhão no período de 2005 a 2012. O ex-gestor foi denunciado por crime contra a ordem econômica por apresentar documento fiscal falso ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA).

BOM JARDIM 11/08/2017	Em atendimento à solicitação do MPMA, foi decretada a indisponibilidade dos bens, até o limite de R\$ 1,54 milhão, do ex-prefeito de Bom Jardim, Antonio Roque Portela de Araújo. A determinação judicial foi motivada por irregularidades na execução de um convênio firmado em julho de 2007 entre o Município e a Secretaria de Estado de Saúde (SES).
PORTO FRANCO 14/08/2017	MPMA acionou o atual prefeito do município e vereadores por improbidade administrativa. Os três estariam recebendo do prefeito um “mensalinho” de R\$ 3 mil em troca de apoio à administração municipal.
BOM JARDIM 14/08/2017	MPMA pediu em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, a indisponibilidade dos bens, até o limite no valor atualizado de R\$ 5,69 milhões, de nove réus, incluindo e o ex-secretário de Articulação Política.
PORTO FRANCO 15/08/2017	O MPMA solicitou, em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, o afastamento do prefeito e dos membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município.
MARANHÃO OPERAÇÃO PARAÍSO FISCAL 16/08/2017	Empresas de fachada foram registradas no Maranhão, Pará, Piauí e Bahia e, mediante a emissão de notas fiscais eletrônicas falsas, simulavam a venda de grandes quantidades de soja para a Agropecuária MCD LTDA, registrada no Maranhão e supostamente localizada em São João do Paraíso. A Receita Estadual do Maranhão detectou, entre março de 2014 e novembro de 2016, 828 operações de simulação de compra de soja com as firmas de fachada, totalizando R\$ 176.711.498,00. A Agropecuária MCD realizou 11.561 operações interestaduais de venda de milho, no valor de R\$ 212.935.854,00. O GAECO aponta que o esquema fraudulento causou um prejuízo de R\$ 23.235.361,00.
VILA NOVA DOS MARTÍRIOS – TERMO IMPERATRIZ 17/08/2017	O MPMA firmou Termo de Ajustamento de Conduta com a Prefeitura, solicitando que seja respeitada a carga horária mínima estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nas escolas da rede pública municipal.
BOM JARDIM 17/08/2017	A pedido do MPMA, a Justiça determinou, em caráter liminar, a indisponibilidade dos bens, até o limite de R\$ 5.692.849,88, da ex-prefeita de Bom Jardim, Lidiane Leite e outros oito réus, envolvidos nas ilegalidades em dois pregões presenciais, realizados em 2013 e 2015, para aquisição de merenda escolar.
LAGOA DO MATO – TERMO PASSAGEM FRANCA 18/08/2017	O MPMA pediu, em Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, a condenação do ex-presidente da Câmara de Vereadores, em função de contratações irregulares verificadas na prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 2010.
IMPERATRIZ 18/08/2017	O MPMA realizou audiência pública no auditório da Secretaria de Saúde de Imperatriz para discutir o acúmulo ilegal de cargos e funções públicas. Destinado a servidores do município, o evento faz parte da campanha de combate à corrupção “Cidadão Consciente - Gestão Transparente

PORTO FRANCO 21/08/2017	Empresa foi contratada por R\$ 426 mil, apesar de haver servidores efetivos no setor de contabilidade do Município. A contratação desnecessária de um escritório de contabilidade pelo Município de Porto Franco levou o MPMA a ingressar com Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.
SÃO JOÃO BATISTA 22/08/2017	O MPMA ajuizou duas Ações Cíveis Públicas em desfavor do ex-prefeito solicitando o ressarcimento do valor atualizado de R\$ 11.758.504,75 e a indisponibilidade de bens do ex-gestor.
PORTO RICO DO MA. TERMO CEDRAL - 23/09/2017	Termo de Ajustamento de Conduta proposto pelo MPMA estabelece a realização, até agosto de 2018, de um concurso público para o quadro de servidores da Câmara de Vereadores de Porto Rico do Maranhão. Neste prazo, também devem ser nomeados os aprovados no certame.
BOM JARDIM 24/08/2017	Devido a diversas fraudes em processos licitatórios para aquisição de merenda escolar, o MPMA ofereceu denúncia, no último dia 16, contra a ex-prefeita de Bom Jardim, Lidiane Leite e outros cinco réus.
PASTOS BONS 25/08/2017	MPMA firmou TACs com a Prefeitura, Câmara Municipal e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Pastos Bons (SAAE), nos quais há o compromisso de realização de concursos públicos no município.
GOVERNADOR EDSON LOBÃO 25/08/2017	O MPMA e a Prefeitura de Governador Edison Lobão assinaram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) definindo critérios para o cálculo da carga horária nas escolas do município.
OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 28/08/2017	MPMA firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com o Executivo Municipal, para a realização de concurso público para o provimento de todos os cargos de professor da rede pública municipal de ensino, sobretudo para a educação especial.
AÇAILÂNDIA 29/08/2017	MPMA ingressou com Ação Civil Pública na qual cobra a regularização na oferta de professores nas escolas de ensino médio do município e a consequente regularização do calendário escolar. Por conta do déficit de professores, o ano letivo 2016 ainda não foi concluído na rede estadual de ensino em Açailândia.
SÃO BERNARDO 29/08/2017	O MPMA pediu, em Ação Civil Pública, a anulação, em caráter liminar, de licitação irregular e do respectivo contrato firmado com a empresa H. S. Costa dos Santos, para prestação de serviços de internet ao Município de São Bernardo
SERRANO DO MA. TERMO CURURUPU - 30/08/2017	O MPMA pediu, em Ação Civil Pública, a indisponibilidade dos bens dos nove envolvidos em uma licitação irregular para calçamento de ruas em Serrano do Maranhão.
AÇAILÂNDIA 31/08/2017	Em uma Ação Civil Pública (ACP), o MPMA acionou 12 pessoas por conta de um suposto pagamento de propina a vereadores, ocorrido em 2013, visando à aprovação de um projeto de lei para a concessão de incentivos fiscais à empresa Gusa Nordeste S/A.

BOM JARDIM 31/09/2017	MPMA ofereceu denúncia contra a professora Nadir Cardoso Lima, ex-diretora da Escola Básica Dinare Feitosa, devido a irregularidades na aplicação das verbas orçamentárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), repassadas ao Município de Bom Jardim entre os anos de 2013 e 2015.
SÃO JOÃO DOS PATOS 01/09/2017	O MPMA ajuizou Ação Civil Pública com pedido de liminar em desfavor do Município de São João dos Patos e da prefeita Gilvana Evangelista de Souza, solicitando que seja encaminhado à Câmara de Vereadores um projeto de lei que prevê a realização de um concurso público para 17 cargos. Também em caráter liminar foi requerida a exoneração dos servidores enquadrados em casos de nepotismo.
CANTANHEDE, PIRAPEMAS E MATÕES DO NORTE - 01/09/2017	Para garantir a transparência das gestões dos Poderes Legislativos de Cantanhede, Pirapemas e Matões do Norte, o MPMA ajuizou três Ações Cíveis Públicas (ACPs), pedindo a implementação efetiva dos respectivos Portais da Transparência e a correção das irregularidades observadas nos sites.
ITAPECURU MIRIM 04/09/2017	O MPMA ajuizou Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra o ex-prefeito de Itapecuru-Mirim (2013-2016) e ex-secretários.
BENEDITO LEITE 05/09/2017	O MPMA e a Prefeitura de Benedito Leite assinaram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que prevê a realização de concurso público para diversos cargos na administração municipal.
CEDRAL 11/09/2017	MPMA ingressou com Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, contra secretário municipal de Saúde. A ação foi motivada pelo acúmulo ilegal de cargos públicos nas esferas municipal e estadual.
PIRAPEMAS – TERMO DE CANTANHEDE - 13/09/2017	O MPMA ingressou com Ação Civil Pública de improbidade administrativa contra Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-prefeito de Pirapemas. A ação foi motivada por irregularidades na prestação de contas de um convênio.
VARGEM GRANDE 13/09/2017	MPMA pediu, em Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, a indisponibilidade liminar dos bens dos ex-prefeitos de Vargem Grande Miguel Rodrigues Fernandes e Edivaldo Nascimento dos Santos para ressarcir danos de R\$ 10 milhões, causados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões (Imap) do município no período de janeiro de 2009 a outubro de 2015.
BOM JARDIM 14/09/2017	Uma Ação Civil Pública proposta em agosto de 2016 pelo Ministério Público do Maranhão levou a Justiça a condenar Arão Sousa da Silva, ex-presidente da Câmara Municipal de Bom Jardim, por improbidade administrativa. Na época, o vereador revogou, unilateralmente, o decreto que havia declarado a perda do mandato da prefeita Lidiane Leite.
SÃO VICENTE FÉRRER 14/09/2017	MPMA ajuizou Ação Civil Pública de improbidade administrativa contra Maria Raimunda Araújo Sousa, ex-prefeita do município. A ação foi motivada pelo fato de a ex-gestora não haver apresentado a prestação de contas do Executivo Municipal no exercício financeiro de 2016.

<p>PAÇO DO LUMIAR 19/09/2017</p>	<p>Com o objetivo de garantir a correta implantação do Portal da Transparência do Poder Legislativo de Paço do Lumiar, o Ministério Público do Maranhão firmou, em 14 de setembro, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Câmara de Vereadores. O acordo prevê a regularização do site, no prazo de 60 dias, com a atualização das informações em tempo real, conforme prevê a legislação.</p>
<p>SÃO JOÃO BATISTA 19/09/2017</p>	<p>MPMA ingressou com Ação Civil Pública (ACP) na qual requer que a Justiça determine a regularização do Portal da Transparência do Município, de acordo com as determinações da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e Lei da Transparência (lei complementar nº 131/2009).</p>
<p>SÃO VICENTE FÉRRER 20/09/2017</p>	<p>MPMA ajuizou Ação Civil Pública por ato de improbidade contra a ex-prefeita do município e ex-secretária municipal de Saúde por ato de improbidade administrativa. As gestoras não apresentaram à Secretaria de Estado da Saúde (SES) o relatório de gestão e a ata de aprovação do Conselho Municipal de Saúde, omitindo a prestação de contas de um repasse no valor de R\$ 752.500,00 feito pela SES para o Município.</p>
<p>SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO 21/09/2017</p>	<p>Acúmulo ilegal de cargos públicos motivou a ação do MPMA. Por estar acumulando ilegalmente dois cargos públicos, a secretária de Saúde é alvo de uma Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. Além de secretária, a acionada ocupa o cargo efetivo de técnica de enfermagem no Município de São Luís, do qual está, momentaneamente, licenciada.</p>
<p>SÃO JOÃO BATISTA 22/09/2017</p>	<p>MPMA ingressou com Ação Civil Pública (ACP) por ato de improbidade administrativa contra oito envolvidos na contratação irregular de uma empresa para fornecimento de alimentação à Prefeitura no ano de 2013. O prejuízo aos cofres municipais foi de R\$ 130.148,20.</p>
<p>SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO 22/09/2017</p>	<p>MPMA ajuizou ACP em desfavor do prefeito de São Luís Gonzaga do Maranhão, e de empresário por ato de improbidade administrativa. O Prefeito cedeu um bem público a um particular. Uma retroescavadeira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi doada pelo gestor para uso particular do empresário com a finalidade de escavação de um terreno de propriedade dele na cidade, onde está sendo construído um posto de combustível.</p>
<p>SÃO JOÃO BATISTA 25/09/2017</p>	<p>O MPMA pediu, em Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, a indisponibilidade liminar de bens dos 13 envolvidos em fraudes na locação de veículos pela Prefeitura de São João Batista, no período de 2013 a 2016. Em 2016, a Prefeitura de São João Batista firmou um contrato de locação de veículos, no valor de R\$ 1,2 milhão, com a empresa J A Cruillas Neto ME/ Neto Transportes e Locações, que, entretanto, não possui empregados registrados junto ao Ministério do Trabalho.</p>

<p>SUCUPIRA DO NORTE 26/09/2017</p>	<p>Para coibir autopromoção da prefeita de Sucupira do Norte, o MPMA ajuizou Ação Civil por ato de improbidade administrativa, em desfavor da gestora, solicitando a entrega de novos uniformes escolares aos alunos da rede pública do município. O objetivo é substituir os atuais fardamentos, que contêm logomarca e a frase “Sucupira do Norte: Um futuro com novas ideias”, que remetem à campanha eleitoral da titular da administração municipal.</p>
<p>OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 26/09/2017</p>	<p>Em atendimento a pedido do MPMA, Justiça concedeu liminar, determinando suspensão do contrato e de quaisquer pagamentos advindos de prestação de serviços advocatícios firmados entre o Município de Olho d'Água das Cunhãs e o escritório João Azedo e Brasileiro Advogados Associados. A medida judicial foi tomada nos autos da Ação Civil Pública, proposta como desdobramento da campanha institucional “O dinheiro do Fundef é da educação: por uma educação pública de qualidade para todos os maranhenses”.</p>
<p>SÃO VICENTE FÉRRER 26/09/2017</p>	<p>O MPMA ajuizou Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa contra Maria Raimunda Araújo Sousa (ex-prefeita de São Vicente Férrer), João Evangelista A. Figueiredo (ex-secretário de Educação), Taciane Ribeiro Sousa (presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL), Josineia Silva Rodrigues (membro da CPL) e Maurília Azevedo Alves (membro da CPL), por irregularidade em licitação.</p>
<p>PRESIDENTE VARGAS – TERMO ITAPECURU MIRIM 03/10/2017</p>	<p>Devido à realização de transferências bancárias do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Municipais (Funpresv) para a conta da Prefeitura de Presidente Vargas, o MPMA ajuizou Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, contra a ex-prefeita do município.</p>
<p>LAGOA DO MATO – TERMO PASSAGEM FRANCA 03/10/2017</p>	<p>MPMA ajuizou Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa (ACP), em desfavor do ex-prefeito em virtude de irregularidades nas contas municipais do exercício financeiro de 2009. O Município recebeu transferências de convênios no valor de R\$ 2,83 milhões, mas foram informados somente R\$ 1,26 milhões.</p>
<p>BOM JARDIM 06/10/2017</p>	<p>Com base em Ação Civil Pública (ACP), por atos de improbidade administrativa, ajuizada pelo MPMA, a Justiça determinou o afastamento do prefeito do município do cargo. Pela decisão, o atual gestor está impedido de movimentar as contas do Executivo municipal e os bens dele estão indisponíveis até o limite de R\$ 1.435,468,65.</p>
<p>PRESIDENTE VARGAS – TERMO ITAPECURU MIRIM 6/10/2017</p>	<p>O MPMA requereu, em Ação Civil Pública a indisponibilidade liminar dos bens do ex-prefeito de Presidente Vargas, devido à falta de recolhimento de contribuições de R\$ 1,4 milhão ao Fundo de Previdência dos Servidores Públicos do município.</p>
<p>OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 17/10/2017</p>	<p>Atendendo pedido formulado em Ação Civil Pública proposta pelo MPMA, a Justiça determinou, em caráter liminar, a implementação, no prazo de 60 dias, dos portais da transparência do Executivo e do Legislativo do município.</p>

<p>PRESIDENTE VARGAS – TERMO DE ITAPECURU MIRIM 18/10/2017</p>	<p>Ex-diretor e ex-tesoureiro utilizaram R\$ 363,6 mil para despesas indevidas. O uso indevido de recursos do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos Municipais levou o MPMA, em Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, a indisponibilidade dos bens de dois ex-servidores do fundo. O objetivo é garantir a devolução dos R\$ 363,6 mil.</p>
<p>OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 19/10/2017</p>	<p>Justiça determinou o afastamento liminar do atual prefeito de Olho d'Água das Cunhãs. A medida foi motivada por inúmeras irregularidades constatadas no procedimento licitatório destinado à contratação de empresa para limpeza pública e coleta de resíduos não perigosos. A Justiça também afastou o presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL, o secretário municipal de Finanças, o chefe de Tributação e Cadastro e o procurador do município.</p>
<p>CANTANHEDE 20/10/2017</p>	<p>A reprovação das contas de um convênio firmado com a Secretaria de Estado de Cultura para realização do Carnaval 2014 levou o MPMA a solicitar a indisponibilidade dos bens, até o limite de R\$ 125,8 mil, do ex-prefeito. Além da indisponibilidade de bens, o MP pede a condenação do ex-prefeito às penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa.</p>
<p>OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 23/10/2017</p>	<p>Justiça determinou a indisponibilidade dos bens do prefeito de Olho d'Água das Cunhãs, do Secretário Municipal de Finanças, presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL, chefe do setor de Tributação e Cadastro, Contador da Prefeitura, procurador do município e da empresa Moraes Consultoria LTDA-ME-Parcele. A decisão liminar foi motivada por diversas irregularidades constatadas no procedimento licitatório nº 34/2016 para prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil para o Município de Olho d'Água das Cunhãs. Ainda como medida liminar, foi determinada a suspensão do contrato nº 004/2017, no valor de R\$ 222.600,00, relativo ao procedimento licitatório em questão.</p>
<p>CÂNDIDO MENDES 23/10/2017</p>	<p>TAC prevê a compra de móveis, suprlmentos para a unidade de saúde.</p>
<p>VARGEM GRANDE 23/10/2017</p>	<p>A prática de nepotismo na gestão do prefeito de Vargem Grande motivou o MPMA a pedir, em Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, a indisponibilidade dos bens do gestor.</p>
<p>CÂNDIDO MENDES 24/10/2017</p>	<p>MPMA ingressou com uma ACP por improbidade administrativa contra os ex-prefeitos e contra os ex-secretários de Saúde. A ação baseia-se em irregularidades na aplicação de verbas do Programa de Saúde da Família (PSF), Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde (Pacs). De acordo com o Denasus, não há comprovação de despesas dos programas Saúde da Família, Saúde Bucal e Agentes Comunitários de Saúde no exercício financeiro de 2005 e no período de janeiro a julho de 2007. O total de despesas sem comprovação chega a mais de R\$ 1,4 milhão.</p>

<p>OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS 25/10/2017</p>	<p>Atendendo pedido do MPMA, Justiça determinou o bloqueio dos bens do atual prefeito de Olho d'Água das Cunhãs, Rodrigo Araújo de Oliveira, e de gestores municipais e empresários. A ação foi motivada por inúmeras irregularidades constatadas pelo Ministério Público no pregão presencial nº 07/2017 (numeração anterior 20/2016), referente à aquisição de material de limpeza. A decisão liminar também suspendeu o procedimento licitatório. O bloqueio deve ser equivalente ao valor de R\$ 5.647.500,00.</p>
<p>SENADOR LA ROCQUE 26/10/2017</p>	<p>Conselheiros tutelares são exonerados por acúmulo irregular de cargos. Dois conselheiros tutelares do município de Senador La Rocque foram exonerados, no dia 16 de outubro, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em atendimento a uma Recomendação expedida pelo Ministério Público do Maranhão.</p>
<p>AÇAILÂNDIA 30/10/2017</p>	<p>MPMA oferece Denúncia contra ex-prefeito, ex-secretário e empresário por ato de improbidade administrativa contra ex-prefeito de Açailândia, ex-secretário municipal, e empresário, sócio-proprietário da empresa Nova Empreendimentos e Construções em razão de obras não executadas, superfaturamento e subcontratação de serviços</p>
<p>BARREIRINHAS 30/10/2017</p>	<p>MPMA aciona prefeito e secretária de Educação por calendário letivo fictício.</p>
<p>SERRANO DO MA. TERMO CURURUPU 06/11/2017</p>	<p>Ex-Prefeito é condenado por Improbidade Administrativa. Ação ajuizada em 2009 levou a justiça condenar o ex-prefeito, por Improbidade Administrativa, por irregularidades constatadas pelo MPMA e TCEMA em obras (construção de poços, escolas, aquisição de medicamentos, etc), que totalizam R\$ 3.831.149,46</p>
<p>PORTO RICO DO MA – TERMO CEDRAL - 07/11/2017</p>	<p>Ex-presidente da Câmara de Vereadores é acionado por Improbidade Administrativa. Falta de repasse ao instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) dos valores descontados da contribuição previdenciária dos vereadores de 2013 a 2014, no valor de R\$ 38.880,00.</p>
<p>MILAGRES DO MA – TERMO SANTA QUITÉRIA 07/11/2017</p>	<p>MPMA aciona ex-presidente da Câmara por improbidade administrativa, por irregularidades na prestação de contas do legislativo municipal no exercício financeiro de 2006.</p>
<p>MIRINZAL 07/11/2017</p>	<p>GAECO realiza busca e apreensão na casa de ex-prefeito, que ocupa a função de secretário municipal de obras. Foi determinada quebra dos sigilos bancários e fiscais. Pedido realizado durante apuração da morte do jornalista Décio Sá envolvendo agiotas.</p>
<p>VARGEM GRANDE 08/11/2017</p>	<p>Vereador e dois ex-prefeitos são acionados por Improbidade Administrativa, por acúmulo ilegal de cargos públicos. Um deles acumulava três matrículas de professor, sendo duas municipais e uma do Estado. Recebeu ilegalmente R\$ 102.110,67.</p>
<p>PRESIDENTE DUTRA 09/11/2017</p>	<p>MPMA garante indisponibilidade dos bens de acionados por improbidade administrativa. 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça determinou a indisponibilidade dos bens de oito pessoas e duas empresas, por irregularidade em convênio no valor de R\$ 362.520,00, para construção de 10 módulos sanitários.</p>

SANTA QUITÉRIA 09/11/2017	Irregularidades em prestação de contas levam o MPMA a acionar ex-presidente da Câmara, por irregularidade na prestação de contas referente ao exercício financeiro 2007.
CEDRAL 13/11/2017	MPMA aciona ex-prefeito por Improbidade Administrativa pela prática de nepotismo.
SÃO FRANCISCO DO BREJÃO – TERMO DE AÇAILÂNDIA 13/11/2017	MPMA pede indisponibilidade de bens de envolvidos em ilegalidade em convênio. A ação civil pública, por improbidade, pede a indisponibilidade dos bens de sete réus, entre eles ex-prefeito e empresários. O objetivo é garantir o ressarcimento de R\$ 412 mil.
CODÓ 13/11/2017	Ex-prefeito é condenado por improbidade administrativa. A 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça condenou ex-prefeito ao ressarcimento do valor R\$ 33.182,94, com juros e correção aos cofres municipais.
MATÕES DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM 14/11/2017	Prefeito é acionado por Improbidade administrativa, por contratação de motoristas e aluguel de veículos sem procedimentos licitatórios.
MILAGRES DO MA – TERMO SANTA QUITÉRIA 14/11/2017	Irregularidades em prestação de contas levam MPMA a acionar ex-presidente da Câmara, exercício financeiro de 2009, referente ao Acórdão PL-TCE nº 525/2014. Multa R\$ 26.305,18 e obrigação de devolver R\$ 20.496,66.
SANTA QUITÉRIA 16/11/2017	MPMA aciona ex-prefeito e ex-secretária por improbidade administrativa. A Ação baseia-se na desaprovação de contas pelo TCEMA do Fundo Municipal de Saúde (FMS). Os acionados foram condenados pelo TCEMA a devolver R\$ 47.646,70 e multa no valor de R\$ 47.529,34.
BURITI BRAVO 20/11/2017	Ex-prefeito é alvo de duas ações do MPMA por improbidade administrativa, em razão de 96 sentenças trabalhistas e sonegação previdenciária, em que o ex-prefeito causou prejuízo de R\$ 495.700,00 aos cofres municipais.
SÃO LUÍS 21/11/2017	Recomendações do MPMA objetivam aperfeiçoar serviços municipais. Recomendação trata da instalação de um centro de urgência e emergência para pacientes com suspeitas de Acidentes Vasculares Cerebrais, pedido baseado em Portaria 665 do Ministério da Saúde.
MIRANDA DO NORTE – TERMO ITAPECURU MIRIM 24/11/2017	Ex-prefeito é denunciado por crime previsto na Lei de Licitações. Ação Civil Pública por ato de improbidade contra o presidente da comissão de licitação, empresário e ex-prefeito, por irregularidade em Convênio.
PAÇO DO LUMIAR 27/11/2017	MPMA aciona prefeito por improbidade administrativa, por descumprimento da obrigação de manter em pleno funcionamento o Portal da Transparência.
AÇAILÂNDIA 29/11/2017	MPMA propõe Ação Civil Pública contra servidores públicos por Improbidade Administrativa por acúmulo ilegal de cargos públicos.
SANTA QUITÉRIA 30/11/2017	Ex-Prefeito é alvo de quatro ações por improbidade administrativa, por irregularidades na prestação de contas, com base em decisão do TCEMA, referente o ano de 2007.
SATUBINHA – TERMO PIO XII 30/11/2017	Ex-prefeito é acionado por irregularidades em prestação de contas, apontadas pelo TCEMA, referentes aos exercícios de 2009 e 2012.

PORTO RICO DO MA – TERMO CEDRAL 01/12/2017	Irregularidades em licitações motivam ação por ato de improbidade. MPMA ingressou com ACP por ato de improbidade administrativa contra a ex-prefeita de Porto Rico, a presidente da comissão de licitação e o empresário da empresa J.M. Barros Neto.
VIANA 01/12/2017	MPMA aciona ex-prefeito por improbidade administrativa. A ação é baseada em Acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA).
BOM JARDIM 01/12/2017	Condenados por fraude em licitação de serviço funerário são presos após denúncia do MPMA, o Poder Judiciário condenou e determinou a prisão da ex-prefeita de Bom Jardim, do ex-secretário de Articulação Política, do ex-pregoeiro da Comissão Permanente de Licitação, e da proprietária da empresa Funerária São João.
“OPERAÇÃO LEGO” - GONÇALVES DIAS – TERMO DE DOM PEDRO - 04/12/2017	Operação apreende documentos e equipamentos do Município. A pedido do MP foi realizada a Operação Lego. A ação foi coordenada pelo MPMA em parceria com a Polícia Civil.
MIRANDA DO NORTE –TERMO DE ITAPECURU MIRIM 04/12/2017	Ex-prefeito é acionado por improbidade administrativa por irregularidades no procedimento licitatório para construção de um aeroporto no Município. Também são alvos da ação e da Denúncia o ex-pregoeiro da Comissão de Licitação, o sócio-administrador da construtora P.M. Construções e Serviços LTDA.
CANTANHEDE 04/12/2017	MPMA pede indisponibilidade de bens de envolvidos em pregão irregular até o limite de R\$ 57,8 mil, do prefeito; do secretário de Administração e Finanças, do pregoeiro e da empresa IOS Empreendimentos Eirelli-EPP.
SANTA QUITÉRIA 05/12/2017	MPMA solicita ressarcimento de R\$ 5,49 milhões ao erário. O MPMA ajuizou Ação Civil Pública em desfavor do ex-prefeito solicitando o ressarcimento de R\$ 5.495.318,40 aos cofres municipais.
PAÇO DO LUMIAR 12/12/2017	Ex-prefeita é condenada à prisão em regime aberto.
PAÇO DO LUMIAR 13/12/2017	Justiça condena ex-prefeita e nove réus por improbidade administrativa, a pedido do MPMA.
PAÇO DO LUMIAR 15/12/2017	MPMA pede execução de TAC que prevê concurso de professores.
“OPERAÇÃO COOPMAR” SÃO JOSÉ DE RIBAMAR 18/12/2017	MPMA aciona ex-prefeito, 12 ex-secretários por improbidade administrativa – Irregularidades no contrato firmado entre a Prefeitura e a Cooperativa Maranhense de Trabalho e Prestação de Serviços (Coopmar). “Operação Coopmar” deflagrada pelo Grupo Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO).
PIO XII 19/12/2017	MPMA aciona ex-prefeito por improbidade administrativa – desaprovação de prestação de contas por ilegalidades e irregularidades insanáveis, no exercício financeiro de 2009.
SÃO ROBERTO – TERMO ESPERANTINÓPOLIS 19/12/2017	Determinada a indisponibilidade dos bens de ex-prefeita.
MIRANDA DO NORTE - TERMO ITAPECURU MIRIM 20/12/2017	MPMA garante suspensão de processos licitatórios.

DIREITO PENAL



ESTADO E CONTROLE SOCIAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: ENTRE A LEGITIMAÇÃO E A CRÍTICA ABOLICIONISTA

*Cláudio Alberto Gabriel Guimarães**

*Thayara Castelo Branco***

*Samantha Frazão Cruz de Godoy****

Resumo: Almeja-se com o presente trabalho analisar a pertinência das teorias que dão sustentação ao controle social formal exercido pelo Estado, em oposição àquelas que buscam sua deslegitimação. Parte-se do entendimento segundo o qual o controle social formal é o meio utilizado para alcance da disciplina social pelo viés punitivo, ou seja, para impor sanções para aqueles que vão de encontro aos bens tutelados pelo Estado na esfera penal, assim como entende-se que a essência dos fundamentos de existência do Estado repousa na ideia de que esta forma de controle traz maior segurança aos cidadãos, uma vez que afasta a possibilidade da solução de conflitos pela ideia da lei do mais forte, dando condições isonômicas de desenvolvimento a todos os indivíduos. No sentido oposto, várias são as teorias que atualmente investem contra tal ideia. São teorias deslegitimadoras do controle social exercido pelo Estado, buscando demonstrar que este controle é abusivo e estigmatizador, havendo outros meios extrapenais mais eficazes e menos danosos do que o direito punitivo para solucionar conflitos no âmbito das relações sociais.

* Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Especialista em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Docência Superior pelo Centro Universitário do Maranhão - UNICEUMA. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina, com área de concentração em Direito Penal. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com área de concentração em Criminologia. Professor Pesquisador do CNPq e UNICEUMA. Professor Adjunto da Universidade Federal do Maranhão. calguimaraes@yahoo.com.br

** Advogada. Doutora e Mestra em Ciências Criminais pela PUCRS, com área de pesquisa em violência, crime e segurança pública. Especialista em Ciências Criminais pelo CESUSC. Professora da graduação e da pós-graduação da Universidade CEUMA. Coordenadora da Pós-Graduação em Ciências Criminais da Universidade CEUMA. Professora Substituta da UEMA. thaybranco@yahoo.com.br

*** Bacharela em Direito pela Universidade CEUMA - UNICEUMA. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Violência e Cidadania - NEVIC da Universidade CEUMA - UNICEUMA. samanthafrzaocg@gmail.com

Palavras-chave: Controle social formal. Disciplina social. Teorias da pena. Abolicionismo penal.

Abstract: The aim of this study is to analyze the pertinence of theories that give support to the formal social control exercised by the State as opposed to those that seek its delegitimization. It is based on the understanding that formal social control is the means used to reach social discipline through punitive bias, that is, to impose sanctions on those who go against state-protected assets in the criminal sphere, as well as essence of the state's foundations of existence rests on the idea that this form of control brings greater security to citizens, since it removes the possibility of conflict resolution by the idea of the law of the strongest, giving isonomic conditions of development to all individuals. On the other hand, there are several theories that are currently invested against this idea. They are theories that delegitimize social control by the State, trying to demonstrate that this control is abusive and stigmatizing, with other extrapenalities more effective and less harmful than the punitive right to solve conflicts in the context of social relations.

Keywords: Formal social control. Social discipline. Theories of penalty. Criminal abolitionism.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como proposta realizar uma investigação acerca do controle social formal na sociedade contemporânea, analisando como o Estado, através das instituições que compõem o Sistema Formal de Controle Social, deve atuar para garantir a disciplina nas relações sociais, trazendo como contraponto uma exposição acerca das teorias deslegitimadoras do direito de punir, que defendem existirem outros meios, fora do eixo repressivo-punitivo, para alcance de tal desiderato.

Um ponto nevrálgico a ser levantado é a precariedade de proteção aos bens jurídicos e bem comum que deveriam ser tutelados pelo Estado, tendo como inafastável consequência o descrédito dos cidadãos acerca da capacidade das instituições que compõem o sistema de controle social formal punitivo manter sua eficiência no que tange aos seus propósitos básicos.

Nessa linha, a problemática é se a sociedade apresenta condições para se manter organizada e zelar por seus cidadãos de maneira isonômica sem a interferência do Estado Penal, se é possível que se alcance a

mínima condição de solucionar os conflitos intersubjetivos sem a coercibilidade punitiva exercida pelo Estado.

Para alcance mínimo de resultados na reflexão proposta, a pesquisa está dividida em três tópicos: o primeiro, busca descrever os fundamentos do controle social exercido pelo Estado, desde as teorias contratuálistas até as questões de legitimidade do seu exercício, o que acaba por enveredar pelas funções da pena.

Em seguida, no segundo tópico, transita-se pelas teorias deslegitimadoras do Direito Penal, que se opõem ao controle social formal, analisando-se seus objetivos e fundamentos.

Por fim, o terceiro tópico apresentará as conclusões a que chegamos, se necessária ou não a existência do controle social formal, se precedentes e em que medidas as críticas que se erigem contra tal forma de disciplina social.

2 FUNDAMENTAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO DIREITO DE PUNIR

Na busca por uma maior segurança na vida em sociedade o cidadão aprovou que suas condutas fossem reguladas por outros meios que não exclusivamente sua vontade. Sendo assim, consolidaram-se duas grandes formas de controle social: informal e formal¹.

O primeiro se dá através de uma forma sutil, de cidadão para cidadão: realizado pela família, pela comunidade, pela religião, pela escola, dentre outras instituições não necessariamente pertencentes ao Estado.

O segundo controle é exercido pelo Estado, pelas mãos dos entes a quem preliminarmente é atribuída tal competência². É por força desta forma de interferência que surge o Direito Penal.

¹ Andrade (2003a) sobre o Sistema Penal, explica que: “[...] o sistema penal, mecanismo de controle social formal (Legislativo - Lei Penal - Polícia - Ministério Público - Judiciário - Prisão - ciências criminais - sistema de segurança pública, etc.) constrói a criminalidade e os criminosos em interação com o controle social informal (família - escola - universidade - mídia - religião - moral - mercado de trabalho - hospitais - manicômios), funcionalmente relacionados às estruturas sociais”.

² Para Clemente (2015), “Todo o Estado dispõe de meios coercitivos para exercer as suas funções: nenhuma autoridade pública dispensa o aparelho coercitivo, próprio ou consignado: o Estado é uma instância autoritativa. O exercício da autoridade pressupõe a faculdade de coagir – nem todo o recurso à força se revela ilegítimo e, muito menos, imoral. A força não se opõe à autoridade, nem a liberdade. Em certas circunstâncias, só o uso adequado da força garante a vigência das regulações essenciais à vida social”.

Detalhando um pouco mais tal origem, necessário retroceder ao ponto no qual o homem é reconhecido como um indivíduo livre por natureza. Entretanto, ao assinar o contrato social, abriu mão de parte de sua liberdade em prol da coletividade para que pudesse exercer de forma plena a parcela de autonomia que ainda estava sob sua tutela.

A partir do momento em que os cidadãos assinam tal pacto, autorizam o Estado a zelar pelo seu conforto e segurança, renunciando seus instintos de autodefesa e justiça com as próprias mãos. Neste sentido, “Essa passagem do estado de natureza ao estado civil produz no homem uma mudança muito significativa, ao substituir em sua conduta o instinto pela justiça, e dar as suas ações a moralidade que lhes faltava anteriormente”. (ROUSSEAU, 2013).

É pacífico que desde Maquiavel³, e seu entendimento sobre a importância de um poder soberano que proporcionasse segurança e proteção, a partir de relações políticas e não religiosas, passando por Hobbes⁴ e a sua percepção sobre a necessidade de construção de uma ordem social com bases racionais, escoradas no livre-arbítrio dos homens – que os transformariam de indivíduos pertencentes a um estado de natureza, no qual tudo era permitido e imperava a anarquia, em súditos legais, com direitos e obrigações –, todo o pensamento político foi sendo construído, tendo por referência valores sobre o que é certo ou errado, pertencentes às percepções comuns que sobreviveram ao tempo – alguns denominam de direito natural – assim como, sobre a premissa da necessária existência de um ente que disciplinasse a sociedade, é dizer, o Estado⁵.

Importante ressaltar que a lapidação de tal pensamento ocorreu e ainda ocorre, até mesmo pelas exigências contextuais, posto que o próprio Locke⁶, tido por discípulo de Hobbes, acabou por refrear os poderes do Leviatã, limitando a atuação do Estado, exatamente por perceber a importância do reconhecimento dos direitos humanos na relação dos súditos para com o ente estatal, através do co-pacto social.

Ao abrir mão de parcela de sua liberdade, cada cidadão delegou apenas ao Estado o direito de penalizar aqueles que delinquissem contra um indivíduo ou contra toda a sociedade. Fazer “justiça com as próprias

³ Vide Maquiavel (1979).

⁴ Vide Hobbes (2006).

⁵ Por todos, Heller (1968).

⁶ Vide Locke (1994).

mãos” tornaria o cidadão um transgressor semelhante ao delinquente ao qual desejaria punir. Desta forma:

A primeira consequência que se tira desses princípios é que apenas as leis podem indicar as penas de cada delito e que o direito de estabelecer leis penais não pode ser senão da pessoa do legislador, que representa toda a sociedade ligada por um contrato social. (BECCARIA, 2014).

Visando uma punição mais adequada para aqueles que porventura viessem a atacar outro cidadão ou o Estado, o direito de punir monopolizado trouxe consigo o legislador, que aponta, além das condutas nocivas, a punição correspondente a cada delito praticado. Segundo Muñoz Conde (2005),

Para regular a convivência entre os homens, estabelecem-se normas vinculantes que devem ser respeitadas pelas pessoas enquanto membros da comunidade. O acatamento dessas normas é uma condição indispensável para a convivência em sociedade. A ordem jurídica e o Estado não são, por conseguinte, mais que um reflexo ou superestrutura de uma determinada ordem social incapaz, por si mesma, de regular a convivência de um modo organizado e pacífico. Na medida em que a ordem social seja autossuficiente, poderemos prescindir da ordem jurídica e do Estado.

Elaborado acima um breve resumo sobre os fundamentos para o exercício do controle social formal, necessário que fossem criadas, também, teorias para legitimar os meios através dos quais tal controle seria exercido. Assim sendo, foram desenvolvidos estudos sobre as funções da pena, que deveriam ser aplicadas àqueles que transgredissem o que o Estado instituiu como conduta socialmente aceita⁷.

Comumente, falam-se em cinco funções para a pena: *função retributiva, função preventiva geral positiva, função preventiva geral negativa, função preventiva especial positiva e função preventiva especial negativa.*

⁷ Sobre o assunto, detalhadamente, Tonry (2011b).

Cada uma destas funções apresenta a promoção de determinado efeito da punição. Para as prevenções gerais, o principal alvo a ser atingido com a aplicação da pena não seria primordialmente o infrator, mas sim a sociedade como um todo. Já as prevenções especiais, ao contrário, buscam atingir especificamente a figura do delinquente.

Com o advento da Escola Clássica⁸ iniciou-se a formulação da teoria da pena, fundamentada em teorias absolutas. O pensamento dos clássicos pode ser resumido no ensinamento de Cuelo Calon (1950):

La pena es el sufrimiento impuesto por el Estado, em execución de uma sentencia, al culpable de una infracción penal. De esta noción de desprenden los siguientes caracteres: Es un sufrimiento, o sentida por el penado como um sufrimiento. Êste proviene de la restricción o privación impuesta al condenado de bienes jurídicos de su pertenencia, vida, libertad, propiedad, etc.; Es impuesta por el Estado. La pena es pública, impuesta por el Estado para la conservación del orden jurídico o para restaurarlo cuando haya sido perterbado por el delito; La pena debe ser impuesta por los tribunales de justicia como consecuencia de un juicio penal; debe ser personal, debe recaer solamente sobre el penado de modo que nadie puede ser castigado por hechos de otros; debe ser legal, establecida por la ley, y dentro de los limites por ella fijados, para un hecho previsto por la misma como delito⁹.

De ver-se que para os clássicos a principal característica da pena

⁸ Para maior aprofundamento, Ferri (1996).

⁹ A pena é um sofrimento imposto pelo Estado, na execução de uma sentença, ao culpado por uma infração penal. Desta noção se depreendem as seguintes características: é um sofrimento, a ser sentido pelo apenado como tal. Este provém da restrição ou privação imposta ao condenado de bens jurídicos que lhe pertencem, tais como vida, liberdade, propriedade, etc.; é imposta pelo Estado. A pena é pública, imposta pelo Estado para conservação da ordem jurídica ou para restaurá-la quando tenha sido perturbada pelo delito; a pena deve ser imposta pelos tribunais de justiça como consequência de um juízo penal; deve ser pessoal, deve recair somente sobre o apenado de modo que ninguém possa ser castigado por atos de outros; deve ser legal, estabelecida pela lei, e dentro dos limites por ela fixados, para um fato previsto pela mesma como delito. (tradução livre).

privativa de liberdade é a retribuição¹⁰, ou seja, é atribuída à pena, exclusivamente, a difícil missão de fazer justiça, nada mais. No dizer de Bruno (1967) “é um mal justo com que o Estado responde ao mal injusto praticado pelo criminoso, em correspondência com a gravidade do fato, segundo o bem ofendido, e a grandeza de sua culpabilidade e pela qual se processa a reintegração da ordem jurídica violada”.

As grandes teorias justificadoras do caráter retributivo da pena foram formuladas por Kant e Hegel. O primeiro formulou sua teoria em bases de ordem ética, o segundo em bases de ordem jurídica, das quais nos ocuparemos a seguir.

Para entender Kant (1989) basta que citemos seu mais conhecido exemplo: se uma sociedade civil chegasse a dissolver-se, com o consentimento geral de todos os seus membros, como, por exemplo, os habitantes de uma ilha decidissem abandoná-la e dispersar-se, o último assassino mantido na prisão deveria ser executado antes da dissolução, a fim de que cada um sofresse a pena de seu crime e que o homicídio não recaísse sobre o povo que deixasse de impor esse castigo, pois poderia ser considerado cúmplice desta violação pura de justiça. Logo, dentro do pensamento Kantiano, a pena deve ser aplicada simplesmente para que se realize justiça, já que quando não há justiça, os homens não têm razão de ser sobre a terra.

Em síntese, para Kant (1989), o infrator deve ser penalizado, única e exclusivamente, em razão de ter desrespeitado a lei com a prática do delito, abominando qualquer consideração sobre utilidade da pena, enquanto intimidação ou recuperação do delinquente, o que pode ser desumido deste pensamento:

A pena jurídica (*poena forensis*) que difere da pena natural (*poena naturalis*), em que o vício é por si mesmo o seu próprio castigo, e com o qual nada tem que ver o legislador, jamais pode ser decretada como um simples meio de obter-se outro bem, mesmo em proveito do culpado, ou da sociedade da qual ele faz parte; mas ela deve sempre ser imposta ao culpado pela única razão de ter ele delinquido, porque nunca um homem pode ser tomado para instrumento dos

¹⁰ Sobre o tema, Bettiol (2000).

desígnios de outro homem, nem ser computado no número das coisas, objeto do direito real; sua personalidade natural o preserva de semelhante ultraje, ainda que possa perder a personalidade civil. O malfeitor deve ser julgado digno de punição, punível, antes de se haver pensado em tirar-se da sua pena qualquer utilidade para ele ou para os seus concidadãos.

Outro expoente defensor da teoria retributiva¹¹ da pena foi Hegel. Sua teoria, entretanto, tem uma concepção mais jurídica do que ética – como em Kant –, na medida em que o direito negado pelo crime é reafirmado pela pena, ou seja, a pena se justifica em razão da necessidade de se restabelecer a vigência da vontade geral representada pelo ordenamento jurídico e que foi negada pelo infrator quando da prática do ilícito penal. Logo, se a vontade geral foi negada pela vontade do infrator, e é ela, em última instância, que deve prevalecer, deve-se negar esta negação com a aplicação de uma pena e o conseqüente restabelecimento da vontade geral (ordem jurídica). É uma concepção dialética do fenômeno com a negação de uma negação e, portanto, com a reafirmação do direito: se realmente o delito nega o direito, a pena, ao negar o delito, reafirma o direito. Daí a mais conhecida proposição de Hegel (1997): “a pena é a negação da negação do Direito”.

A mais contundente afirmação do caráter retributivo da pena formulada por Hegel (1997) defende¹² que

somente através da aplicação da pena trata-se o delinquente como um ser racional e livre. Só assim ele será honrado dando-lhe não apenas algo justo em si, mas lhe dando o seu direito: contrariamente ao inadmissível modo de proceder dos que defendem princípios preventivos, segundo os quais se ameaça ao homem como quando se mostra um pau a um cachorro, e o homem por sua honra e liberdade, não deve ser tratado como um cachorro.

¹¹ Sobre o tema, em profundidade, Tonry (2011a), (2011b).

¹² Sobre retribuição, em maiores detalhes, Morselli (1997).

Mais modernamente temos em Bettiol (2000) o grande defensor do caráter exclusivamente retributivo da pena privativa de liberdade. Para o pensador italiano, a ideia da retribuição é, portanto, uma ideia central do Direito Penal. A pena encontra razão de ser no seu caráter retributivo. A retribuição é uma das ideias-força da civilização. Pode mesmo dizer-se que a ideia da retribuição é própria de todo tipo de civilização que não renegue os valores supremos e se ajuste às exigências espirituais da natureza humana. Para o autor, a pena é, portanto, um sofrimento impingido ao delinquente por causa do delito praticado. A ideia de retribuição encontra-se de tal modo intrinsecamente ligada ao conceito de pena, que fora dessa justificação a pena não existe.

Sucedendo a teoria retributiva da pena e embasada na perspectiva de defesa social¹³, surgiram as teorias preventivas da pena, formuladas a partir de uma nova escola, a escola positiva, que entendia ser função da pena inibir, tanto quanto possível, a prática de novos delitos. Portanto, após atravessar a fase natural da reação defensiva (vingança privada), a fase religiosa (vingança divina), a fase ética de penitência medieval (vingança pública), a fase jurídica da escola clássica, tem-se agora, com a escola positiva, a fase social, em que a pena não deve mais ser a retribuição por uma falta moral com um castigo proporcionado, e sim um conjunto de medidas sociais, preventivas e repressivas, que, correspondendo melhor à natureza do crime, seja uma defesa mais eficaz e mais humana da sociedade.

Fundamentavam a concepção de defesa social no fato de que todo ser vivo luta pela existência e o instinto da própria conservação o leva a reagir contra qualquer agressão de que seja ou esteja para ser vítima. É o instinto de defesa, de proteção a si mesmo uma das características inatas a todo ser vivo de qualquer reino, de qualquer espécie, revela-se tanto nos animais como nos vegetais.

A função preventiva da pena, adepta de uma função estritamente utilitarista desta, corolário de teorias relativas, divide-se em duas direções bem delineadas: *prevenção geral e prevenção especial*¹⁴.

Deve-se a Feuerbach¹⁵ a formulação da teoria da coação psicológica, que alicerça a prevenção geral, sustentando que através da pena

¹³ Em profundidade, Jescheck (1981).

¹⁴ Sobre o assunto, Zaffaroni e Pierangeli (1999), Fragoso (1991).

¹⁵ Para maior aprofundamento no tema, Bruno (1967).

combate-se a criminalidade. Para ele, com a cominação penal intimida-se a ameaça da pena, informa aos membros da sociedade contra quais condutas injustas o direito reagirá; por outro lado, com a aplicação da pena cominada, deixa-se patente a disposição de cumprir a ameaça realizada.

No outro polo, da prevenção especial, a finalidade continua sendo evitar o delito, mas, ao contrário da prevenção geral, que se dirige à generalidade dos cidadãos, a prevenção especial dirige-se exclusivamente ao delinquente em particular, com o escopo de que este não volte a delinquir. Logo, a finalidade da pena não é mais a retribuição, nem a intimidação, senão a ressocialização, reeducação e cura do delinquente¹⁶.

Entendem os partidários desta doutrina que em razão da prevenção geral não ter logrado êxito em sua função intimidatória, haja vista que o criminoso mostrou-se indiferente à ameaça contida na cominação penal, o que acarretou a ocorrência de um delito com a efetiva aplicação e execução da pena, resultados mais eficazes podem ser logrados, posto que agora a sanção penal não é mais uma abstração da lei, cujas verdadeiras consequências não podem ser sentidas, ao contrário, é uma realidade cujos efeitos penosos o réu está sofrendo e pode temer voltar a sentir.

As teorias da prevenção dividem-se em gerais e especiais. São gerais, quando consideram a pena em face da coletividade, no momento preciso de exercer a sua ação intimidativa; são especiais, quando consideram a pena em face de determinado delinquente, que já cometeu o crime, como meio idôneo de evitar a reincidência. Em resumo, a prevenção geral encerra a função social; a prevenção especial, a função individual da pena. (LYRA, 1942).

Da junção das teorias até aqui expostas edificaram-se as teorias mistas ou unitárias da pena, segundo as quais a pena é retribuição, mas deve, por igual, perseguir os fins de prevenção geral e especial. Dentro da prevenção, o princípio da retribuição jurídica, concedendo a pena como justa retribuição, mas com o fim de manter no Estado as condições da vida social.

¹⁶ Maiores informações sobre ressocialização, Cervini (1995).

Entendem, pois, os defensores da teoria unificadora que a retribuição, a prevenção geral e a prevenção especial são distintos aspectos de um mesmo e complexo fenômeno que é a pena, e que as teorias monistas com sua unidimensionalidade – ou retributiva ou preventiva – mostram-se incapazes de abranger e explicar o crime e a melhor maneira de tratá-lo, sendo imprescindível para segurança dos direitos fundamentais do homem, como também da sociedade, uma visão da pluralidade funcional que possui a pena.

Por fim, hodiernamente se digladiam os defensores das teorias da prevenção geral positiva e do neo-retribucionismo¹⁷.

Ambas veem na pena o escopo de consolidar, com a sua aplicação e execução, o sentimento coletivo de confiança na autoridade do Estado e na eficiência da ordem jurídica, reforçando no cidadão uma atitude durável de fidelidade à lei.

Elaborados acima estes breves apontamentos acerca dos fundamentos do direito de punir, dadas as limitações do trabalho de traçar uma visão panorâmica geral sobre o assunto, é hora de enfrentar as críticas feitas, dentro da mesma dinâmica.

3 TEORIAS DESLEGITIMADORAS - O *JUS PUNIENDI* EM QUESTÃO

Vários são os autores que, em maior ou menor medida, se insurgem contra o exercício do poder punitivo do Estado. Entre a doutrina já produzida, optou-se por abordar os eixos mais críticos, transitando (ainda que superficialmente) entre a total abolição e as alternativas ao cárcere e as esferas minimalistas penais.

Um dos enfoques das teorias deslegitimadoras está na percepção da punição como um mal desnecessário, um sofrimento estéril, uma vez que implicitamente a pena não apresenta qualquer objetivo ressocializador, tendo como finalidade precípua a repressão. Assim sendo, afirmam que a punição aplicada ao delinquente não só não traz qualquer efeito benéfico para o infrator, como acaba realizando o oposto ao que se propõe¹⁸.

¹⁷ Sobre o assunto, em profundidade, Tonry (2011a).

¹⁸ Cf. Andrade (2003).

Além disso, as teorias críticas alegam que o cárcere é um meio de etiquetamento social. Uma vez integralizado ao sistema penal, o indivíduo torna-se estigmatizado pela sociedade. Esta estigmatização leva o agente a internalizar a sua marginalização social, fazendo com que este incorpore por vezes definitivamente que é um ser que tem como principal objetivo atentar contra os bens jurídicos tutelados pelo Estado. Dessa forma, percebe-se que um dos principais reflexos da pena é o total alijamento daquele que cumpre pena da sociedade livre¹⁹.

Outro fator apontado como negativo pela teoria deslegitimadora-abolicionista é o que pode ser considerado crime: para esta corrente, o crime é relativo no tempo e no espaço²⁰. Diante disto, a criminalidade não existe em si, sendo socialmente construída. Ademais, a lei que delimita as condutas passíveis de punição constituem meio de imunização das classes dominantes, apresentando uma seletividade estigmatizante que tem por alvo indivíduos de determinada classe, raça e sexo. A legislação penal configura-se em violência institucional, sendo esta apenas uma ideia propositalmente reafirmada para influenciar o convencimento dos cidadãos: “trata-se de uma cômoda abstração para legitimar o sistema existente e reforçar suas práticas” (HULSMAN, 1997).

Esta seletividade estigmatizante pode ser observada no perfil daqueles que são alvos diretos do sistema penal: apesar de se ter uma ampla legislação tipificadora de condutas, aqueles que são aprisionados (salvo raras exceções) apresentam o mesmo perfil e cometeram basicamente os mesmos crimes. Neste sentido:

No centro desta problematização estão os resultados sobre a secular seletividade estigmatizante (a criminalização da pobreza e da criminalidade de rua x imunização da riqueza e da criminalidade de gabinete) e a violência institucional do sistema penal [...]. (ANDRADE, 2008).

Sabe-se também que existe a chamada cifra oculta da criminalidade: por mais que se busque punir todos aqueles que transgridem a lei, isto não é possível, ficando alguns casos sem a devida solução ou nem mesmo

¹⁹ Cf. Zaffaroni (1999).

²⁰ Sobre o assunto, imprescindível a leitura de Christie (1998a), (1998b), (2009).

chegando ao conhecimento do ente responsável. Ocorre que para os adeptos das teorias em comento a cifra oculta não é exceção, tendo em vista que a maioria dos delitos não são punidos ou sequer investigados. A partir de então começaria a desigualdade: se um número *x* de indivíduos comete determinados delitos, a injustiça começa a partir do momento em que somente parcela desses agentes são punidos, enquanto os demais permanecem impunes e a sociedade convive pacificamente com esta realidade.

Os abolicionistas defendem que atualmente o próprio sistema penal já possui excludentes, sejam de ilicitude ou culpabilidade, para poupar o infrator de sofrer a pena. Para eles, este rol pode ser ampliado, uma vez que a legislação é intrinsecamente patrimonialista e a responsabilização daquele que vai de encontro ao bem tutelado poderia, na maioria das situações, ser feita em outras esferas jurídicas, como a civil, por exemplo²¹.

Tais teorias críticas do sistema alegam, outrossim, que o sistema penal não protege os direitos fundamentais de seus tutelados, causando um verdadeiro impasse: de um lado estão aqueles que estão sendo alvo de punição nos estabelecimentos prisionais e do outro a sociedade que busca reação a atos estabelecidos pelo legislador como puníveis. Se do primeiro ponto de vista estes indivíduos aprisionados são sujeitos de direito que devem ter suas garantias constitucionais observadas, do segundo têm-se a sociedade que alega que a prisão não deve ser um local confortável, uma vez que nem todos aqueles que vivem no corpo social e seguem o que foi estabelecido pelo legislador possuem estas condições²².

A sociedade estaria sendo condicionada a acreditar que o direito penal é capaz de proteger os cidadãos e manter a ordem social. Entretanto, levando o esclarecimento necessário aos indivíduos, estes refletiriam que existem outros meios de controle no próprio direito, que não o penal, que são plenamente capazes de exercer essa função protetiva e ordenadora da sociedade.

Ao invés de criminalizar condutas, centralizando e institucionalizando o poder punitivo, o controle social seria muito mais eficaz ao descriminalizá-las, o que não significa não aplicar qualquer medida contra aqueles que atentaram contra os bens jurídicos tutelados pelo Estado, mas utilizar formas alternativas ao controle repressivo policial e ao cárcere.

²¹ Cf. Hulsman (1989) e Hulsman e Celis (1993).

²² Cf. Ferrajoli (1997), (2006).

No que pertine especificamente à função da pena privativa de liberdade, seus críticos denunciam que esta já apresentou diversas adaptações ao contexto da sociedade em que é aplicada, de acordo com as necessidades políticas. Ocorre que atualmente o cárcere não vem cumprindo qualquer das funções a que se propõe originariamente²³.

Este efeito que faz com que o indivíduo deixe de ter como referencial as condutas que a sociedade considera como corretas e passe a seguir principalmente o código que é imposto aos detentos pelos próprios detentos, é chamado de prisionalização. Essa internalização do código do recluso é um dos fatores que fazem com que a ressocialização não seja possível dentro do ambiente penitenciário²⁴.

Na verdade, a prisão, defendem, apresenta um efeito dessocializador, pois a realidade das pessoas que são colocadas nestes locais envolve uma estrutura física precária, profissionais despreparados e ociosidade. Isto ocorre principalmente devido aos poucos recursos investidos nas instituições carcerárias.

Ao contrário, é preciso denunciar as culpabilizações artificiais que o sistema produz. Em inúmeros casos, a experiência do processo e do encarceramento produz nos condenados um estigma que pode se tornar profundo. Há estudos científicos, sérios e reiterados, mostrando que as definições legais e a rejeição social por elas produzida podem determinar a percepção do eu como realmente “desviante” e, assim levar algumas pessoas a viver conforme esta imagem, marginalmente. (HULSMAN, 1997).

Além disso, o cerceamento da liberdade e o ambiente conflituoso geram uma enorme frustração nos detentos, frustração esta que é aumentada pelas péssimas condições de vida fornecidas pelo Estado.

Denunciam que com o passar dos anos estes fatores levaram a crise na execução da pena privativa de liberdade, crise esta que se reflete claramente quando os profissionais que exercem suas atividades no sistema penitenciário acabam por reconhecer a legitimidade da subsociedade carcerária, concedendo até privilégios para aqueles detentos que são tidos

²³ Sobre o tema, cf. Valente (2003).

²⁴ Cf. Valente (2003).

como autoridades para evitar qualquer situação que a sociedade – aqueles que estão do lado de fora da prisão – considere fora de controle²⁵.

4 BREVES REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL FORMAL NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Diante do que até agora foi exposto e observando acontecimentos que repercutem na sociedade, como o crescente índice de criminalidade, violenta ou não e, como consequência, a crescente reação popular a tais crimes, com as constantes chacinas e linchamentos públicos ou, no âmbito penitenciário, as fugas e rebeliões, a exemplo do que ocorreu em 1992 no presídio do Carandiru, em São Paulo e mais recentemente a violenta rebelião em um presídio amazonense, entre tantos outros exemplos que poderíamos citar, surge no seio da sociedade a sensação de que o controle social formal é ineficaz e, conseqüentemente, o Direito Penal um instituto falido²⁶, que não logram êxito ao exercer suas funções de manter a sociedade organizada e pacífica²⁷, conforme o estatuído no “contrato social” no qual os cidadãos acreditavam quando abriram mão de parte de sua liberdade em nome de um bem maior para todos.

Poderíamos sintetizar a questão, fazendo coro ao senso comum²⁸, em cuja percepção repousa a ideia de que o sistema formal de controle social não é efetivo nem eficaz, vez que Polícias, Ministério Público, Magistratura e Órgãos da Execução Penal não conseguem atender uma ínfima parte da demanda por segurança pública²⁹ e que as funções atribuídas às penas não são alcançadas.

²⁵ Sobre as funções da pena privativa de liberdade e uma ampla crítica à mesma, Guimarães (2007).

²⁶ Sobre a crise de legitimidade do Direito Penal na sociedade contemporânea, um trabalho atualizado, cf. Masi (2014).

²⁷ Sobre os conceitos de ordem, ordem pública e segurança pública, por todos, Araújo Filho (2003).

²⁸ Sobre crime e mídia, Katz (2009).

²⁹ Importante destacar que: “Ao longo dos séculos foi-se adensando a ideia de que a segurança é um conceito polissêmico e não é algo estático, adaptando-se ao contexto histórico, geográfico e cultural, bem como à conjuntura sócio-política e econômica. Embora historicamente a segurança sempre tenha estado relacionada com a luta pela sobrevivência individual, a sua conceptualização foi prioritariamente associada à vida dos homens em comunidade, à polis e à construção estadual, e na actualidade, inclui o papel de uma diversidade cada vez maior de actores públicos e privados, supranacionais e locais”. (ELIAS, 2014). Sobre os desafios da segurança contemporânea, por todos, Fernandes (2014).

Entendemos que o assunto é complexo³⁰ e que deve ser compartimentalizado para melhor enfrentamento da questão.

Inicialmente, no que pertine ao controle social exercido pelo Estado, pensamos que não podemos deixar a cargo do sistema formal de controle da sociedade toda a responsabilidade pela disciplina social³¹. Em outras palavras, o déficit de segurança pública hoje detectado no meio social deve ser atribuído à sociedade como um todo e não só ao Estado e seus organismos de controle. Temos que reconhecer que existem sérios problemas de socialização. A escola, a família, a religião, as relações comunitárias, entre tantas outras instituições pertencentes ao largo espectro do controle social informal, não tem conseguido atender tal demanda, qual seja, a de introjetar nas pessoas o respeito às normas de boa convivência social³².

No que pertine às funções atribuídas às penas, entendemos haver um problema de origem, no qual foi criado propositalmente, ou não, um grande mal-entendido.

Estamos a falar da clara separação que deve haver entre a única função que legitima – ou deveria legitimar – a aplicação da pena, intrinsecamente vinculada ao fundamento de existência do Estado, qual seja: defesa e manutenção da ordem jurídica e, conseqüentemente, da disciplina social, inicialmente cunhada de função retributiva e mais modernamente de prevenção geral positiva, mas, de qualquer forma, baseada na máxima de Hegel de que a pena é a negação da negação do direito e suas funções derivadas, intimidação, ressocialização e neutralização.

Tomando-se por base, portanto, a função retributiva como aquela que fundamenta e legitima a aplicação das penas no âmbito do Direito Penal, não haverá possibilidade de ataques ao mesmo, haja vista que não se pode discutir sobre a necessidade existente no meio social de imposição de ordem e disciplina como meio de possibilitar uma convivência minimamente possível entre as pessoas.

Melhor explicando, se a execução da pena (res)socializar o infrator, neutralizá-lo ou mesmo venha a intimidar outras pessoas para não cometerem delitos, temos que essas são funções decorrentes ou derivadas, o que significa que não fundamentam nem legitimam a aplicação da pena,

³⁰ Sobre as Teorias que tratam do crime e seu controle, em profundidade, Rock (2007).

³¹ Sobre o assunto, O'Malley (2009).

³² Para aprofundamento no tema, White, Haines, Asquith (2012).

sendo contingentes, vez que a pena foi aplicada com o objetivo maior e primeiro de manutenção e defesa da ordem jurídica.

E aqui entra a necessidade de reconhecimento de que existem outros meios de controle social mais afetos a determinadas funções estranhamente atribuídas ao Direito Penal, ou seja, quem tem que educar ou socializar é a família, a escola, quem deve intimidar é a religião ou os laços comunitários, quem pode neutralizar através de programas inclusivos são as instituições comunitárias ou mesmo o Estado através de organismos outros que não os afetos ao direito punitivo.

Em razão disso questiona-se: se a razão de existência de uma penitenciária é educar as pessoas, qual a razão de existência da escola? Se o maior objetivo das instituições religiosas de ensino, assim como, principalmente, da família é introjetar nas pessoas valores que as façam se portar de maneira digna, sabendo discernir entre o que é certo e errado, assim como educá-las no sentido de saberem das consequências da prática de atos que atentem contra os interesses gerais da sociedade, sejam criminosos ou não, por que atribuir tal tarefa, também, ao sistema penitenciário³³?

Necessário que se concretize o entendimento segundo o qual o Estado detém várias obrigações perante os integrantes do corpo social,

³³ Sobre o assunto, em maiores detalhes, Guimarães (2013), para quem: “Assim sendo, questões de educação, reeducação ou neutralização dos infratores, de intimidação ou reafirmação do valor da norma para os atores sociais, de satisfação para a vítima e/ou seus familiares, não são aptas a legitimar a aplicação das penas, vez que se encontram fora do âmbito do disciplinamento da sociedade pela via do controle social formal. Tais efeitos da pena podem até ser desejados e, em determinadas situações, se concretizarem, entretanto, como consequências possíveis, mas não como fatores legitimantes, até mesmo porque em relação a determinadas teorias há uma clara incongruência semântica entre os termos, vez que não há como conciliar a punição, que é algo que acarreta um mal, com educação ou (res) socialização, que é algo que representa algo positivo. A aplicação da pena se justifica, e só pode se justificar, em razão do fim para o qual foi pensado e criado o controle social formal: exclusivamente a disciplina dos cidadãos como pressuposto de existência da própria sociedade organizada pela via da proteção e manutenção da ordem jurídica. Assim, a educação fica a cargo da rede pública de ensino, a saúde sob responsabilidade dos hospitais públicos e a seguridade social garantida pelo INSS, enquanto a proteção contra atos que atentem contra a própria existência da sociedade organizada fica sob a responsabilidade do Sistema de Controle Social Formal ou Sistema Penal. A partir de tais fundamentos, não há mais como atacar a utilização das penas em razão de não educarem ou reeducarem, de não intimidarem, neutralizarem só parcialmente o infrator, de não ser comprovável que reafirmem o valor da norma, ou de que vítima e/ou familiares não se sentiram compensados com a aplicação da reprimenda penal. O fator de mensuração da legitimidade das penas vai se dar no espaço da segurança pública, a saber: se a aplicação das penas está alcançando ou não o objetivo de disciplinar a sociedade.

responsabilidades estas que devem ser levadas a efeito por órgãos especificamente determinados e preparados para tal fim³⁴.

Ora, se a pena pode intimidar, ressocializar ou neutralizar aqueles que pensam em cometer ou cometem delitos, por qual razão não se atribuir a tais funções o argumento de legitimação para sua aplicação?

Em primeiro lugar, como já dito, porque são funções estranhas ao Direito Penal, que se baseia, como seu próprio nome desvela, em penitência, daí também a origem do termo penitenciária. Portanto, pune-se para que o Estado possa manter a ordem e disciplina social, razão primeira de sua existência.

Ademais, e como principal argumento, quando se desvirtuam as teorias acima referidas – Teoria do Estado e de legitimação da aplicação da pena –, que proveem sustentação fundamentada para a existência do Estado e para o modo como este exercita o controle social formal, enfraquece-se tais argumentos, ou seja, é muito fácil dizer que o Direito Penal está falido sob a ótica da intimidação, da ressocialização e da neutralização, não acontecendo o mesmo quando se analisa o problema a partir da perspectiva de defesa e manutenção da ordem jurídica, vez que ainda não pensada ou explicitada nenhuma outra forma de controle formal da sociedade.

De todo o exposto, partindo-se agora de dois pressupostos que entendemos inafastáveis, ou seja, a necessidade do exercício do controle social formal e o reconhecimento deste como fundamento de existência do Estado, e também, que a pena repousa sua legitimação na defesa da ordem jurídica e social³⁵, passemos a enfrentar o problema do exercício de tal controle hodiernamente.

Pois bem, tendo como ponto inicial de análise a possibilidade de uma vivência e convivência pacíficas, agora em uma perspectiva pragmática, entendemos que a forma como hoje é realizado o controle social no Brasil e, em especial o controle social formal, está deixando muito a desejar, necessário sendo reconhecer que a maioria das críticas é procedente e que profundas mudanças devem ser, urgentemente, levadas a consecução.

³⁴ Sobre Política Criminal no Estado Democrático de Direito, cf. Valente (2015).

³⁵ Para Valente (2015): “A legitimidade jurídica deve ser a expressão da legitimidade sociológica que fundamenta e justifica a norma penal como uma construção abstrata – fática, valorativa e jurídica -, como reflexo da e na realidade criminal, necessária à tutela mais drástica de bens jurídicos individuais e supra individuais”.

Violência extrema nas penitenciárias, alarmantes índices de criminalidade, corrupção em todos os níveis institucionais do Sistema Formal de Controle Social, impunidade em níveis inaceitáveis, morosidade da Justiça Criminal são, entre tantos outros, problemas crônicos que estão desestabilizando o Sistema de Justiça criminal como um todo.

Enfraquecimento de laços familiares, alto índice de desemprego, comercialização da educação, corrupção política, sucateamento da educação pública em todos os níveis, enfraquecimento dos laços comunitários, perda da referência de valores, proliferação de igrejas cujo fim primeiro é o lucro são, entre tantos outros, problemas crônicos que estão afetando o exercício do controle social informal e, portanto, a possibilidade de relações sociais estáveis e pacíficas.

Em tal contextualização desfavorável e que acaba por oportunizar o aparecimento de soluções mirabolantes e fáceis, necessário que se esteja atento para que os limites históricos, atualmente constitucionalizados como princípios de contenção do poder punitivo, não sejam ultrapassados³⁶.

Várias são as correntes teóricas que apontam caminhos para determinadas políticas criminais, a exemplo do que elaborado por Jakobs (2007), na seara dos delitos graves, especialmente o terrorismo, que assim sintetiza seu pensamento:

O Direito penal do inimigo se caracteriza por três elementos: em primeiro lugar, constata-se um amplo adiantamento da punibilidade, isto é, que neste âmbito, a perspectiva do ordenamento jurídico-penal é prospectiva (ponto de referência: o fato futuro), no lugar de – como é o habitual – retrospectiva (ponto de referência: o fato cometido). Em segundo lugar as penas previstas são demasiadamente altas: especialmente, a antecipação da barreira de punição não é con-

³⁶ Sobre o assunto, Ashworth (2009). Dentro de tal perspectiva, Valente (2013) chama a atenção para o fato de que “A constitucionalização da segurança implica considerar a promoção da segurança como uma tarefa fundamental do Estado, prosseguida de forma directa ou indirecta. Há segurança quando a legalidade democrática está salvaguardada, quando os direitos dos cidadãos estão defendidos e garantidos, quando se garante a segurança interna, quando há bem-estar e qualidade de vida e igualdade real entre os cidadãos, quando se garante a integridade dos princípios do nosso Estado de direito e democrático: de que se destaca a dignidade da pessoa humana, cujo respeito implica o tratamento igual formal, material e em dignidade”.

siderada para reduzir, correspondentemente, a pena cominada. Em terceiro lugar, determinadas garantias processuais são relativizadas ou inclusive suprimidas.

Nessa linha de pensamento podemos exemplificar o endurecimento da legislação punitiva no Brasil com a Lei de Crimes Hediondos, entre tantas outras que majoraram as penas previstas, assim como suprimiram ou diminuiram benefícios para os infratores.

No extremo oposto, no âmbito do Direito Penal mínimo, tem-se buscado estabelecer políticas criminais através de leis despenalizadoras, no sentido de evitar a aplicação ou a execução da pena privativa de liberdade, a exemplo da Lei dos Juizados Especiais Criminais, que inclusive prevê a possibilidade de aplicação de medidas conciliatórias extrapenais, indenizações reparatórias e medidas similares.

Nos últimos anos, paulatinamente foram sendo introduzidas em nosso ordenamento medidas alternativas como a suspensão condicional da pena, as penas pecuniárias, as restritivas de direitos e o livramento condicional da pena, que surgem como uma opção para que o órgão julgador puna o indivíduo evitando o uso da pena privativa de liberdade, atendendo aos anseios de política que pugna pela descarcerização.

Defende-se, pois, em tal seara que a utilização do instrumento penal como forma de coerção está baseada, entre outros, no princípio da intervenção mínima, devendo este ser utilizado quando nenhum outro meio menos gravoso possa solucionar o conflito com condições de aplicabilidade e eficácia.

Assim, se para o reestabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas, e não as penais. Por isso, o Direito Penal deve ser a *ultima ratio* do sistema normativo, isto é, deve atuar somente quando os demais ramos do Direito se revelarem incapazes de dar a tutela devida a bens relevantes na vida do indivíduo e da própria sociedade. (BITENCOURT, 2015).

Assim sendo, não existindo uma receita pronta, nem soluções milagrosas, pensamos que os caminhos que devem ser percorridos pelo

Estado, pelas instituições civis, por cada um dos cidadãos que compõem o corpo social, enfim, por todos aqueles que são destinatários das normas de controle e beneficiários da possibilidade de viverem em uma sociedade pacífica, passam, necessariamente, pelo aprimoramento da democracia³⁷.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de analisar, dentro da perspectiva que entendemos correta, a questão do controle social formal, discorreremos no primeiro tópico sobre as teorias contratualistas, com o intuito de demonstrar que, sem o exercício de tal controle, o Estado não tem como fundamentar sua existência, vez que pautada na criação e execução de normas de disciplina que possibilitem aos membros do corpo social uma existência minimamente pacífica. Trabalhamos a pena privativa de liberdade, buscando analisar como ela pode ser aplicada de forma legítima, pois uma vez justificado o exercício do *jus puniendi*, é necessário que se legitime o meio através do qual este é exercido.

Encontramos no âmbito das teorias retributiva ou neoretributiva ou da prevenção geral positiva os argumentos para tal controle, considerando que as teorias justificam a aplicação da pena como um meio para proteção e manutenção da ordem jurídica, tão somente. As outras funções atribuídas às penas são contingentes, derivadas, ou seja, nada obsta que sejam alcançadas, mas não servem como argumento de legitimação.

Na sequência do trabalho foram apresentadas as teorias críticas e deslegitimadoras do Sistema Penal, apresentando os diferentes enfoques doutrinários e as dificuldades de aplicação prática de tais entendimentos. Percebemos que diante de uma democracia fraturada e de uma sociedade em fluxo “esquizofrênico” e sem limites, torna-se extremamente difícil

³⁷ Sobre a responsabilidade na manutenção da segurança e da ordem pública em uma situação de normalidade constitucional, em profundidade, Oliveira (2015), para quem: A ordem pública e a sua manutenção é uma tarefa do Estado movida pelo conjunto dos poderes públicos, ou seja, o poder legislativo, o poder judicial e o poder executivo; seja legislando com o objectivo de manter a ordem pública ou julgando os infractores que desrespeitaram a leis conducentes a assegurar a ordem pública, os vários poderes estão concordantes com o objectivo de manter a ordem pública na sociedade portuguesa. É, no entanto, ao poder executivo, ou seja, ao Governo que compete a responsabilidade pela manutenção da ordem pública, através delineação de estratégias e modalidades de acção consentâneas com as diferentes problemáticas”.

trabalhar de forma pragmática sob essa perspectiva, ou seja, sem que o Estado imponha seu *Jus Puniendi*.

Por fim, na dificuldade e não pretensa intenção de soluções prontas e fechadas, buscamos apresentar a via da democracia inclusiva, como forma de enfrentar as difíceis questões atinentes a melhor forma de organização da sociedade, acreditando-se que um caminho viável (porém não único) a ser trilhado para a busca de soluções em tal seara passa pela necessária participação de todas as pessoas e organismos que compõem o corpo social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 336 p.

_____. **Por que a criminologia (e qual criminologia) é importante no ensino jurídico?** Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/por-que-a-criminologia-e-qual-criminologia-e-importante-no-ensino-juridico/1168>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ARAGÃO, Antônio Moniz Sodré de. **As três escolas penais: clássica, antropológica e crítica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977. 355 p.

ARAÚJO FILHO, Wilson de. **Ordem pública ou ordem unida? Uma análise do curso de formação de soldados da Polícia Militar em composição com a política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro: possíveis dissonâncias**. Rio de Janeiro: EdUFF, 2003. 228 p.

ASHWORTH, Andrew. **Principles of Criminal Law**. 6 edition. London: Oxford University Press, 2009, 536 p.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica ao direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002. 254 p.

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2014.

BETTIOL, Guiseppe. **Direito penal**. São Paulo: Red Livros, 2000. 789 p.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Tratado de direito penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva. 2015. v. 1.

BRUNO, Aníbal. **Direito penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense, 1967. 421 p.

CALDEIRA, César. Política de segurança pública no Rio: apresentação de um debate público. **ARCHÉ interdisciplinar**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 19, 1998.

CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. 254 p.

CHRISTIE, Nils. Conversa com um abolicionista minimalista. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 6, n. 21, p. 13-22, jan./mar. 1998a.

_____. **A indústria do controle do crime**. A caminho dos gulags em estilo ocidental. Tradução de Luís Leiria. Rio de Janeiro: Forense, 1998b, 227 p.

_____. A suitable amount of crime. In: **Key Readings in Criminology**. London: Willan Publishing, 2009. p. 17-18.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Cidadania, polícia e segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015. 113 p.

CUELO CALÓN, Eugenio. Derecho penal: parte general. Barcelona: BOSCH, 1951. 842 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. O Direito como sistema de garantias. In: OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. **O novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 89-109.

_____. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 924 p.

FERREIRA, Wallace. Abolicionismo penal e realidade brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3605, 15 maio 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24443>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

FERRI, Enrico. **Princípios de direito criminal**. São Paulo: Bookseller Editora, 1996. 544 p.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema capitalista**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. Reflexões acerca do controle social formal: discutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

HEGEL, Georg W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Ícone, 1997. 279 p.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Mota. São Paulo: Mestre Jou, 1968. 374 p.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006. 519 p.

HULSMAN, Louk et al. **Abolicionismo penal**. Traducción por Mariano Alberto Ciafardini y Mirta Lilián Bondanza. Buenos Aires: Ediar, 1989. 149 p.

HULSMAN, Louk. CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas Perdidas**: o sistema penal em questão. Tradução de Maria Lúcia Karan. 2. ed. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

IPEA. Instituto de Política Econômica Aplicada. (2017). Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253>. Acesso em: 03 de jun. de 2018

JAKOBS, Gunther. **Direito penal do inimigo**: noções e críticas. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de derecho penal**: parte general. Barcelona: BOSCH, 1981, 1321 p.

KANT, Imanuel. **Metafísica de las Costumbres**. Madrid: Tecnos, 1989.

KATZ, Jack. What makes crimes news? In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009, p. 68-70.

LYRA, Roberto. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1942. 509 p.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MASI, Carlo Velho. **A crise de legitimidade do direito penal na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 303 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Brasília: Universidade de Brasília, 1979. 98 p.

MORSELLI, Élio. A função da pena à luz da moderna criminologia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 5, n. 19, p. 39-46, jul./set. 1997.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Direito penal e controle social**. Tradução de Cintia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 116 p.

OLIVEIRA, José Pereira de. **A manutenção da ordem pública em democracia**. Lisboa: ISCP, 2015. 516 p.

O'MALLEY, Pat. Risk, power and crime prevention. In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009, p. 373-378.

ROCK, Paul. Sociological Theories of crime. **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 3-23.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TONRY, Michael (Ed.). **Retributivism has a past, has it a future?** London: Oxford Press, 2011a, 291 p.

_____. (Ed.). **Why punish? How Much? A reader of punishment**. London: Oxford Press, 2011b. 433 p.

VALENTE, Manoel Monteiro Guedes. **Prisão. A metamorfose da violência**. Lisboa: Edição do autor, 2003. 39 p.

_____. **Segurança um tópico jurídico em reconstrução**. Lisboa: Âncora Editora, 2013. 146 p.

_____. **A Polícia do Estado democrático de Direito**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. 145 p.

WHITE, Rob; HAINES, Fiona; ASQUITH, Nicole. **Crime and criminology**. London: Oxford Press, 2012. 333 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 888 p.

_____. **O inimigo do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 222 p.

DIREITO CIVIL



A RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DA DEVOLUÇÃO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE EM CASO DE ADOÇÃO FRUSTRADA

*Andréa Martins Mendes**

*Kelda Sofia da Costa Santos Caires Rocha***

Resumo: O presente trabalho foi desenvolvido em conformidade com a legislação internacional, constitucional e minorista, pautando-se na observação da proteção integral da criança fazendo valer a sua absoluta prioridade sobre os demais grupos sociais e etários. Inicialmente, partiu-se de um estudo sobre a natureza jurídica da criança e do adolescente como sujeito de direitos na contemporaneidade, o que não era a realidade de outrora. Como a própria temática preceitua, após o estabelecimento desses pressupostos, iniciou-se o estudo da responsabilidade civil nos casos de adoção frustrada e a sua dificuldade em ser comprovada em virtude de, *prima facie*, não haver impedimento legal para o abandono antes do trânsito em julgado. Foram descritas as possibilidades de caracterização da responsabilidade civil no direito de família, demonstrando a questão da monetização das relações afetivas. Por fim, restou descrita a orientação de proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, frente à jurisprudência e à atuação do Ministério Público em prol de penalizar aqueles que resolvem imiscuir em menores esperanças vãs, destruindo seus sonhos de serem aceitos por uma família.

Palavras-chave: Adoção Frustrada. Responsabilidade Civil. Criança. Adolescente.

Abstract: This work was developed in accordance with international, constitutional and minorist legislation, based on the observation of the integral protection of the child, asserting its absolute priority over other social groups and age groups. Initially a study was started on the legal nature of the child and the adolescent as subject of rights in the contemporaneity, which was not the reality of the past. As the subject matter itself states, after the establishment of these assumptions, the study of civil liability in cases of frustrated adoption and

* Graduanda em Direito pela Universidade CEUMA.

** Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão. Pós-graduanda em Processo Civil pela Universidade Federal do Maranhão.

its difficulty in being proven due to prima facie, there is no legal impediment to abandonment before transit in judged. The possibility of characterizing civil responsibility in family law was established, demonstrating the question of the monetization of affective relations. Lastly, the guideline for the protection of the fundamental rights of children and adolescents has been described, in the face of jurisprudence and the work of the Public Prosecutor's Office in order to penalize those who resolve to meddle in the smallest hopes by destroying their dreams of being accepted by a family.

Keywords: Frustrated Adoption. Civil responsibility. Child. Teenager.

1 INTRODUÇÃO

Maria Berenice Dias atesta, em seu Manual de Direito das Famílias, que “o instituto da adoção é um dos mais antigos de que se tem notícia” (DIAS, 2014, p. 480). Tendo relação com o culto doméstico das civilizações antigas e a manutenção da herança familiar, perpetuando-se a influência da família no meio social pela existência de herdeiros, tal instituto era a saída apta para aqueles que não possuíam filhos “legítimos”.

Através da adoção, historicamente, inseria-se alguém no seio familiar para que adquirisse os mesmos direitos e se comportasse como se fosse membro da família desde o nascimento, mudando o status de nascimento, tornando-o sujeito ao poder familiar daquele grupo ligado, nos tempos antigos, não apenas pelo afeto, como, também, pelos laços de poder e influência (MADALENO, 2013, p. 673).

O Estado tem o direito de fiscalizar o encargo de proteção atribuído à família com o propósito de proteger o infante de eventuais violações aos seus direitos no seio familiar, tendo como competência o poder de suspender ou excluir o pátrio poder, afastando-o do convívio com os pais e/ou familiares sob os quais estejam submetidos com o propósito de preservar sua integridade física e psíquica, a partir do momento que se observa o não cumprimento dos deveres dos genitores.

A família, *stricto sensu*, corresponde às relações entre pais e filhos. O meio familiar compreende a composição de pais, filhos, mães, filhas, irmãos, irmãs, pais com um único filho, ou filhos com um dos pais e assim por diante. *Lato sensu*, a família é a composição de pessoas liga-

das por laços de parentesco que compartilham a mesma descendência e afinidade. A Constituição concedeu à entidade familiar uma posição de destaque ao colocá-la como base da sociedade, possuindo especial proteção do Estado.

Uadi Lammêgo Bulos ressalta que o legislador constituinte não atinou para as possibilidades de mutações no conceito de família da época do nascimento da Constituição Federal de 1988. Restou necessário tratar da questão da marginalização infantil, tema este que era relegado ao esquecimento (BULOS, 2014, p. 1616). O ECA, reproduzindo em sua quase totalidade o art. 227, *caput*, da CF, demonstra que deve haver uma articulação entre família, sociedade e Estado para a promoção do bem-estar das crianças (arts. 86 e 100, parágrafo único, inciso III, do ECA).

De acordo com o ordenamento que preconiza o direito da criança e adolescente, tem-se a regra de que a família natural tem o dever de não somente criar, como também de educar as suas crianças, ou seja, a família biológica tem um importante papel no desenvolvimento da criança.

Entretanto, é sabido que nem toda criança tem o privilégio de crescer junto à sua família biológica e, em muitos casos, existem aquelas que não têm nem a oportunidade de conhecer os pais biológicos, ou porque ficaram órfãos, ou até mesmo porque foram abandonadas.

Diante dessas situações, nasce a oportunidade para essas crianças, dentro do instituto da adoção, de participar de uma família, a qual é um dos bens mais desejados para muitas. Todavia, existem casos em que os pais que realizam a adoção não ficam satisfeitos com o novo filho, tornando-se uma adoção frustrada, e conseqüentemente tomam a triste decisão de devolver o adotado.

O ato de devolução do adotado não é amparado pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo que o próprio art. 39, § 1º, do Estatuto da Criança e Adolescente afirma que a adoção é um ato irrevogável, mas infelizmente não é o que condiz com a realidade, pois já existem diversos casos em que os tribunais se depararam com a devolução do adotado aos abrigos.

Deste modo, a devolução da criança ou adolescente ao abrigo de origem não exime os adotantes da responsabilidade de responderem por seus atos, uma vez que a devolução provoca não apenas danos morais, como também um grande dano emocional, já que se trata da perda de uma família.

Não há dúvida de que os adotantes devem ser responsabilizados pelos atos causados à criança ou adolescente devolvidos, principalmente porque aqui existe a ocorrência de um abuso de direito. Os adotantes, como também o Estado, têm o pleno dever de serem responsabilizados pelos danos causados aos adotados, uma vez que devem zelar e também garantir o direito da criança e do adolescente.

Os menores de dezoito anos são inimputáveis, de acordo com o art. 228 da CF/88 e art. 27 do Código Penal Brasileiro, sendo tratados pelo critério absolutamente biológico, pois a lei desenvolveu uma ideia de que a pessoa não tem condições de discernir sobre o caráter ilícito dos seus atos, não tendo capacidade de se determinar conforme o entendimento social esperado legalmente.

O ECA, por outra perspectiva, sujeita os infantes à legislação especial contida no seu bojo, dispondo que, constatado o ato infracional, o Juiz de Menores aplicará a internação em estabelecimento educacional, tendo que liberar o jovem compulsoriamente aos dezoito anos de idade.

O presente trabalho tem o condão de, mediante o exposto, investigar, baseado no instituto da adoção, a questão da adoção frustrada. Sem a pretensão de esgotar tão vasto tema, pretende-se identificar as reais consequências da frustração da adoção, bem como a responsabilização não apenas dos pais adotivos, como, também, do Estado.

Manifestou-se a importância da temática, pois a probabilidade de haver ou não, dentro do arcabouço legal brasileiro, a responsabilidade civil do adotante em relação à devolução do adotado, ou a própria identificação de que possível dano moral sofrido pela criança e adolescente em virtude de tal abandono previsto legalmente ou não, torna necessário saber se o menor tem o direito de receber indenização pelo dano sofrido e de quem é a responsabilidade de pagá-lo, já que, para os casos de adoção frustrada, não existe tutela penal, preconiza-se pela cível.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, tendo como referencial a legislação relacionada ao tema proposto, assim como a doutrina e a jurisprudência pertinente ao tema elencado. Trata-se de uma revisão bibliográfica, contudo, não obstante, tem-se como fundamento a investigação dos mais atualizados precedentes dos tribunais.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL NOS CASOS DE ADOÇÃO FRUSTRADA

2.1 Desafios para um efetivo reconhecimento da responsabilidade civil por parte dos adotantes nos casos de adoção frustrada

Dias, seguindo a ideia de Belmiro Welter, trata sobre a inconstitucionalidade do processo de adoção atribuindo-lhe adjetivos como “moroso”, “tortuoso” e “desacreditado”. A doutrinadora ressalta em seu manual que:

Preconiza ele a dispensabilidade do cumprimento de todos os requisitos legais (ECA 39 a 52-D), sob o fundamento de que o reconhecimento do filho afetivo é consensual e voluntário. Argumenta, ainda, ser inútil a via judicial, principalmente se já houve a prévia destituição do poder familiar. (DIAS, 2014, p. 508).

A habilitação para a adoção corresponde a um procedimento de jurisdição voluntária (DIAS, 2014, p. 508). O juízo competente é o da Vara da Infância e da Juventude e o interessado não precisa estar acompanhado por um advogado a fim de se manifestar.

Nos casos em que o(a) candidato(a) for casado(a) ou estiver em união estável, deverá ter o consentimento do(a) companheiro(a) para que possa ser feita a habilitação, pois, apesar de não haver vedação para que apenas um se manifeste, deve existir a concordância do outro.

Com a petição inicial é necessária a apresentação de uma série de documentos; comprovante de renda e de domicílio; atestado de sanidade física e mental; certidão de antecedentes criminais e negativa de distribuição cível (ECA 197-A). Na oportunidade os candidatos devem indicar o perfil de quem aceita adotar.

O Ministério Público pode requerer a designação de audiência para a ouvida dos postulantes e de testemunhas (ECA 197-B II).

A inscrição dos candidatos está condicionada a um período de preparação psicossocial e jurídica (ECA 50 § 3º), mediante frequência obrigatória a programa de preparação psicológica, orientação e estímulo à adoção inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (ECA 197-C § 1º). (DIAS, 2014, p. 509).

O art. 50, §4º do ECA possui uma exigência particularmente tenebrosa que é a obrigatoriedade da visitação dos candidatos a adotantes aos possíveis adotados aptos para a adoção, que se encontram sob a guarda do Estado. Considerando que a visita é tão somente para que seja feita a habilitação, tal etapa do procedimento expõe a criança e o adolescente em demasia e gera esperanças que podem não vir a serem satisfeitas.

O provimento 26/14 do CNJ prevê que os Tribunais de Justiça devem proceder com a instalação de varas especializadas com competência absoluta em matéria de infância e juventude. Os juízes devem determinar a realização de estudos sociais e, quando disponível, perícias devem ser feitas por equipes interdisciplinares.

O artigo 46 do ECA determina o estágio de convivência, cabendo ao juiz autorizar a sua dispensa nos casos em que o adotante já estiver sob guarda ou tutela “[...] por tempo suficiente para se avaliar a conveniência da constituição do vínculo” (DIAS, 2014, p. 510). O parágrafo 2º do artigo 46 do ECA elenca que a guarda de fato, por si só, não enseja o afastamento do estágio de convivência. Caso os autores venham a se separar no decorrer da ação de adoção, eles podem prosseguir juntos, pois é autorizada a concessão para os ex-companheiros, ou, caso um venha a desistir, o outro poderá seguir só.

A adoção, em regra, passa a exercer os seus efeitos após o trânsito em julgado da sentença constitutiva. As exceções são os casos em que o adotante falece no decorrer do processo, fazendo que a sentença possua efeito retroativo até a data do óbito desde que reste incontroversa a vontade do adotante de cujus, nos termos do art. 47, §§ 6º e 7º do ECA.

A adoção provoca a destituição do poder familiar originário. Anteriormente se exigia um duplo procedimento: o primeiro de desconstituição dos genitores biológicos e o segundo de adoção. Contudo, foi reconhecido que em um único momento processual tudo poderia ser resolvido.

Considerando todo o procedimento, as exposições das crianças e dos adolescentes e a demora de todo o trâmite, não é inimaginável que o candidato a adotado desenvolva todos os dias a singela esperança de encontrar um lar e ser integrado a uma família.

O abandono do processo, ou sua deserção, não possui apenas o efeito de falta de interesse processual, mas implica o esfacelamento de todo um sonho de alguém que ainda não aprendeu a se proteger das mazelas do mundo por conta própria.

Maria Berenice Dias cita que:

Parte-se então à busca de um adotante, o qual para se candidatar à adoção, precisa submeter-se a um verdadeiro “rali”, que chega a durar mais de ano. Depois o candidato é inscrito no cadastro, aguardando anos até ser convocado. Ainda assim os candidatos não têm chance de conhecer, sequer ver uma foto ou um vídeo das crianças que podem adotar. A escolha é feita pelos técnicos e acaba acontecendo o que se chama de um encontro às escuras. (DIAS, 2014, p. 513).

A problemática do reconhecimento da responsabilidade civil nos casos de adoção frustrada é apontada no sentido de não haver previsão legal específica para a questão e, até mesmo, um certo incentivo do ECA ao atribuir o estágio de convivência como obrigatório para a identificação de compatibilidades entre os futuros familiares. Desnecessário ressaltar a ingenuidade do legislador, pois, se entre famílias consanguíneas, existem rivalidades de todos os tipos, nada impedirá que entre a criança e adolescente oriundo do processo de adoção e os pais adotantes haja conflitos, pois se trata de pessoas com ideais próprios e individualidades.

A jurisprudência tomou para si a responsabilidade de coibir atos irresponsáveis através de uma extensa gama de julgados, demonstrando que não restará impune quem, de maneira leviana, inflar no coração de uma criança esperanças que não pretende cumprir. Todavia, se durante o estágio de convivência, por vários motivos, não for identificada a aptidão entre adotantes e adotados, não é ilegal que a criança ou adolescente seja retornado para a instituição de abrigo sem qualquer penalidade para os candidatos a adotante.

2.2 A caracterização da responsabilidade civil no direito de família e no Estatuto da Criança e do Adolescente

Madaleno (2013, p. 209) aduz de forma categórica que “[...] nunca existiu um dano moral ou material específico do Direito de Família, mas unicamente uma regra geral que integra a Parte Geral do Código Civil, cujo instituto denominado responsabilidade civil [...]”. Em uma análise mais direcionada para o campo da afetividade e poeticamente trabalhada, a doutrinadora Maria Berenice Dias sustenta que “a responsabilidade decorrente das relações afetivas deveria ter por base a repetida frase de Saint-Exupéry: és responsável por quem cativas” (DIAS, 2014, p. 89).

O ECA assegura a “[...] a proteção imaterial do menor, como no caso dos artigos 3º e 5º, ao mencionarem que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana [...]” (MADALENO, 2013, p. 345); não autorizando, sob qualquer hipótese, que a criança e o adolescente sejam alvos de qualquer forma de abandono e negligência, devendo ocorrer a punição de quem assim proceder (art. 5º do ECA).

Consigna-se que o Estatuto prevê expressamente em seu art. 17: “[...] o respeito à integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, nela abarcada a preservação de sua imagem, a coibir seu uso abusivo e protegendo o menor da curiosidade alheia” (MADALENO, 2013, p. 345).

O doutrinador cita a ideia de Carlos Alberto Bittar (1997, p. 189 apud MADALENO, 2013, p. 345), ao relacionar que no seio familiar os membros podem e vão sofrer lesões em seus direitos provocados pelos seus familiares, contudo, ressalta que, conforme Alma Maria Rodriguez Guitián (2009, p. 33 apud MADALENO, 2013, p. 345), existe um costume de não levar para apreciação do judiciário litígios ocorridos dentro das famílias, sendo que isso pode ser encarado como uma espécie de regra moral.

Observa-se que existe uma imensa cautela quando se trata da reparação civil do dano moral no direito de família em relação aos outros campos do direito, pois a doutrina e a jurisprudência permanecem divididas sobre se deve ser aplicada a sua incidência ou não. Contudo, tendo por norte os princípios constitucionais aplicados ao Código Civil, como a dignidade da pessoa humana, não é estranha a aplicação dos artigos pertinentes à responsabilidade civil do atual Código.

No art. 927 é prescrito que é dever de quem cometer ato ilícito reparar o prejuízo e o art. 186, por sua vez, “[...] pressupõe a ilicitude decorrente do ato efetuado pela ação ou omissão voluntária, pela negligência ou imprudência de quem por qualquer dessas vias viola direito [...]” (MADALENO, 2013, p. 348) e provoca dano material ou moral a terceiro, como possa vir a cometer um dano a ser financeiramente reparado por aquele que abusa do seu direito (CC, art. 187).

Passando a vigorar o Código Civil de 2002, passou-se a ter no ordenamento pátrio uma modificação expressiva em razão, primeiramente, da mudança da redação do inciso I do art. 932, que alterou os vocábulos “poder” por “autoridade”, passando a serem lidos: “Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia”.

Stolze ensina que a mudança veio para melhorar, pois “a expressão “poder” no Código anterior era anacrônica, na medida em que o pai que não tivesse o menor em sua companhia não deixava de ter o “pátrio poder” sobre ele” (STOLZE, 2012, p. 234). Expressiva a tecnicidade do instituto, logo, o CC de 2002, ao direcionar o olhar sobre a figura parental que efetivamente possui autoridade sobre o menor, “fruto da convivência com ele, poderia ser responsabilizado pelo dano causado”. (STOLZE, 2012, p. 234).

Com o advento do art. 903 do Código Civil, restou consignado que todas as hipóteses de responsabilidade civil indireta são do tipo objetiva. Pablo Stolze, sobre o tema, aduz ainda que “[...] vale lembrar que não mais se analisa culpa para efeito de responsabilidade, ainda que sob a forma de presunção [...]” (STOLZE, 2012, p. 234).

Stolze (2012, p. 235) ressalta também que:

Como já observado, o Código de 2002 não contém regra semelhante àquela constante no art. 156 da lei revogada, referente à equiparação do menor púbere ao maior. Na verdade, o legislador foi mais além. No seu art. 928, subvertendo a teoria tradicional que considerava o menor impúbere inimputável, a lei civil consagrou a plena responsabilidade jurídica do incapaz — em cujo conceito se subsume o menor —, desde que os seus responsáveis não tivessem a obrigação de indenizar ou não dispusessem de meios

suficientes para tanto: “Art. 928. O incapaz responde pelos prejuízos que causar, se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes. Parágrafo único. A indenização prevista neste artigo, que deverá ser equitativa, não terá lugar se privar do necessário o incapaz ou as pessoas que dele dependem”.

Ou seja, não há importância no fato de se tratar de pessoa menor absoluta ou relativamente incapaz, se a pessoa que tiver a representação deste não possuir a obrigação ou o poder de suprir o dano, o ofendido poderá pleitear do próprio menor a reparação na medida do patrimônio disponível, desde que não prive a pessoa da sua subsistência.

No entanto, o parágrafo único do art. 928, mitigando a regra anterior, ressalva que “a indenização prevista neste artigo, que deverá ser equitativa, não terá lugar se privar do necessário o incapaz ou as pessoas que dele dependem”. Trata-se de regra que tenta conciliar o interesse da vítima com a situação de hipossuficiência do incapaz, que não poderá ficar à míngua em virtude de sua responsabilização civil. (STOLZE, 2012, p. 235).

Necessário trazer à tona essas informações em razão desses negócios jurídicos necessitarem de uma visão clara da situação familiar da criança e do adolescente.

As crianças e adolescentes sujeitos ao processo de adoção desenvolvem a esperança de que serão inseridas em um novo contexto familiar e que, a partir daquele momento, poderão ter pais e toda uma estrutura nuclear parental. A devolução de um infante e juvenil, nos casos de adoção frustrada, poderá ser equiparada ao abandono afetivo no sentido do candidato à adotante privar um menor de um ambiente familiar que ele já considerava ser parte devido a reiteradas vezes ter sido levado a crer que passaria a fazer parte daquela família ao fim do processo.

Apesar de a devolução das crianças e dos adolescentes para os abrigos, antes da sentença, não ser considerado um ato ilícito por falta de previsão normativa, o abandono afetivo decorrente da instigação do

desenvolvimento da esperança no menor pode ser considerado abandono afetivo pela sua não satisfação e conseqüente extensa seqüela psicológica deixada no candidato a adotado.

Conforme o Enunciado 8 do IBDFAM, “o abandono afetivo pode gerar direito à reparação pelo dano causado”; o direito à reparação é decorrente da afetação do “sentimento de estima frente determinado bem” (DIAS, 2014, p. 98), logo, considerando que a adoção é uma ideia de emulação de uma relação filial parental biológica, não pode se esperar que os seus efeitos devam ser reconhecidos em sua totalidade apenas após a sentença do processo de adoção.

O sentimento de pertença inicia antes que o juiz determine qualquer coisa no processo. Ele começa a partir do momento em que candidatos a pais se dispõem a conhecer a criança e o adolescente, demonstrando que os escolheram como futuros filhos. Não se trata de garantir direitos sucessórios para quem a lei não concedeu status de sucessor, trata-se de candidatos a pais que precisam se conscientizar de que a criança e o adolescente não são meros objetos que podem ser devolvidos caso não agridem de pronto.

Filhos biológicos não poderiam ser desfeitos pela família pelo mesmo motivo que os adotantes podem fazer com o primeiro sinal de imperfeição no adotado, portanto, deve existir instituto equiparado ao abandono afetivo com o dever de reparação de dano moral para o menor duplamente abandonado em sua vida.

O estágio de convivência possui um propósito nobre, pois é um mecanismo presente no ECA que objetiva a preparação de candidatos a adotantes e adotados para a efetiva formação do vínculo familiar com a efetivação da adoção. No art. 46, §4º do ECA, está previsto que adotantes e adotados devem passar por um período mínimo de convivência que deverá ser acompanhado por uma equipe interprofissional do Juizado da Infância e da Juventude. Necessário destacar que o período de estágio será determinado pelo juiz de acordo com o caso concreto.

Na hipótese de inexistência de laços afetivos entre adotante e adotado, ainda assim persiste a noção de abandono. Não há que se falar, em regra, em desenvolvimento de vínculos afetivos em um prazo determinado pelo juiz, onde tal imposição poderá interferir na ideia que os envolvidos tenham da situação em que estão inseridos, prejudicando a adaptação da criança e do adolescente, causando a frustração da adoção.

A desistência de uma adoção, iniciado o estágio de convivência, é ato que indubitavelmente causa prejuízos nefastos ao adotando, que alimenta em si a esperança de que o ato será levado a cabo. A criança/adolescente, com a sua pureza, inocência e tranquilidade, não pode esperar algo diverso, sobretudo tendo um histórico de conflitos por conta de uma paternidade absolutamente irresponsável. Não seria capaz de exercer uma reserva mental acerca de seus sentimentos (REZENDE, 2014).

Maria Celina Bodin Moraes ressalta que após um período superior a vinte anos sob regime militar, o Brasil teve, com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, III, como fundamento da República a dignidade da pessoa humana. A constituição não criara tal fundamento, mas o positivou como “alicerce de ordem jurídica democrática” (MORAES, 2004, p. 406).

A professora Moraes (2004, p. 406) se baseou na teoria de Immanuel Kant para descrever que:

[...] considera-se, com efeito, que se a humanidade das pessoas reside no fato de serem elas racionais; de serem dotadas de livre-arbítrio e de capacidade para interagir com os outros e com a natureza – sujeitos, portanto, do discurso e da ação –, será “desumano”, isto é, contrário à dignidade humana, tudo aquilo que puder servir para reduzir a pessoa (o sujeito de direitos) à condição de objeto.

Partindo desse pressuposto, crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos que devem ter a sua dignidade protegida. Moraes (2004, p. 406) ainda cita que “o substrato material da dignidade assim entendida deve ser desdobrado em quatro postulados”, sendo o primeiro a existência de um sujeito moral que reconhece a existência de outros como iguais a ele, o segundo que é o reconhecimento do merecimento de respeito à integridade psicofísica de cada indivíduo titular desse direito, o terceiro corresponde à autonomia da vontade do indivíduo e o quarto é o pertencimento ao grupo social do qual se espera não ser marginalizado.

O dano moral corresponde à ofensa a um desses postulados que compõem a dignidade da pessoa humana, pois, conforme discorre a professora Moraes (2004), nos dizeres de Pontes de Miranda, isso seria o que nos caracterizaria como seres humanos.

Tartuce (2017, p. 986) aborda a questão da dignidade da pessoa humana ao referir-se a tese do “abandono paterno-filial ou abandono afetivo (teoria do desamor)”. O doutrinador ressalta que o judiciário vem, de maneira reiterada, obrigando os pais a indenizarem os filhos pelo abandono afetivo.

Ishida (2011, p. 8), ao apresentar o caso específico de uma criança que por conta de serviço médico prestado a não contento e recusa de realização de um exame radiológico, teve direito a indenização de R\$ 4.000,00, em virtude de decisão da Ministra Nancy Andrighi do STJ. Ressalta que a criança e o adolescente, mediante a corrente da proteção integral adotada pela legislação, têm direito a ter garantidos os seus direitos fundamentais, entre eles a indenização por dano moral.

2.3 O conflito de interesses entre o adotante e o adotado quando a adoção não se mostra mais viável

É bem verdade que existem muitos casos em que as crianças não têm o privilégio de crescer no seio de uma família, e, em muitas vezes, não têm nem a oportunidade de conhecer nem a mãe e nem o pai, vivendo em algumas situações até mesmo nas ruas; já em outras situações têm aquelas que já têm a oportunidade de, pelo menos, crescer em um abrigo.

Por outro lado, tem-se o fato de muitos casais, ou até mesmo pessoas solteiras, apesar da tamanha vontade, que por alguma circunstância da vida não tiveram a oportunidade de ter um filho.

Em face dessas situações, o sistema de adoção passou a ter um importante espaço não somente no ordenamento jurídico, como também na própria sociedade ao possibilitar a muitas crianças a oportunidade de terem uma família.

Nesse sentido, Diniz (2010) afirma que a adoção se trata de um vínculo de parentesco civil, que estabelece, entre adotante e o adotado, um liame de paternidade e filiação civil.

É bem verdade que este instituto também passou por significadas adaptações, até mesmo para alcançar um maior número de pessoas que

desejam adotar, assim como um maior número de crianças e adolescentes que desejam ser adotados.

E com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), muitos direitos das crianças passaram a ser amparados. Dentre os avanços trazidos pelo ECA, tem-se o fato de os maiores de dezoito anos também poderem adotar, além de poderem realizar esse ato, independentemente de seu estado civil.

Observa-se que, através deste instituto, cria-se uma nova esperança tanto para a criança, quanto para quem sente o desejo de adotar, já que aqui nasce a oportunidade de criar laços familiares e, assim, ambos passam a ter de fato o direito de estabelecerem uma família.

Outro fator bastante relevante que merece ser mencionado, é que graças à mencionada evolução jurídica, atualmente já não existe nenhuma distinção entre filhos adotivos e filhos biológicos, sendo que ambos mantêm os mesmos direitos e deveres para com os seus pais.

Nesse sentido, o art. 41 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990), menciona:

Art. 41. A adoção atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com os pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais. [...]

§ 2º É recíproco o direito sucessório entre o adotado, seus descendentes, o adotante, ascendentes, e colaterais até o 4º grau, observada a ordem de vocação hereditária.

Veja-se que o artigo apresentado trouxe a igualdade de direito entre filhos biológicos e adotivos, como também trouxe o desligamento de qualquer vínculo do adotado com sua família biológica, isso para também assegurar o direito do adotante em relação ao adotado.

Todavia, nem sempre o instituto da adoção reserva somente felicidades, isso porque existem muitos casos em que a adoção acaba sendo frustrada, ou seja, casos em que o adotante não se adequa à criança ou adolescente e acaba devolvendo-o para o abrigo de origem.

Como é de geral conhecimento, a adoção frustrada não ganha nenhum amparo legal por parte do ordenamento jurídico brasileiro, pois

a única maneira em que se pode devolver a criança é no estágio de convivência, quando não houve a adaptação da criança na família em que pretendia adotá-la.

Entretanto, apesar desta adoção não ter respaldo legal, existem muitos casos, no dia a dia, em que o adotante vem realizando esse tipo de prática e isso depois de já haver efetivado todo o processo de adoção.

Os tribunais também têm se deparado com essas situações em que os pais adotivos resolvem devolver a criança adotada. Assim, sabe-se que esse tipo de prática só tem a causar diversos danos à vida da criança, isso porque esta acaba que frustrando o sonho de estabelecer laços familiares e, assim, desenvolver algum tipo de trauma.

Como já fora mencionado na presente pesquisa, atualmente não existe nenhuma distinção entre filhos adotivos e filhos biológicos, e assim como um pai biológico não pode devolver seu filho, o filho adotivo também não pode ser devolvido. Regra esta que atualmente está sendo violada.

Outro fator que merece ser lembrado é que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, vem trazendo a irrenunciabilidade e irrevogabilidade da adoção, uma vez que este instituto é constituído após o trânsito em julgado da sentença.

Seguindo a análise de Carlos Roberto Gonçalves, citada por Madaleno (2013, p. 626), não se pode mais enquadrar como mero ato contratual o instituto da adoção, ou seja, o regramento atualmente adotado de proteção integral e defesa da melhor opção para a criança e o adolescente implica em uma construção de maior favorecimento para a parte mais frágil da relação que é o candidato a adotado.

Ao Estado cabe suprir as necessidades de quem não possa por sua conta ou com o apoio da família sobreviver. As crianças e adolescentes que são colocadas sob a guarda do Estado estão ali por não haver família para elas, logo, o instituto da adoção vem para inseri-las em um seio familiar, pois o núcleo familiar possui uma importância tão grande que foi elencado como sendo a base da sociedade, cabendo ao Estado o dever de protegê-la.

Sob a perspectiva psicológica, a adoção engloba aspectos psíquicos extremamente dolorosos, tanto para os adotantes quanto para os adotados. Apesar de ser um processo traumático, o sofrimento decorrente dele poderá ser diminuído com o exercício do afeto familiar.

Trindade (2014, p. 412), em seu Manual de psicologia jurídica, explicita que:

Conforme Papalia e Olds (2000), existe uma crença errônea de que as crianças adotadas são destinadas a ter problemas porque foram privadas de seus pais biológicos. Por outro lado, um estudo com 715 famílias com adolescentes que tinham sido adotados quando bebês constataram que quase três a cada quatro delas achava que a adoção desempenha um papel pouco importante na sua identidade. Steinhauer (1992) refere existir uma concordância geral de que o sucesso ou fracasso na adoção depende das características dos pais adotivos, da criança e da capacidade de cada um satisfazer as necessidades do outro, aceitando as limitações.

Trindade (2014, p. 412) sustenta que a vontade de ter filhos é fruto de um aspecto biológico do ser humano percebido pelos pais em relação à transitoriedade da vida. Os filhos representam a ideia de perpetuação da espécie, auxiliando a “[...] elaboração do luto pela própria morte”.

A adoção comportaria um mecanismo de sublimação para a frustração da possibilidade de ter filhos biológicos, evitando que os pais venham a desenvolver depressão em razão da sua infertilidade. O primeiro filho provoca mudanças no hábito da família e enquanto se desenvolve os pais se desenvolvem junto, seja a criança ou adolescente adotado ou não.

Jorge Trindade ressalta que a idade mais conveniente para a adoção, conforme ensinam diversos pesquisadores na área da psicologia, é o mais cedo possível, transitando na faixa dos dois anos de idade. Tal informação se sustenta no fato de que as crianças são “[...] especialmente sensíveis a rupturas precoces na relação” (TRINDADE, 2014, p. 413). Teoricamente, quanto antes dos dois anos acontecer a adoção, menos riscos de presença de traumas que tenham a capacidade de influir no desenvolvimento infantil existirão.

Em relação aos adotantes, quanto mais cedo ocorrer a adoção, sob a ótica da idade da criança, mais facilmente os pais a identificarão como sendo sua. Tal ideal narcísico prejudica o propósito da adoção, pois ela emula uma filiação biológica, ou seja, para que a adoção dê bons resultados, é essencial a aceitação das diferenças.

Os desafios envolvidos são vários e devem partir da premissa de que, caso seja a situação fática, os pais aceitem a sua situação de esteri-

lidade, e procedam com a explicação eventual para a criança do que é a adoção, sem esquecer a possibilidade do adotado manifestar interesse pela sua família biológica.

A principal razão que leva pais em busca da adoção é a infertilidade e isso se demonstra pela procura maciça de crianças de até três anos de idade. Adolescentes já são menos considerados nas escolhas.

Cardoso (2010, p. 43), ao tratar das razões e fundamentos para a adoção, aponta que, de um lado, as crianças e adolescentes desenvolvem uma expectativa surreal sobre a oportunidade de integrarem uma família e, por outro, o anseio por um imediatismo do processo em relação aos pais que desejam ver o mais rápido possível o seu desejo de construir uma família.

Entre as causas mais comuns de devolução da criança ou adolescente durante o processo de adoção estão, principalmente, a primeira, a não adaptação do candidato a adotado entre os membros da família pelos mais diversos fatores: a chegada de filhos biológicos, pois o desejo de adotar pode ser decorrente da suposta infertilidade do casal; questões de ordem fenotípicas ou a conclusão de um processo de adoção antes de outro em andamento, cumulando na devolução da segunda.

A idealização por parte dos adotantes também é um fator determinante para que o processo de adoção resulte em fracasso, pois, em razão de seu despreparo, tratam o adotado como um brinquedo que perde a sua finalidade lúdica, seja em razão de não retribuição a um suposto altruísmo que exige do adotado um comportamento perfeito como via de agradecimento ou porque não conseguiu com a adoção superar traumas como a impossibilidade de ter filhos biológicos ou o preenchimento da lacuna deixada por um filho morto. (CARDOSO, 2010, p. 5).

Logo, mediante o exposto, é necessário destacar que a criança e o adolescente são membros da família e detentores de direitos e deveres, mas, acima de tudo, devem ser alvos de cuidados por parte da sociedade, partindo precipuamente da família a sua proteção mais essencial. A adoção procura, citando ideia trazida por Madaleno (2013), emular uma relação de paternidade/maternidade e filiação no sentido biológico, pois, no âmbito da afetividade e juridicidade, não deve existir qualquer diferenciação entre filhos naturais e não-naturais.

Preconiza-se pela manifestação da autonomia da vontade dos adotantes em relação ao adotado face a uma adoção não mais desejada,

desenvolvendo na criança e no adolescente um sentimento de reiterado abandono e desprezo, pois, por duas ou mais vezes, não foram considerados aceitáveis para conviver em família.

Madaleno (2013) aponta que os efeitos da adoção são plenos e irreversíveis, conforme dispõe o art. 41 do ECA, pois a impossibilidade de serem revogados é o que torna real a estabilidade do vínculo familiar criado a partir do processo de adoção. Nota-se que a morte não põe termo ao parentesco entre o adotante e o adotado, de acordo com o art. 49 do ECA.

O adotado é desligado da sua família consanguínea e a adoção não pode ser desconstituída, pois a primeira ligação do adotado com um núcleo familiar foi cortada para que pudesse se integrar a outro pelos mais diversos motivos, logo, o poder familiar da primeira família é extinto com a adoção.

Rolf Madaleno questiona se existe “[...] o valor efetivo de uma adoção indesejada, quando adotado e adotante não se entendem e tampouco conseguem levar adiante o projeto de adoção” (MADALENO, 2013, p. 673) em razão de se rejeitarem ou não conseguirem se adaptar uns aos outros.

Madaleno (2013, p. 673) aponta que:

Essas pessoas contrariadas com a adoção terminam se tornando agressivas, rebeldes, e tudo fazem para externar esta sua inconformidade com os laços adotivos e assim acabam um e outro querendo desistir da adoção, podendo gerar na prática atos de abandono ou excesso de agressão.

Contudo, em resposta ao questionamento, o autor reitera que atritos familiares e incapacidades de ajustes de condutas entre familiares não são exclusivos entre adotantes e adotados, pois, em famílias consanguíneas, acontecem de balde e, nem por isso, os familiares desistem uns dos outros rotineiramente.

De forma clara, o doutrinador preceitua que:

Tratando a adoção de imitar a natureza, não faria sentido estabelecer discriminadamente normas para fazer cessar o vínculo de adoção com a morte do adotante, como se o ascendente deixasse de ser mãe

ou pai em razão de sua extinção física, voltando o adotado a ser filho de quem nunca exerceu de fato essa função parental, tanto que foi destituído do poder familiar e deu azo ao processo de adoção. (MADALENO, 2013, p. 673).

Urge identificar, com o anteriormente exposto, que existe um direito que em uma análise ponderada sobrepõe aos demais que é o direito da criança e do adolescente possuírem segurança em todos os seus aspectos para se desenvolverem, ainda que dentro do processo de adoção.

A regra da adoção é o estabelecimento do vínculo de parentesco de forma perene, ou seja, ele subsistirá por toda a vida e além, contudo, como é peculiar do direito em si, as possibilidades de exceções, nos casos em que a adoção não gerar qualquer vínculo de convivência, ela poderá ser desconstituída. É o que preconiza o Tribunal de Justiça do Espírito Santo na Apelação Cível 19020002184, ao elencar que “O retorno do adotado ao convívio da família biológica, em menos de um mês do ato de adoção, impede a formação de qualquer vínculo social ou afetivo com a adotante” (TJES, Classe: Apelação, 19020002184, Relator: SAMUEL MEIRA BRASILEIRO JUNIOR, Órgão julgador: SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 07/08/2007, Data da Publicação no Diário: 03/09/2007).

O adotado não pode ser devolvido após o trânsito em julgado da sentença que encerra o processo de adoção, pois conforme a isonomia direcionada às filiações nos moldes do art. 227, § 6º da Constituição Federal de 1988, não há diferenciação legal entre filho adotivo e biológico. Quem devolver o filho adotivo, após o trânsito em julgado, poderá ser enquadrado como incurso nas penas do art. 133 do Código Penal, abandono de incapaz. Em outros termos, antes do trânsito em julgado, a devolução poderá acontecer.

Esse tipo penal encontra-se no rol das chamadas infrações penais de perigo e, para que se caracterize, é necessário que o autor não deseje provocar morte ou lesão ao abandonado, ou seja, é imprescindível que haja o dolo de perigo e não o dolo de dano e tal perigo deve ser concreto (GRECO, 2016, p. 233).

Dessa forma, pode-se destacar os seguintes elementos constantes da redação típica: a) o ato de abandonar; b) pessoa que está sob o cuidado, guarda, vigilância ou autoridade do agente; c) incapaz de defender-se dos riscos resultantes do abandono.

O núcleo abandonar pressupõe o comportamento de deixar à própria sorte, desamparar, deixar só, ou seja, o agente afasta-se da pessoa que estava sob sua guarda, proteção, vigilância ou autoridade, permitindo que ela venha a correr os riscos do abandono, face à sua incapacidade de defesa (GRECO, 2016, p. 234).

Greco ressalta que a incapacidade prevista no caput do tipo pode ser “absoluta, relativa (ou acidental), durável ou, ainda, temporária” (GRECO, 2016, p. 234). Trata-se de crime próprio em virtude de ser apontado na lei quem pode praticar o ato delituoso e ser sua vítima de maneira específica, de perigo concreto, pois não basta o mero abandono, é necessário destacar o risco trazido pela ação e não admite a modalidade culposa.

O objeto material protegido é a pessoa que se encontra sob guarda e o bem jurídico tutelado é a saúde e a vida do abandonado. No que importa a temática da presente pesquisa, cabe destacar que o art. 133 do Código Penal preconiza uma relação pessoal de dependência entre o autor e a vítima em que o segundo é a parte mais frágil.

Prado (2017, p. 134) argumenta que:

O abandono importa deixar a pessoa desamparada ou sob o poder de quem não possa dispensar-lhe a assistência adequada, de modo a dar lugar a uma situação de perigo para sua incolumidade. A duração do abandono é indiferente. Pode ser temporário ou definitivo, desde que perdure por lapso temporal hábil a permitir o delineamento de uma situação de perigo para o bem jurídico protegido.

Nos casos em que a guarda já foi formalizada, a conduta encontra-se tipificada se o abandono gerar perigo concreto ao menor. Muitos adotantes que venham a devolver os adotados ao abrigo podem tentar se socorrer nesse aspecto da norma para que não caiam no direito penal, contudo, como já reiterado, após o trânsito em julgado da sentença que determina o estado de filiação mediante adoção, não podem ocorrer mudanças.

Partindo-se do pressuposto de que a lei sempre visa o melhor interesse da criança e do adolescente, deve ficar claro que o estágio de convivência no qual os candidatos a pais possuem a guarda da criança e do adolescente, instituto deveras frágil pela sua revogabilidade, não pode ocorrer a devolução do adotado por motivos banais tendo como alegação

o exercício regular do direito, pois o estágio foi concebido em prol da preservação do interesse do adotado e não do adotante.

A aceitação da questão da devolução também é um reflexo da preservação do melhor interesse da criança e do adolescente, pois poderão ser posteriormente adotados por quem de fato oferecerá o essencial para o seu desenvolvimento.

Taisa Maria Macena de Lima, ao discorrer sobre a “responsabilidade civil dos pais por negligência na educação e formação escolar dos filhos: o dever dos pais de indenizar o filho prejudicado” (LIMA, 2004, p. 621), cita que com a ausência do monopólio do poder familiar nas mãos do patriarca, a família e a perspectiva de proteção integral do menor, o poder familiar.

[...] assumiu, nos dias atuais, a feição de um poder-dever, de um direito-função, situando-se numa posição intermédia entre poder e direito subjetivo. É um *múnus público*, dado o interesse social que envolve, ao qual o Estado mantém-se atento, fixando os limites de atuação de seus titulares. O desrespeito a tais limites encontra, no sistema jurídico, uma resposta punitiva ou corretiva. (LIMA, 2004, p. 624).

A interferência do Estado nas relações familiares é pautada no conflito entre dois princípios: o princípio da autonomia da família e o princípio da intervenção subsidiária do Estado na esfera privada com o propósito de, mais uma vez, garantir a proteção integral da criança e do adolescente.

O Código Civil, no seu art. 1.635, ao apresentar as hipóteses de perda do pátrio poder, expõe que, em situações críticas, o Estado interferirá na esfera privada das famílias caso interesses caros para a sociedade não sejam atendidos.

2.4 Análise jurisprudencial de casos de adoção frustrada: o posicionamento do judiciário

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais apresenta reiteradas decisões relacionadas à frustração da adoção e a questão da indenização por danos morais, apontando como inovadora a atuação do Ministério Públi-

co em relação à busca da punição de quem, sem qualquer razão substancial, devolve o adotado para os abrigos. Cabe demonstrar, no caso concreto, se o modo como foi feita a devolução do menor ofendeu o seu direito à dignidade e, simultaneamente, se atentou para o melhor interesse do menor adotado.

[...] A inovadora pretensão do Ministério Público, de buscar o ressarcimento civil com a condenação por danos morais daqueles que desistiram do processo de adoção, que estava em fase de guarda, de forma abrupta e causando sérios prejuízos à criança, encontra guarida em nosso direito pátrio, precisamente nos art. 186 c/c arts. 187 e 927 do Código Civil. - O ilícito que gerou a reparação não foi o ato em si de desistir da adoção da criança, mas o modus operandi, a forma irresponsável que os requeridos realizaram o ato, em clara afronta aos direitos fundamentais da criança, bem como ao que está disposto no art. 33 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, pode haver outra situação em que a desistência da adoção não gere danos morais à criança, no entanto, não é este o caso dos autos. (Apelação Cível 1.0702.09.567849-7/002, TJ-MG, Relator(a): Des.(a) Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 15/04/2014).

Princípio constantemente reiterado nos julgados é o da confiança em conjunto com da boa-fé. Dias (2014, p. 59) explica que o princípio da boa-fé se divide em boa-fé objetiva e subjetiva, contudo, ambas são pautadas no dever de confiança. No caso da responsabilização em relação à frustração da adoção, percebe-se a aplicação da boa-fé objetiva que faz referência à confiança no outro.

A boa-fé objetiva é especificada pela doutrina como cláusula geral que impele às partes o dever de lealdade e respeito à confiança dentro de uma relação jurídica. Dias (2014, p. 59) ensina que “o exercício do direito irregular consubstancia quebra de confiança e frustração de legítimas expectativas”.

Aplica-se ao presente tema o adágio *nemo potest venire contra factum propriu*, ou seja, não se deve agir contrário ao que inicialmente se

dispôs prejudicando a confiança da parte contrária do negócio jurídico, o que acontece quando, por razão fútil, adotantes resolvem devolver o adotado.

[...] Apesar de não haver vedação para que os futuros pais adotivos desistam da adoção, a interpretação legislativa das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente é no sentido de sempre priorizar e resguardar os seus interesses, não podendo se permitir, pois, a revogação da adoção sob qualquer pretexto.

– Nas relações de família deve-se exigir dos envolvidos um dever jurídico consistente na manutenção de um comportamento ético e coerente, que se traduz na observância ao princípio da boa fé objetiva ou princípio da confiança, sob pena de se configurar o abuso de direito, passível de ser indenizado, com fulcro nos artigos 186 e 187 do Código Civil.

– Os danos morais devem ser arbitrados à luz do cânone da proporcionalidade, em que há relação de causalidade entre meio e fim, entre a ofensa e os objetivos da exemplaridade, e não, da razoabilidade, aplicável quando há conflito entre a norma geral e a norma individual concreta, entre o critério e a medida. (TJMG - Apelação Cível 1.0194.12.007673-3/001, Relator(a): Des.(a) Luís Carlos Gambogi, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/09/2015, publicação da súmula em 17/09/2015).

Costuma ser reiterado em julgados o fato de que não há óbice para que ocorra a desistência da adoção. Contudo, cabe lembrar que a boa-fé nasceu dentro do âmbito negocial, visando o campo das obrigações, se estendendo para todos os aspectos do direito civil como “critério de controle de legitimidade do exercício da autonomia privada” (DIAS, 2014, p. 60).

Dias (2014) ressalta que, nas relações familiares, não devem prevalecer comportamentos antiéticos, incoerentes e sem a intenção da satisfação de expectativas na medida das suas forças. A confiança acaba por se traduzir no afeto.

[...] O ato ilícito, que gera o direito a reparação, decorre do fato de que os requeridos buscaram voluntariamente o processo de adoção do menor, deixando expressamente a vontade de adotá-lo, obtendo sua guarda durante um lapso de tempo razoável, e, simplesmente, resolveram devolver imotivadamente a criança, de forma imprudente, rompendo de forma brusca o vínculo familiar que expuseram o menor, o que implica no abandono de um ser humano. Assim, considerando o dano decorrente da assistência material ceifada do menor, defere-se o pedido de condenação dos requeridos ao pagamento de obrigação alimentar ao menor, enquanto viver, em razão da doença irreversível que o acomete.

– Inexistindo prejuízo à integridade psicológica do indivíduo, que interfira intensamente no seu comportamento psicológico causando aflição e desequilíbrio em seu bem estar, por não ter o menor capacidade cognitiva neurológica de perceber a situação na qual se encontra, indefere-se o pedido de indenização por danos morais. (Des^a Hilda Teixeira da Costa). (Apelação Cível 1.0481.12.000289-6/002, TJ - MG, Relator(a): Des.(a) Hilda Teixeira da Costa, Câmaras Cíveis / 2^a CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 12/08/2014).

Conforme julgado acima colacionado, o lapso temporal mediante o qual o adotado permaneceu sob a guarda dos adotantes representa aspecto definidor da ocorrência ou não de abandono. Não se pode atribuir valores temporais definidos, principalmente em razão do afeto não poder ser aferido pelo tempo que se passa com alguém, todavia é um critério apto a determinar a boa-fé do pedido de desistência.

Foi observada manutenção do dever de pagamento de obrigação alimentar em decorrência de doença neurológica, contudo, o dano moral foi suprimido em razão de que o menor não teria condições de ter sido afetado na sua psiquê pelo abandono por não reconhecer o que de fato ocorreu.

Necessário manifestar que o judiciário também reconhece a inexistência de prejuízo ensejador de dano moral. De acordo com o julgado

abaixo citado, o critério adotado para a negativa do dano foi o fato de a criança ter passado pouquíssimo tempo com os adotantes e ter logo retornado para a família biológica.

APELAÇÃO CÍVEL Nº: 19020002184. RELATOR: DES. SUBSTITUTO SAMUEL MEIRA BRASIL JR. ACÓRDÃO EMENTA: PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE DISSOLUÇÃO DO VÍNCULO DA ESCRITURA PÚBLICA DE ADOÇÃO – PECULIARIDADES DO CASO – AUSÊNCIA DO VÍNCULO AFETIVO – RELEVÂNCIA – ATO FORMAL – INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. 1. A adoção objetiva a completa integração do adotado na família do adotante. 2. O retorno do adotado ao convívio da família biológica, em menos de um mês do ato de adoção, impede a formação de qualquer vínculo social ou afetivo com a adotante. 3. Sendo a adoção apenas um ato artificial e formal, a mesma não deve subsistir. 4. Recurso provido. Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas. Acorda a Egrégia 2ª Câmara Cível, em conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram o presente julgado, Vitória (ES), DES. PRESIDENTE DES. RELATOR PROCURADOR DE JUSTIÇA (TJES, Classe: Apelação, 19020002184, Relator : SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR, Órgão julgador: SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 07/08/2007, Data da Publicação no Diário: 03/09/2007).

Cabe ressaltar julgado extraído do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina, ambos fazendo referência à imposição de obrigação de pagamento de tratamento psicológico para os adotados que foram vítimas da atuação inconsequente de adotantes, contudo, cabe ressaltar a não manifestação de condenação em danos morais nos dois casos.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TUTELA ANTECIPADA - DETERMINAÇÃO PARA PROMOÇÃO DE TRATAMEN-

TO PSICOLÓGICO AO MENOR SUBMETIDO A SUCESSIVAS TENTATIVAS DE ADOÇÃO PELO MESMO CASAL, COM POSTERIOR DESISTÊNCIA - PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA - RECURSO IMPROVIDO. (TJ-MS, Relator: Des. Ruy Celso Barbosa Florence, Data de Julgamento: 06/03/2012, 4ª Câmara Cível).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ESTÁGIO DE CONVIVÊNCIA PARA ADOÇÃO TARDIA ESTABELECIDO. CRIANÇA DEVOLVIDA. DANOS PSICOLÓGICOS IRREFUTÁVEIS. PENSÃO MENSAL CAUTELARMENTE FIXADA. NECESSÁRIA A REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS PSÍQUICOS. O estágio de convivência que precede adoção tardia se revela à adaptação da criança à nova família e, não ao contrário, pois as circunstâncias que permeiam a situação fática fazem presumir que os pais adotivos estão cientes dos percalços que estarão submetidos. A devolução injustificada de criança com 9 anos de idade durante a vigência do estágio de convivência acarreta danos psíquicos que merecem ser reparados as custas do causados, por meio da fixação de pensão mensal. (Agravo de Instrumento nº 2010.067127-1, de Concórdia, Câmara Especial Regional de Chapecó, Relator: Guilherme Nunes Born. Data de Julgamento: 25.11.2011).

O juiz deve sempre ter por norte o melhor interesse da criança e do adolescente e a questão da sua proteção integral, ocorrendo o fato de que candidato a adotante pode não corresponder a melhor escolha para o menor por diversos motivos. Não há óbice para que, de forma fundamentada, o juiz negue a adoção. Conforme decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, há casos em que o próprio judiciário reconhece, por vezes, a inaptidão de adotantes:

APELAÇÃO CÍVEL. HABILITAÇÃO PARA A ADOÇÃO. SENTENÇA QUE DETERMINOU A

EXCLUSÃO DO CASAL DO CADASTRO NACIONAL DE ADOÇÃO. MANUTENÇÃO. Caso em que, em que pese o anterior deferimento da habilitação, os novos dados informativos, coletados após o insucesso do processo de adoção iniciado pelos apelantes, contraindicam a permanência do casal apelante no Cadastro Nacional de Adoção, pois comprovado que não possuem recursos internos suficientes para lidar e se responsabilizar com a parentalidade por adoção. Sentença mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70066384173, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 12/11/2015).

Percebe-se que não há uma unificação da jurisprudência nacional. A questão foi submetida para a apreciação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede de Recurso Especial Nº 1.513.284 - MG (2015/0025535-5), em relação à já aqui citada Apelação Cível nº 1.0702.09.567849-7/002, na qual foi constatada, apenas, a questão da diminuição/ extinção do dano por razões meramente processuais.

No que se refere à interposição do recurso especial pela alínea “c” do permissivo constitucional, para a caracterização da sugerida divergência jurisprudencial devem ser mencionadas e expostas as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, sob pena de não serem atendidos, como na hipótese, os requisitos previstos nos artigos 541, parágrafo único, do CPC/73 e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, já que as circunstâncias fáticas expostas nos precedentes colacionados divergem do substrato fático que fundamentou a decisão, ora recorrida. (STJ, Processo REsp 1513284 Relator(a) Ministro RAUL ARAÚJO Data da Publicação 08/09/2016).

O STJ apreciou demanda no sentido de que a progenitora das crianças tentara reaver o pátrio poder. Em decisão monocrática, o ministro Marco Buzzi manifestou posicionamento no sentido de:

Mister se faz ressaltar que foram também atendidos os demais requisitos contidos nos artigos 39 a 52 da LEI N° 8.069, de 13.7.90 - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, porque toma-se dispensável o consentimento dos pais biológicos que tiverem sido destituídos do poder familiar, assim como resulta dispensável a fixação de um período para o estágio de convivência porquanto o adotando já estava sob a tutela dos adotantes desde agosto de 2008, ou seja, por tempo suficiente para que seja possível avaliar a conveniência da constituição do vínculo entre eles. Inegável é também que a situação fática já se encontra consolidada, pois as crianças já chamam o casal de mãe e pai e são cuidadas por ambos como filhos, usufruindo estes das melhores escolas, de constante assistência médica e do convívio harmonioso ali constatado no estudo social. A adoção representa, sobretudo, um ato de amor e de desprendimento, principalmente quando busca atender aos interesses do menor. Na hipótese dos autos, pode-se afirmar ainda que se foi além, porquanto os apelados, num gesto humanitário não hesitaram em pleitear a adoção dos dois menores, irmãos biológicos, quando, segundo dados contidos no Cadastro Nacional de Adoção, a esmagadora maioria das pessoas que desejam ou se dispõem a adotar limitam-se a receber apenas uma criança. Por qualquer prisma que se procure analisar a questão debatida no caso concreto, seja com relação à situação fática consolidada, seja no que diz respeito à expressa previsão legal de primazia à proteção integral das crianças, chega-se à conclusão de que há mais do que reais vantagens para os adotandos, conforme preceitua o artigo 43 do ECA. Portanto, deve ser mantida integralmente a sentença, sob pena de que ocorra verdadeiro prejuízo aos menores. Nesse sentido, inexistente alegada violação aos dispositivos tidos por afrontados, outrossim, por estar devidamente fundamentado o acórdão recorrido, onde decidiu a matéria posta a sua apreciação, traduzindo apenas a inconformidade da recorrente com o teor da decisão, numa cla-

ra pretensão de rediscutir a matéria. (STJ, Processo AREsp 185120 Relator(a) Ministro MARCO BUZZI Data da Publicação 08/10/2015).

A adoção à brasileira, procedimento em que adotantes não passam pelo processo de adoção legalmente previsto, simplesmente registrando o adotado em cartório como se seu filho biológico fosse, possui muitos riscos, sendo desde a possibilidade de que os pais biológicos tentem retomar a criança até a impossibilidade emocional dos adotantes em cuidar de uma criança e/ou adolescente.

Todavia, caso seja comprovado que os adotantes, mesmo tendo praticado ilegalmente a adoção, sejam a melhor escolha para os mesmos, ocorrerá a manutenção da situação fática, permitindo que os adotantes continuem com os adotados.

O STJ, em 2018, decidiu pela manutenção da adoção à brasileira em detrimento de proceder com a devolução de criança para o abrigo.

CIVIL. HABEAS CORPUS. SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. MODIFICAÇÃO DE GUARDA. AUDIÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO. COLOCAÇÃO DE CRIANÇA EM ABRIGO INSTITUCIONAL. SUSPEITA DE “ADOÇÃO À BRASILEIRA. PRESERVAÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO PSICOSSOCIAL. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DE RELAÇÃO AFETIVA ENTRE PRETENSA GUARDIÁ E A INFANTE. NÃO OCORRÊNCIA DE DECISÃO FLAGRANTEMENTE ILEGAL OU TERATOLÓGICA HABEAS CORPUS DENEGADO. 1. Em regra, não é admissível a utilização de habeas corpus como sucedâneo ou substitutivo de recurso ordinário cabível. Precedentes. 2. A jurisprudência desta eg. Corte Superior tem decidido que não é do melhor interesse da criança o acolhimento temporário em abrigo, quando não há evidente risco à sua integridade física e psíquica, com a preservação dos laços afetivos eventualmente configurados entre a família substituta e o adotado ilegalmente. Precedentes. 3. Todavia, em situações

excepcionais, em que se buscou preservar o direito à convivência com a família natural da criança, não foi realizado o indispensável estudo psicossocial para aferir sua real situação, bem como não se formaram laços afetivos entre a infante e a pretensa guardiã, em razão do pouquíssimo tempo de convivência entre elas (dois meses), não é recomendável, em atenção aos princípios do melhor interesse e da proteção integral, que ela fique no lar da família substituta, até porque encontra-se abrigada há um bom tempo (sete meses). 4. Ordem denegada. (STJ, Processo HC 430216 / SP HABEAS CORPUS 2017/0330657-2. Relator(a) Ministro MOURA RIBEIRO (1156) Órgão Julgador T3 - TERCEIRA TURMA Data do Julgamento 15/03/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 20/03/2018).

A ementa citada expressa, mais uma vez, qual o posicionamento adotado pelo Superior de Tribunal de Justiça sempre visando a proteção do melhor interesse do menor e a sua proteção integral, reconhecendo que a manutenção do adotado na família que procedeu com a adoção à brasileira é mais benéfica que o retorno para o abrigo para que fosse devolvido para a família natural.

Seguindo a orientação do Superior Tribunal de Justiça de manutenção da proteção integral da criança e do adolescente e o direcionamento dos demais tribunais aqui exemplificados que continuamente apontam no sentido de preservação da dignidade do menor, cabe concluir que varia a ideia do que deve ser de fato protegido e qual o critério a ser adotado. Por conta disso, cabe necessária manifestação do STJ sobre qual a perspectiva a ser adotada nos casos de responsabilização civil no que se refere à adoção frustrada.

A responsabilização nos casos de adoção frustrada segue a linha do reconhecimento real de que a criança e o adolescente são sujeitos de direito titulares de honra subjetiva sendo consignado pela evolução do pensamento jurídico que “o abandono moral, a falta de cuidado e de convívio com os filhos vem se consolidando juridicamente como fundamento para indenização” (TRINDADE, 2014, p. 416).

Para o instituto da adoção e a sua possibilidade de sucesso ou não, a revogabilidade da guarda deve ser mantida em prol do interesse do me-

nor, caso não se mostre uma opção viável de colocação em família substituída, todavia, o instituto em si é extremamente frágil e, em caso de inépcia judiciária, a criança e o adolescente podem ser seriamente prejudicados.

Ishida (2011) aponta a necessidade de cautela em relação ao revogamento do termo de guarda, ressaltando a má-fé dos genitores que, após longos anos sem contato com a criança ou o adolescente, requerem a sua guarda por razões vis ou que não atendam ao interesse do menor.

Depreende-se do instituto que o menor é uma espécie de coisa inanimada disputada por progenitores e guardiães. O caso onde isso é mitigado é o do adolescente com doze anos completos que somente com o seu consentimento é conclusa a adoção, conforme o art. 45, §2º do ECA.

A noção que aquela criança e/ou adolescente desenvolverá sobre se é realmente parte da família ou meramente um apêndice que está sob a guarda de terceiro será determinada pela ação dos adotantes. Qualquer pessoa deseja fazer parte de algo, e a aceitação dos demais membros da família significará grandemente quando se tratar do sucesso ou falha da adoção.

Os adotados podem levar uma vida perfeitamente normal junto aos demais membros da família adotante, contudo, cabe ressaltar que restarão marcas de abandono no passado desses infantes.

E o mais necessário apontamento de Trindade é quando a adoção não deve ser levada adiante por conta de condições emocionais dos adotantes. O adotado não deve ser encarado como a salvação de um casamento ou mecanismo de sublimação por outras razões, mas sim como sujeito de direitos que merecem amar e serem amados.

Mediante a análise do exposto, resta ressaltar que a atuação do judiciário deve estar inclinada para a “aplicação integrativa dos princípios que norteiam o direito infanto-juvenil, dentre os quais o da proteção integral e o do direito à convivência familiar” (TRINDADE, 2014, p. 419), como mecanismo de prevenção contra eventuais danos sobre a criança e o adolescente dos quais não devam ser responsabilizados.

A responsabilização cível dos adotantes é necessária justamente para “prevenir e ressarcir os prejuízos causados na esfera psíquica, ocasionados pelo abandono paternoafetivo” (TRINDADE, 2014, p. 419). Nota-se que resta um caminho muito longo para a conscientização de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que devem prevalecer nas relações familiares o afeto e a preocupação com o próximo.

3 CONCLUSÃO

É um fato que a família tem passado por grandes evoluções no decorrer dos tempos e o Direito também tem sofrido grandes adaptações, em especial o Direito de Família, principalmente com o surgimento de novos modelos de famílias.

Diante do reconhecimento desses novos modelos familiares e das grandes evoluções do ordenamento jurídico, reconheceu-se amplamente o instituto da adoção, sendo que este passou a ter maior amparo pelas nossas normas, uma vez que só poderia acontecer quando os que pretendiam adotar eram um casal, em especial, constituído por homem e mulher.

Todavia, com o advento da atual Constituição Federal, a adoção passou por significativas adequações, e uma das principais mudanças foi a dos filhos adotados passarem a ter os mesmos direitos dos filhos biológicos.

Outro fato que merece ser explanado é o de que as pessoas solteiras também possuem o pleno direito de adotar, inclusive a idade mínima para adotar passou ser dezoito anos. Isso porque o que se deseja é o melhor interesse para as crianças e o de buscar resguardar o direito daqueles que desejam construir uma família.

E assim, com as grandes transformações que a família vai passando, alguns conflitos vão surgindo, principalmente pela busca de interesses entre si.

Todavia, apesar das evoluções que o Direito tem passado, ainda existem muitas pessoas que carecem de informações, principalmente na busca de seus direitos e deveres, como também na tentativa de solucionar seus possíveis conflitos, em especial, no que se refere ao tema desta obra, a adoção frustrada.

E quando se fala em adoção frustrada, é possível observar um conflito de interesses. De um lado, o do adotante que se frustrou com a criança que adotou, seja porque não se adaptou com o adotado, ou até mesmo por outros motivos pessoais, e tem, do outro lado, os interesses do adotado, que pela sua devolução, teve frustrado o seu desejo de conviver em uma família, sem falar dos traumas que sofre.

Outro conflito bastante discutido na adoção frustrada é a responsabilidade civil pela devolução de uma criança adotada. A responsabilidade civil é cabível nos casos em que é imputada a obrigação de reparar

um dano moral ou patrimonial causado a terceiros, sendo que tem como principal objetivo o restabelecimento do equilíbrio moral e patrimonial, o qual foi decorrido pelo dano que a vítima sofreu.

Para a doutrina, para que haja responsabilidade civil, é necessário que haja uma ação ou omissão, um dano patrimonial ou moral e um nexo causal. São esses os elementos caracterizadores deste tipo de responsabilidade.

Deste modo, sempre quando existir um dano, deve-se o direito de repará-lo, e esse tipo de responsabilização é devidamente utilizada nas relações familiares, isso para resguardar os direitos dentro destas relações, buscando assim a sua proteção.

Apesar do dever de indenizar ser constantemente utilizado nas relações familiares, nem sempre é fácil identificá-lo, pois, em alguns casos, ainda resta discussão a respeito da responsabilidade civil. Tem como o exemplo o reconhecimento dos filhos fora do casamento.

Veja-se que dentro das relações familiares são muitos os conflitos que vão surgindo de acordo com o dia a dia em sociedade, e estes conflitos também são vistos dentro de outros institutos, como é o caso da adoção, abordado nos parágrafos anteriores.

Portanto, é de fundamental importância que cada pessoa receba orientação acerca de seus direitos nas relações familiares, com o objetivo de instruir as famílias de qual o meio mais apropriado para conduzir seus interesses na justiça, e, principalmente, com um fim de resolver seus conflitos, para assim haver uma real harmonia nessas relações.

As crianças e os adolescentes são extensivamente citados na Constituição Federal de 1988 em relação aos seus direitos que devem ser salvaguardados com a maior diligência possível pelo poder público, sociedade e, sobretudo, família.

A família usufrui de uma grandíssima tutela estatal, principalmente a natural, todavia, na ausência de capacidade desta em proteger os seus rebentos e constatados os requisitos legais para tal, preservar-se-á os interesses dos menores e, se necessário, serão colocados sob proteção de outro núcleo familiar.

Crianças e adolescentes são pessoas com direitos e deveres perante a sociedade que precisam da orientação pessoal e afetiva dos adultos por não compreenderem o que apenas a experiência pode proporcionar no desenvolvimento cognitivo de qualquer ser humano inserido em um meio social.

A Constituição e as leis infraconstitucionais possuem o nobre objetivo de positivizar tais direitos e deveres e assegurar a proteção do Estado, nos casos que forem maculados de alguma forma, entretanto, o Estado sozinho não tem condições (e nem o dever) de fazer isso unilateralmente, devendo contar de forma primordial com a família para desempenhar esse papel de proteção dos infantes.

O poder familiar é indispensável para estabelecer limites para a conduta dos jovens e ensiná-los a conviver em sociedade, cabendo a todos os membros da família, principalmente aos genitores, orientar a condução da vivência com o propósito de criar adultos conscientes e capazes de viver no meio social.

O legislador constituinte originário tentou de diversas formas positivizar na Constituição Cidadã a proteção integral da criança e do adolescente e converter o seu papel de mero objeto de demanda em sujeito de direitos. A tentativa de assegurar aos menores de dezoito anos o status de pessoas de direito passou a significar que eles devem ter a sua dignidade protegida.

A adoção é um dos institutos mais nobres já criados, pois permite que famílias abram os braços para crianças e adolescentes (ou maiores de dezoito anos que desejarem regularizar os seus registros e assegurar direitos sucessórios e o próprio nome de família), criando laços que possuem a capacidade de ceifar mágoas e rancores e dispersar o abandono.

Merece duras críticas a demora no processamento da adoção. Mesmo com as extensas orientações no sentido de não ser desse modo, e a própria previsão legal, a fragilidade de fases como a do estágio de convivência, criado para atender o interesse do adotado, é utilizado como mecanismo para adotantes despreparados submeterem crianças e adolescentes a um segundo abandono.

A frustração da adoção por motivos banais é um fato aterrador que contraria a finalidade do instituto de trazer esperança para crianças e adolescentes que desejam ser inseridos em uma família, pois, como exaustivamente reiterado no presente trabalho, o interesse maior a ser defendido é o do adotado.

A criança e o adolescente, se estão sob a guarda do Estado nas mais diversas instituições de adoção, chegaram lá por diversos motivos, desde a falta de condições dos pais biológicos para criá-los, o que não é impossível de acontecer entre famílias de baixíssima renda que veem na

entrega dos seus filhos a melhor chance para eles, ou quando os pais estão doentes e/ou falecem sem deixar designado alguém que cuide do menor, até o simples abandono pelos motivos mais ignóbeis possíveis.

Conforme depreendeu-se da análise dos julgados e da pesquisa como um todo, as crianças e os adolescentes que foram devolvidos apresentaram quadros de alterações psíquicas preocupantes, pois, pela segunda vez, passaram a reviver o trauma do abandono.

A pessoa que se propuser a adotar deve ter em mente que lidará com alguém que já sofreu o abandono e verá em si uma nova oportunidade de ter um lar repleto de afeto. Ninguém afirmará em sã consciência que será fácil, que não haverão conflitos e problemas, pois onde existem pessoas, existem pensamentos opostos.

Em relação ao tema responsabilidade civil dos adotantes em caso de adoção frustrada, constatou-se que é de interesse do Estado assegurar a lisura do processo de adoção, contudo, cabe destacar que não há subtrato jurídico para a responsabilização civil, muito menos a penal, quando os adotantes passarem a se encontrar em situação de abandono material e moral que inviabiliza a integração de uma criança ou adolescente na família.

Atribuir-se-á ao caso concreto se o abandono do adotado foi feito mediante razões fúteis, com a possibilidade de caracterizar-se a negligência dos candidatos à adoção, ou se houve razões que jamais permitiriam o funcionamento da nova relação familiar.

A responsabilidade compreende o dever dos adotantes de fornecerem as condições propícias para o desenvolvimento, em todas as suas esferas, das crianças e dos adolescentes, logo, caso haja interesse, que sejam sopesadas as razões para levar uma criança e/ou um adolescente para o próprio lar, observando se existem condições de ofertar-lhes afeto e segurança, pois não há valor maior a ser preservado que a vida digna de pais e filhos e os demais membros de uma família.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARDOSO, Ana Paula Câmara. **Danos morais: crianças devolvidas em face da adoção frustrada**. 2010. 79 f. Monografia (Graduação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 5.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. **Jurisprudências**. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 14 mar. 2018.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, Taisa Maria Macena. Responsabilidade civil dos pais por negligência na educação e formação escolar dos filhos. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord.). **Afeto, ética, família e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 621-631.

MADALENO, Rolf. **Curso de direito de família**. 51. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. **Consulta de Jurisprudência**. Disponível em: <<https://www.tjms.jus.br/cjosg/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Pesquisa por acórdãos**. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

MORAES, Maria Celina Bodin. Danos morais e relações de família. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha Cunha (Coord.). **Afeto, ética, família e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 399-415.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

REZENDE, Guilherme Carneiro de. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 1, n. 1, dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

STOLZE, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 2.

TRINDADE, Jorge. **Manual de psicologia jurídica para operadores do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.



**DISCURSOS
INSTITUCIONAIS**



**DISCURSO DE ENTREGA DA COMENDA CELSO
MAGALHÃES PELO PROCURADOR-GERAL
DE JUSTIÇA AO GOVERNADOR
DO ESTADO DO MARANHÃO***

Saudações,

Peço licença para iniciar estas palavras com trecho do poema “A Rosa do Povo”, do sempre necessário poeta Carlos Drummond de Andrade, quando, após constatar a necessidade de se indignar com os tempos de “*alucinações e espera*”, revela a esperança pelas mudanças, representadas pela rosa nascida no asfalto:

*Façam completo silêncio, paralisem os negócios,
garanto que uma flor nasceu.
Sua cor não se percebe.
Suas pétalas não se abrem.
Seu nome não está nos livros.
É feia. Mas é realmente uma flor.
Sento-me no chão da capital do país às cinco horas da
tarde e lentamente passo a mão nessa forma insegura.
Do lado das montanhas, nuvens maciças avolumam-se.
Pequenos pontos brancos movem-se no mar, galinhas
em pânico.
É feia. Mas é uma flor. Furou o asfalto, o tédio, o nojo
e o ódio.*

Vivemos uma quadra da história em que as pétalas delicadas da democracia precisam de afago e proteção contra os desmandos e a opressão. Tempos em que a força das flores parece não ser suficiente.

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, em 25 de janeiro de 2018, por ocasião da entrega da Medalha de Mérito CELSO MAGALHÃES ao Governador do Estado do Maranhão, Dr. Flávio Dino de Castro e Costa, em sessão solene do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Maranhão.

Mas é preciso acreditar nas flores. O imortal Graça Aranha assim registrou sua impressão sobre a intensidade de uma flor, em conhecido trecho de sua obra “O meu próprio romance”¹:

Os políticos vinham repousar e esperar a sentença na companhia de meu pai, figura considerável do Partido Conservador. Ainda vejo a cena, que eu espiava ardendo de curiosidade. Vejo a figura atraente, fascinante, de Celso Magalhães, o promotor público. Em torno dele, uma admiração entusiástica, comovida, que eu não compreendia, mas cuja intensidade me avassalava.

Das impressões que então recebi, ficou-me a imagem de um rapaz muito magro, feio, ossudo, encovado, móvel e falador. Não me lembro como se trajava, apenas me recordo que trazia na botoeira do paletó uma flor vermelha, lágrima-de-sangue, que por muito tempo se chamou no Maranhão A Flor do Celso.

Celso Magalhães, patrono do Ministério Público do Estado do Maranhão, foi um dos homens que cultivaram a flor da democracia, na construção de uma sociedade para todos, composta por iguais, ao por, no banco dos réus, a poderosa baronesa de Grajaú, pela morte de uma criança escravizada, em julgamento muito bem descrito por Josué Montello em seu inolvidável “Os tambores de São Luís”.

Ter Celso Magalhães como patrono nos faz entender que a delicadeza amparada na sede da Justiça não sucumbe, mesmo quando batalhas são perdidas, pois é da integridade e da intensidade desse sentimento que se colhe a resistência indispensável para avançar na luta.

Faço essa introdução para melhor entendermos a importância da solenidade de hoje.

Estamos aqui reunidos em sessão solene do Colendo Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Maranhão para fazer cumprir a Resolução nº 49/2017-CPMP, deste Colegiado, com a entrega da Medalha do Mérito do Ministério Público – Celso Magalhães, ao Governador FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA, em reconhecimento a sua atuação, à frente

¹ GRAÇA ARANHA, José Pereira da. **O meu próprio romance** (1931). 4. ed. São Luís: AML; Alumar, 1996. p. 80.

do Estado do Maranhão e, em especial, ao seu pronto acatamento aos preceitos constitucionais garantidores da autonomia do Ministério Público.

A maior honraria que nossa Instituição presta é regulamentada pela Resolução nº 05/1985-CPMP, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 03/2010-CPMP, e se destina a personalidades de comprovada idoneidade moral e reconhecido merecimento, aferido este pela prática de atos ou serviços relevantes em favor do Ministério Público do Maranhão.

A esse respeito, por unanimidade, este Colendo Colégio de Procuradores de Justiça acolheu o relatório elaborado pela Procuradora de Justiça Rita de Cássia Maia Baptista e subscrito por mim e pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, o Procurador de Justiça Eduardo Jorge Hiluy Nicolau, por seus bem lançados fundamentos:

No que tange ao homenageado, possui reputação social reconhecidamente ilibada, no exercício de atividades públicas relevantes.

Nesse viés, está a que diz respeito ao Parquet Maranhense, pois através de suplementações orçamentárias para despesas de pessoal, despesas correntes e investimentos (feitas desde que assumiu o governo do Estado, em janeiro de 2015 até a presente data), tem contribuído para a melhoria da estruturação do Ministério Público, fazendo repasses de verbas que já viabilizaram a conclusão do prédio da Procuradoria Geral de Justiça, do prédio das Promotorias de Justiça de Imperatriz e da construção/reforma de unidades do órgão (a exemplo da antiga sede da PGJ/MA, localizado no Centro da cidade, do prédio das Promotorias de Justiça da Capital e de prédios de Promotorias de Justiça espalhadas por todo o Estado).

Ademais, o Governador Flávio Dino tem qualificação profissional exemplar, inclusive porque, antes de governar o Estado do Maranhão atuou como Advogado, Juiz Federal (nesta condição presidiu a AJUFE e participou do processo de instalação do CNJ), Deputado Federal, Diretor da Escola de Direito de Brasília, órgão do Instituto Brasiliense de Direito Público, presidente da EMBRATUR etc. Exercendo, portanto, cargos e atividades relevantes no cenário nacional, pautando

suas ações pela transparência, que permite ao cidadão exercer o controle social do patrimônio público.

A propósito de seu compromisso com a transparência no serviço público, foi autor da Lei Estadual nº 10.219/2015, que instituiu a Transição Republicana de Governo, bem assim, encaminhou a proposta que resultou na EC nº 75/2016, que aperfeiçoou o princípio da Transparência e o Acesso à Informação, cuja minuta foi elaborada pela Rede de Controle da Gestão Pública, no âmbito da Ação Institucional nominada “A CIDADE NÃO PODE PARAR” e as medidas que constam desta ação institucional foram adotadas como metas para o programa “MP CONTRA A CORRUPÇÃO E A SONEGAÇÃO FISCAL”, o qual obteve a primeira colocação, em concurso organizado pelo CNMP, na categoria de “redução da corrupção”, premiação ocorrida durante o 8º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público.

É necessário registrar que essa interação não se resumiu aos fatos constantes do relatório supracitado. Hoje mesmo escrevemos mais um capítulo desta parceria, com o pré-lançamento da obra que reúne a história do programa MP CONTRA A CORRUPÇÃO E A SONEGAÇÃO FISCAL, em que contamos a honrosa participação de Sua Excelência, nosso homenageado, na co-autoria do artigo TRANSPARÊNCIA NA TRANSIÇÃO DE GOVERNOS NO MARANHÃO. É necessário, sempre, registrar a história, para que os acertos desta trajetória sejam sempre lembrados e repetidos. Obrigado, Senhor Governador, por mais esta atuação cooperada em favor da ética na Administração Pública. Parceria que iremos mais vezes provocar, com o apoio da Rede de Controle da Gestão Pública, no âmbito do projeto DE OLHO NA CONSTITUIÇÃO, com a apresentação a Vossa Excelência, que tem a legitimidade para a oferta de Propostas de Emendas Constitucionais de duas proposições em favor da transparência e da impessoalidade da Administração, a saber: a superação da permissão de que a simples afixação de lei em mural da Prefeitura possa representar sua publicação, e, ainda, a explicitação da absoluta vedação da concessão de nomes de pessoas vivas em logradouros e bens públicos. Antecipo estas iniciativas, que formalizaremos no tempo certo, por saber que o elevado compromisso de Vossa Excelência com a supremacia do interesse público

o fará acolher com entusiasmo estas ideias de aprimoramento de nosso texto constitucional, no ano em que a Constituição Federal completa seu trigésimo aniversário.

Essa dedicação à causa pública o torna, nas palavras da relatora do processo de concessão da comenda, autor de *“prática de atos e serviços relevantes prestados em favor da coletividade maranhense e, por consequência, ao Ministério Público do Estado do Maranhão, que tem por missão constitucional, ser guardião da sociedade”*.

O homenageado por este Colendo Colegiado viu desabrochar do asfalto a flor de sua postura militante aos quinze anos de idade, em 1983, na fase final da luta contra a ditadura no Brasil, com liderança aguerrida e lúcida de entidades estudantis, inclusive na Universidade Federal do Maranhão e como advogado de sindicatos de trabalhadores. Não teve dúvidas em renunciar a uma brilhante carreira na magistratura federal para dedicar-se à política, na sua mais elevada concepção. Agiu movido pela esperança.

Desejo, Senhor Governador, que essa esperança permaneça viva como a flor de Celso. Que seja sanguínea, como devem ser os sonhos de mudança. Que seja delicada, a merecer sempre atenção e cuidado, motores do desenvolvimento e da busca do sucesso.

Encerro mais uma vez usando o verso de Drummond, agora no visceral texto intitulado “A procura da poesia”, para exortar Vossa Excelência, em qualquer caminho que venha a trilhar a seguir cultivando a Rosa do Povo que desabrocha no asfalto:

*Convive com teus poemas, antes de escrevê-los.
Tem paciência, se obscuros. Calma, se te provocam.
Espera que cada um se realize e consume
com seu poder de palavra
e seu poder de silêncio.
Não forces o poema a desaprender-se do limbo.
Não colhas no chão o poema que se perdeu.
Não adules o poema. Aceita-o.
Como ele aceitará sua forma definitiva e concentrada
no espaço.*

Agradeço ao Egrégio Colégio de Procuradores de Justiça pela idônea decisão de prestarmos esta homenagem, em tempos em que é pre-

ciso demonstrar, como nosso homenageado faz em sua trajetória pessoal, que a política é o caminho mais democrático para o exercício do poder em favor de seu único detentor: o povo.

Agradeço a todas as autoridades presentes, pela honra que nos conferem com suas prestigiosas participações nesta solenidade.

Lembro ao Colegiado que, após o encerramento desta sessão, prosseguiremos trabalhando pelo povo do Maranhão, para vencermos a pauta de processos importantes, como o da regulamentação das Promotorias de Justiça Regionais de Defesa da Ordem Tributária e Econômica, Senhor Governador, que irão contribuir para a ampliação do financiamento de políticas públicas indispensáveis à dignidade dos cidadãos maranhenses.

Leve, Senhor Governador, nossa comenda como exortação para que permaneça firme na determinação de agir em nome da Justiça e da Democracia e em favor da sociedade maranhense, elo que intrinsecamente nos une ao sonho do patrono Celso Magalhães.

DISCURSO POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DO PRÉDIO-SEDE DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CAPITAL EDIFÍCIO PROMOTOR CELSO MAGALHÃES*

Há um dito popular que diz: “um povo sem memória está fadado a cometer, no futuro, os mesmos erros do passado”.

Registra a História que na origem do Ministério Público, na França, mais precisamente no reinado de Felipe III (1245-1285), era vedado que os procuradores do Rei patrocinassem quaisquer outros interesses que não os da Coroa, devendo prestar o mesmo juramento dos juízes.

No reinado seguinte de Felipe IV, o Belo (1285-1314), foi a Ordenança de 23 de março de 1320 o primeiro diploma legal a tratar os Procuradores do Rei. Os reis demonstravam, através de seus atos, a independência que o Ministério Público tinha em relação aos juízes, constituindo-se em verdadeira magistratura diversa dos julgadores, encarregada exclusivamente de perseguir, de ofício, os delinquentes de delitos conhecidos.

Precedendo os franceses, o Reino de Portugal, por diploma legal de 14 de janeiro de 1289 (editado no reinado de D. Diniz I, O Lavrador), criara a figura do Procurador do Rei, cargo de natureza pública e permanente, a ser ocupado por aqueles que poderiam “chamar à casa do rei” as pessoas que com ele tinham pleitos.

E é da Promotoria de Justiça de São Luís, cidade fundada por franceses e colonizada efetivamente pelos portugueses, que se evoca um dos mais belos momentos do Ministério Público timbira, protagonizado pelo então Promotor de Justiça Celso Tertuliano da Cunha Magalhães, não sem razão o patrono da Instituição.

Inocência nasceu escravo e assim morreu, aos oito anos de idade. Em meados de 1876 foi vendido para a família de Carlos Fernando Ribeiro, futuro Barão de Grajaú, título que lhe foi outorgado por Dom Pedro II, passando o garoto ao serviço direto de Dona Anna Rosa Vianna Ribeiro, futura baronesa de Grajaú. No dia 14 de novembro de 1876, o

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça do Maranhão, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, em 15 de março de 2018, por ocasião da inauguração da sede das Promotorias de Justiça de São Luís/MA.

pequeno Inocência foi levado morto para ser enterrado no Cemitério da Misericórdia.

O exame de corpo de delito elaborado no dia 15 de novembro daquele ano aponta que o menino apresentava várias lesões na cabeça, contusões na região occipital direita, outra na região frontal direita na parte média, mais uma na parte frontal esquerda marchando para a região temporal, além de escoriações na orelha, feridas e equimoses no lado inferior e um ferimento recente, mas cicatrizado, no pescoço. Também apresentava derramamento sanguíneo na região cerebral, uma vez procedido o exame interno, assim como apresentava pelo restante do corpo várias marcas e escoriações produzidas por cordas e outros instrumentos contundentes. O laudo apontou que a causa imediata da morte foram maus-tratos e castigo.

Numa atuação corajosa e reconhecida como exemplo norteador da conduta de um Membro do Ministério Público, o nosso patrono Celso Magalhães levou a Baronesa de Grajaú a julgamento pelo tribunal do júri popular e requereu, ainda, sua prisão provisória, fazendo com que a ilustre senhora permanecesse encarcerada até o julgamento, ocorrido em fevereiro de 1877.

Como era de se esperar, devido ao grande prestígio da ré, D. Anna Rosa foi absolvida. Mais uma vez, o senso de justiça do íntegro promotor lhe fez apelar ao Tribunal da Relação, pedindo a nulidade do julgamento. Naturalmente, ante as circunstâncias políticas, seu recurso foi negado, mas a sua tenacidade revelou-se uma atitude pioneira e inédita, vez que à época, ainda em plena sombra da escravatura legal, fosse praticamente tolerável que um senhor de escravos pudesse castigá-los, na condição de bens semoventes, como eram considerados, mesmo que isso os levasse à morte.

Para fundamentar a sua inconformidade, dizia o notável jurista: *“Perante as leis do nosso processo não é o escravo pessoa miserável, e como tal, não está sob a proteção do Ministério Público?”*

Deixava claro, desse modo, um dos precursores do abolicionismo em nosso país, o primado da dignidade humana sobre a moral vigente, apontando de forma incontestada a posição em que deveria ficar o Ministério Público: sempre ao lado dos menos favorecidos. Como antes, agora também!

O brilhante Promotor de Justiça foi exonerado do cargo – haja vista que à época os Membros do Ministério Público não detinham as

mesmas prerrogativas de agora, notadamente a vitaliciedade e a inamovibilidade – uma vez que o presidente interino da província passara a ser Carlos Fernando Ribeiro, marido de Dona Anna Rosa, e a justificativa sucinta utilizada para embasar o covarde ato de represália, foi “a bem do serviço público”, fato que, somado à morte de seu pai, abateu psicologicamente Celso Magalhães.

Apesar de indicado para a disputa ao cargo de Deputado da Assembleia Geral do Império, pelo Partido Conservador, foi acometido de uma febre que rapidamente o levou à prematura morte, em 9 de junho de 1879, aos 29 anos de idade. Mas o exemplo de tenacidade e superação no desempenho de suas funções como Membro do Ministério Público persiste com clareza solar, indicando a direção certa para se desempenhar tão honrosa função em prol da sociedade.

E esse exemplo de forças e convicção no exercício das funções ministeriais que nos deu Celso Magalhães, ainda no Império, teve incontáveis reflexos, forjando a alma institucional do Ministério Público timbira e inspirando resiliência para resistirmos até o final, mesmo que em alguns momentos possa parecer que o sucesso não chegará.

O prédio que agora inauguramos, e que muito mais que merecidamente passa a ser chamado oficialmente **Edifício Promotor Celso Magalhães**, o qual abriga a sede das Promotorias de Justiça da Capital, é um exemplo nítido dessa resiliência que mencionei. De uma estrutura em que exames periciais apontaram a necessidade de reformas estruturais, temos hoje um edifício completamente refeito, com totais condições de segurança predial, dotado das mais modernas tecnologias de funcionamento, propiciando dignas condições de trabalho aos Membros e Servidores do Ministério Público, mas sobretudo conforto e comodidade a toda sociedade usuária dos serviços oferecidos pela nossa Instituição.

Temos assim, no dizer de nossa competente equipe de engenharia do Ministério Público, o nosso **colosso de vidro, concreto de aço!**

Porém, mais importante que os tijolos, a argamassa e o concreto utilizados nesse edifício é a valorização e o correspondente empenho daqueles operários da cidadania, Membros e Servidores desta Instituição, que aqui irão desempenhar o seu trabalho, em defesa de cada cidadão ludovicense e maranhense e que aqui repetem os sonhos e ideais de Promotores e Procuradores de Justiça que, ao longo de suas vidas, deram relevantes parcelas de contribuição à sociedade maranhense.

Não podemos falar de conquistas sem lembrar de nosso passado e, por esse motivo, para preservar a memória desses homens e mulheres que fizeram a história gloriosa do MPMA é que acatei a sugestão da Promotora de Justiça Ana Luiza Almeida Ferro, referendada pela Comissão Gestora do Programa Memória Institucional do Ministério Público, liderada pelo Procurador de Justiça Teodoro Peres Neto, para homenagear, nesta oportunidade, personagens que combateram o bom combate e se destacaram pela firme atuação no *Parquet* maranhense. Utilizando a pesquisa biográfica do Promotor de Justiça Washington Luiz Maciel Cantanhede, refiro-me aos Promotores **Antônio de Brito Sousa Gayoso**, Promotor responsável pela primeira acusação de assassinato de escravo a que respondeu a futura Baronesa de Grajaú, ainda em 1858, bem como pioneiro na defesa da independência e da vitaliciedade dos Promotores Públicos; **Cândido Mendes de Almeida**, que foi o primeiro maranhense notável a sofrer demissão da promotoria pública por perseguição política; **Felipe Franco de Sá**, compelido a demitir-se, por não abrir mão de sua independência funcional e em decorrência de pressão do então Ministro da Justiça, o romancista José de Alencar; **Francisco Correa Leal**, primeiro Promotor Público desta capital e do Maranhão, que antes fora defensor da Adesão do Maranhão à Independência do Brasil; **Maria da Conceição Amorim Mota**, primeira Promotora do Maranhão e segunda do Brasil, foi a primeira mulher a atuar no plenário do Tribunal do Júri, também como advogada; e **Aurora Correia Lima Félix**, primeira Promotora nomeada após aprovação em concurso público, foi Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça. Todos são hoje homenageados com a denominação das alas deste prédio.

Esta obra grandiosa envolveu diversas fases, como foi esclarecido na apresentação inicial feita pelo nosso Diretor-Geral, e coube a nós a honra de finalizarmos a ampla reforma desse prédio, em nome de todos os Procuradores-Gerais que nos antecederam, como Elimar Figueiredo de Almeida Silva, que conseguiu o terreno, o hoje Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto, que o erigiu, Raimundo Nonato de Carvalho Filho, que o inaugurou, como também aos Ex-Procuradores-Gerais Francisco das Chagas Barros de Sousa, responsável pela interdição da antiga estrutura; Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro, que iniciou o processo de recuperação estrutural; e Regina Lúcia de Almeida Rocha, que deu pleno andamento às obras.

Temos, nessa oportunidade, a alegria de poder inaugurar as novas instalações na presença dos meus pares do Ministério Público, dos Excelentíssimos Senhores Governador do Estado, Presidente do Tribunal de Justiça e Presidente da Assembleia Legislativa e todas as demais autoridades aqui presentes, mas, sobretudo, a imensurável satisfação de poder entregar esse notável equipamento público para o uso da comunidade jurídica e de toda sociedade ludovicense.

Temos aqui as mais modernas tecnologias, parametrizadas àquelas utilizadas na sede da Procuradoria Geral de Justiça, localizada ao lado, formando um verdadeiro complexo, moderno e funcional, que propicia satisfatórias condições para o exercício das funções do Ministério Público Estadual, a todos os seus Membros de primeiro e segundo grau e Servidores, com atuação nesta Comarca, reforçando ainda mais a posição que alcançamos a nível nacional por possuir uma das melhores estruturas no Ministério Público, em termos de sedes próprias, sendo que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nos coloca em segundo lugar nacional e primeiro lugar do Nordeste nesse quesito, em seu relatório anual “*Ministério Público: um retrato*”, publicado em 2017, com dados de 2016.

Certamente que de lá para cá melhoramos ainda mais e nos orgulhamos do fato de, há mais de um ano e meio, já não termos nenhuma sede de Promotoria que não se encontre instalada em prédio do Ministério Público, quer seja próprio – o que acontece na maioria dos casos –, alugado ou cedido por outro órgão.

Em muitos momentos houve quem questionasse a viabilidade de recuperar a estrutura deste prédio, diante do inegável desgaste decorrente de sua interdição, por iniciativa própria, gerando desconforto a todos os que integram esta Administração Superior do Ministério Público nas várias fases que envolveram a reforma, podemos afirmar que, estas, sem dúvidas, foram as mais adequadas e hoje colhemos os frutos da persistência em acreditar, com convicção, de que estávamos fazendo o correto e que era melhor para a Instituição.

Ressalto que o Conselho Nacional do Ministério Público, instância máxima para as decisões administrativas no âmbito do Ministério Público brasileiro, analisou todas as questões relativas à interdição e reforma deste prédio e concluiu que não houve por parte da Administração Superior desídia ou excesso de prazo na adoção das providências necessárias para a recuperação, bem como nos processos avocados para a apuração

das responsabilidades sobre os fatos. Chegou o CNMP a conclusões definitivas, atribuindo a responsabilidade a quem de direito, ficando evidenciado que nenhum membro do Ministério Público do Maranhão ou servidor efetivo do órgão teve contra si imputada responsabilidade pessoal pelos problemas estruturais detectados. O relatório de todas as fases da obra e das decisões do Conselho Nacional do Ministério Público aqui mencionadas está disponibilizado na página virtual do sítio institucional do Ministério Público do Maranhão, acessível a qualquer interessado, reforçando a transparência com que a Instituição sempre tratou a matéria.

Podemos nos orgulhar da qualidade inquestionável das obras que o Ministério Público entrega à sociedade. Temos hoje 16 em andamento em todo o Estado. A inauguração do Edifício Promotor Celso Magalhães, completamente recuperado, comprova a alta capacidade do setor de Engenharia da Procuradoria Geral de Justiça, responsável por todos os projetos da fase final da recuperação, inclusive o arquitetônico de autoria de Nielsen Oliveira Castro.

Temos muito a agradecer neste momento. Devo enaltecer o papel desempenhado pela Diretoria Geral da Procuradoria Geral de Justiça, função que também exerci por quatro anos, até 2016, acompanhando nesse ínterim o desenrolar dos trabalhos. O processo de reforma estrutural iniciou-se em 2011, sendo então Diretor-Geral, o Promotor de Justiça Pedro Lino Silva Curvello e, atualmente, o Promotor de Justiça Emmanuel José Peres Netto Guterres Soares, que desde o início de 2016, assumiu o encargo e desincumbiu-se com sucesso, e em termos definitivos, dessa grandiosa e desafiadora tarefa.

Rendo também minhas homenagens ao Diretor das Promotorias da Capital, o Promotor de Justiça Paulo Silvestre Avelar Silva, que proferiu as brilhantes palavras que antecederam esta fala, e cuja atuação foi decisiva para fiscalização da empreitada. Assim como ele, foram relevantes os seus antecessores nesta função, entre os quais, mais recentemente, os Promotores de Justiça Ednarg Fernandes Marques, Esdras Liberalino Soares Júnior e Haroldo Paiva de Brito e todos os que precederam, também homenageados com a inauguração da galeria de ex-diretores das Promotorias de Justiça da capital, denominada de Promotor **Edson Brandão**, instalada no Auditório que homenageia a nossa querida colega **Ironilde Sousa Ribeiro**.

Agradeço a todos os servidores da Coordenadoria de Obras, Engenharia e Arquitetura da Procuradoria Geral de Justiça, sob a batuta do Coordenador Gilberto Duailibe Moucherek, e notadamente aos que desempenharam a função de fiscais de obra, acompanhando rigorosamente a evolução dos trabalhos.

Nessa fase final, com a implantação dos serviços de rede lógica, cabeamento estruturado e demais itens de tecnologia, desempenhou relevante papel a nossa Coordenadoria de Modernização e Tecnologia de Informação, sob a chefia do servidor Alan Robert da Silva Ribeiro.

Por fim, para a aquisição dos bens móveis e demais equipamentos que guarnecem essa sede, a Coordenadoria de Administração, comandada por Roseane Brandão Pantoja, desempenhou papel relevante, assim como a Coordenadoria de Serviços Gerais liderada por José Ribamar Rodrigues Furtado, nessa fase de mudança das Promotorias.

Não posso deixar de mencionar os setores técnicos da Procuradoria Geral de Justiça, pelo trabalho imprescindível para o sucesso que alcançamos agora, principalmente a Secretaria Administrativo-Financeira, a cargo da nossa querida Carmen Lígia Paixão Viana; da Assessoria Jurídica da Administração, chefiada por Lucas Araújo Duailibe Pinheiro, e à Comissão Permanente de Licitação, presidida pela servidora Vicemir Teixeira Mota Fontenelle.

Registro também todo o empenho demonstrado pelas empresas contratadas, mediante licitação, em todas as fases dessa empreitada, em montantes e condições que foram mencionados na apresentação realizada pelo Diretor-Geral.

Por último, mas não menos importante, e por dever de justiça, quero registrar os agradecimentos institucionais do Ministério Público do Maranhão ao Poder Executivo Estadual, representado por sua Excelência, o Governador Flávio Dino de Castro e Costa, que muito nos honra com sua presença neste ato, por haver destinado recursos necessários, dotando o orçamento do Ministério Público da capacidade financeira e orçamentária para a execução da obra nos últimos dois anos, que exigiu grande investimento para a finalização da reforma, com as etapas de climatização e aparelhamento tecnológico da sede, sobretudo se considerarmos a dimensão da crise econômica que atinge a nação, e que consequentemente tem reflexos amplos no Estado.

Agradeço, igualmente, ao Secretário de Estado da Casa Civil, Marcelo Tavares Silva, e à titular da Secretaria de Estado do Planejamento

e Orçamento, Cynthia Celina de Carvalho Mota Lima, pela atuação diligente na garantia das condições materiais da obra.

Para finalizar, socorro-me dos versos de José Chagas, no poema “O guardião da Justiça”, publicado no livro “Os azulejos do tempo – patrimônio da humanidade”, em 1999, para destacar, ainda uma vez, o grande homenageado desta ocasião, o maranhense Celso Magalhães, patrono do Ministério Público do Maranhão, mas também aclamado intelectual e poeta da literatura brasileira!

*As palavras de Celso Magalhães
no crime da perversa baronesa,
que tratava os escravos como cães,
mostrando-se cruel por natureza;
as palavras de Celso – guardiães
da justiça, na sua realeza –
não se perderam no ar, não eram vãs,
ecoam onde houver alma indefesa.*

Eis aí o nosso norte! O exemplo para todos nós, sucessores de Celso Magalhães, no desempenho das honrosas funções de Membros do Ministério Público Estadual. Somos operários da cidadania! Nossa missão é servir a sociedade, sobretudo aos cidadãos mais humildes, sedentos de justiça...

Assim, está entregue aos Membros e Servidores do Ministério Público do Maranhão mais esta sede de Promotorias de Justiça. Que a utilizemos para cada vez melhor atender a mais alta autoridade da República, nas palavras da Presidente do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha: Sua Excelência, o cidadão!

Muito obrigado a todos que nos honraram com sua presença nesta solenidade.

**DISCURSO DE ENTREGA DA COMENDA
CELSO MAGALHÃES PELO PROCURADOR-GERAL
DE JUSTIÇA AO CORREGEDOR NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO***

Saudações,

Nosso homenageado me apresentou a obra de um médico indiano, formado pela Universidade de Nova Deli, o Dr. Deepak Chopra. O autor de “As Sete Leis Espirituais do Sucesso” tem uma fala que sempre me lembra nosso Corregedor Nacional do Ministério Público, por sua postura humana, de plena empatia com seus semelhantes. Diz o espiritualista indiano:

Ninguém está errado. Aos olhos do amor, todas as pessoas estão fazendo o melhor que podem segundo seus níveis de consciência. As outras pessoas parecem erradas quando as perspectivas delas não correspondem as suas. Todos os desacordos são resultados da má compreensão do nível de consciência de outra pessoa.

Vivemos um momento em nossa história em que os conflitos parecem ser maiores que as relações. Em que as pessoas não conseguem sustentar amizades pois procuram apenas suas diferenças, não os pontos de consenso e de aproximação. Em um ambiente em que os dissensos tentam ser maiores que a capacidade de compreensão, se sobreleva a importância de todos nós, que temos o papel de promovermos a eficácia da Constituição, em favor da sociedade, contra os desmandos e a opressão. Tempos em que precisamos aprender a amar o próximo.

Orlando Rochadel Moreira é um homem que entende do valor da aprendizagem para o desenvolvimento humano. O autor do livro

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, em 10 de maio de 2018, por ocasião da entrega da Medalha de Mérito CELSO MAGALHÃES ao Corregedor Nacional do Ministério Público, Dr. Orlando Rochadel Moreira, em sessão solene do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Maranhão.

“*Políticas Públicas e Direito à Educação*”, pela Editora Fórum, em 2007, foi agraciado em 2009 com a menção honrosa pelo Instituto Innovare, categoria Ministério Público, pela prática “*O MP, o Estado, a sociedade civil e a construção da maior escola pública de Sergipe*”, por ter coordenado aquele projeto de implantação do Centro Educacional Vitória de Santa Maria.

É esse homem que se dedica a compreender seus semelhantes e a lutar por eles que, em 2015, quando da sua primeira condução ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), exortou a nós, que compomos o Ministério Público brasileiro, a que sejamos cada vez mais abertos ao povo, a ouvir as pessoas “*principalmente aquelas que mais precisam, das localidades mais longínquas e que necessitam da proteção do Estado*”, lembrando-nos que temos de ser um Ministério Público que seja parte da solução, “*tratando o próximo como gostaríamos de ser tratados*”.

Essa postura humanista de nosso homenageado não sufoca suas outras qualidades, como a firmeza e o compromisso com o atendimento da missão constitucional do Ministério Público como advogado da sociedade, acusador dos criminosos e guardião dos direitos fundamentais e da ordem jurídica justa.

Esse perfil é que o aproxima de nosso Patrono, o corajoso jurista que sem abrir mão de ser lhano e gentil, também soube ser guerreiro e combativo, ao enfrentar os poderosos da sociedade de sua época, sem ter as prerrogativas institucionais hoje postas em favor da sociedade, para agir de forma intemorata e ingente, em defesa da dignidade e do valor intrínseco da vida de um menino escravo morto por sevícias ordenadas por sua proprietária, esposa daquele que, logo depois, já na condição de Presidente da Província do Maranhão, o demitiu “*a bem do serviço público*”. Sobre Celso, disse o imortal Graça Aranha, em conhecido trecho de sua obra “*O meu próprio romance*”¹:

Os políticos vinham repousar e esperar a sentença na companhia de meu pai, figura considerável do Partido Conservador. Ainda vejo a cena, que eu espiava ardendo de curiosidade. Vejo a figura atraente, fascinante, de Celso Magalhães, o promotor público. Em torno dele, uma admiração entusiástica, comovida,

¹ GRAÇA ARANHA, José Pereira da. **O meu próprio romance** (1931). 4. ed. São Luís: AML; Alumar, 1996. p. 80.

que eu não compreendia, mas cuja intensidade me avassalava.

Das impressões que então recebi, ficou-me a imagem de um rapaz muito magro, feio, ossudo, encovado, móvel e falador. Não me lembro como se trajava, apenas me recordo de que trazia na botoeira do paletó uma flor vermelha, lágrima-de-sangue, que por muito tempo se chamou no Maranhão A Flor do Celso.

Tenho repetido, Senhor Corregedor Nacional do Ministério Público, nas oportunidades a que posso me referir a Celso Magalhães, que tê-lo como patrono nos faz entender que a delicadeza amparada na sede de Justiça não sucumbe, mesmo quando batalhas são perdidas, pois é da integridade e da intensidade desse sentimento que se colhe a resistência indispensável para avançar na luta.

Faço essa introdução para melhor entendermos a importância da solenidade de hoje.

Estamos aqui reunidos em sessão solene do Egrégio Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Maranhão para fazer cumprir a Resolução nº 51/2017-CPMP, deste Colegiado, com a entrega da mais alta comenda do Ministério Público, a Medalha do Mérito Celso Magalhães, ao membro do valoroso Ministério Público sergipano e hoje Corregedor Nacional do Ministério Público, ORLANDO ROCHADEL MOREIRA, em reconhecimento à sua postura republicana em todos os cargos que ocupou e em reconhecimento à sua atuação em defesa do Ministério Público brasileiro e, em especial, pela destacada atuação na Comissão de Planejamento do Conselho Nacional do Ministério Público.

A maior honraria que nossa Instituição presta é regulamentada pela Resolução nº 05/1985-CPMP, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 03/2010-CPMP, e se destina a personalidades de comprovada idoneidade moral e reconhecido merecimento, aferido este pela prática de atos ou serviços relevantes em favor do Ministério Público do Maranhão.

A esse respeito, por unanimidade, este Colendo Colégio de Procuradores de Justiça acolheu o relatório elaborado pela Procuradora de Justiça Regina Lúcia de Almeida Rocha e subscrito por mim e pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, o Procurador de Justiça Eduardo Jorge Hiluy Nicolau, por seus bem lançados fundamentos.

O elevado compromisso de Vossa Excelência, com a supremacia do interesse público nos faz muito felizes em poder entregar a comenda do MP maranhense nas comemorações de nosso Dia Estadual e durante o Seminário que comemora o trigésimo aniversário de nossa Constituição Federal.

Sua carreira é notável: Secretário-Geral do Ministério Público do Estado de Sergipe, Presidente do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, Presidente do Grupo de Acompanhamento de Fatos de Interesse do Ministério Público Brasileiro junto ao CNMP e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Procurador-Geral de Justiça do Estado de Sergipe nos biênios 2010-2012 e 2012-2014.

Mas, é também o homem e o cidadão que hoje homenageamos. Um homem que não tem medo de dizer aos outros o quanto se importa com cada um, o quanto se irmana com as vicissitudes alheias, um homem que sempre nos lembra que “*quem ama cuida*”, para que não nos afastemos da lição do Dr. Chopra: “*O êxito na vida poderia ser definido como o crescimento contínuo da felicidade e a realização progressiva de metas dignas*”.

Que a dignidade construída pelo amor ao próximo e pelo compromisso com o juramento que fizemos ao ingressarmos no Ministério Público nos eleve e nos faça cheios de êxito, como Celso Magalhães e Orlando Rochadel, compreendendo o real sentido do amor, assim muito bem descrito em Romanos 8:38-39:

O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não se vangloria, não se ensoberbece, não se porta inconvenientemente, não busca os seus próprios interesses, não se irrita, não suspeita mal; não se regozija com a injustiça, mas se regozija com a verdade; tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

Agradeço ao Egrégio Colégio de Procuradores de Justiça pela idônea decisão de prestarmos esta justa homenagem.

Agradeço a todos os presentes, pela honra que nos conferem com suas prestigiosas participações nesta solenidade.

Bom dia a todos e a todas. Obrigado pela atenção!

**DISCURSO DE RECEPCÃO AO
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA,
EM NOME DO COLÉGIO DE PROCURADORES,
POR OCASIÃO DE SUA RECONDUÇÃO***

Não encontro palavras para descrever a honra que sinto ao saudar, em nome do Colégio de Procuradores de Justiça, o nosso Procurador-Geral de Justiça, Luiz Gonzaga Martins Coelho, ora reconduzido à Chefia Institucional do Ministério Público do Maranhão.

Em momento de êxtase literário, o imortal Luís de Camões cantou as proezas alcançadas pelos patrícios portugueses, exaltando o alto nível que então haviam alcançado nas navegações de além do mar, proclamando: “*Cesse tudo o que a Musa antiga canta, que outro valor mais alto se alevanta!*” (Os Lusíadas, Canto I, estrofe 3).

Também eu, nesta noite memorável e de júbilo, quero enaltecer o Ministério Público do Maranhão e todos aqueles que o integram!

Assim o faço em nome de todos que compomos o Colégio de Procuradores de Justiça, ao reconhecermos o elevado patamar que atingiu o Ministério Público do Maranhão, sob o comando firme e irrefreável de Vossa Excelência, neste momento solene em que é reconduzido ao cargo maior da Instituição, por mais dois anos.

Construímos uma instituição altaneira cujos fundamentos foram solidamente pavimentados ao longo dos anos, sobretudo após a Constituição de 1988, por todos aqueles que exerceram a nobre função de chefia institucional!

Mas não somente pelos que dirigiram o Ministério Público do Maranhão, senão por todos – Membros e Servidores – que dedicaram sua força de trabalho a esta casa e que aprimoram sobremaneira a atuação institucional ao longo das décadas.

E esse legado, o Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, imbuído de forte espírito público e de inegável competência – juntamente com toda

* Proferido pelo Procurador de Justiça do Estado do Maranhão, Dr. Francisco das Chagas Barros de Sousa, na cerimônia de recondução do Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, para o biênio 2018-2020, em 15 de junho de 2018.

a sua equipe, a qual tenho a satisfação de integrar – soube honrar com louvor conduzindo esta Instituição a seu ápice, tendo a inequívoca habilidade de enfrentar e superar os desafios que se interpuseram a este objetivo, principalmente considerando a grave crise política, com reflexos econômicos severos, que atravessa o país nesta quadra, com irrefutáveis reverberações negativas para toda a administração pública direta, nos três níveis da Federação, as quais, evidentemente, não estivemos isentos.

Desafios estes que também existiram, cada um no seu tempo e com os graus de dificuldade próprios, nessa longa e vitoriosa estrada, os quais o Ministério Público timbira teve que superar, para que, num crescendo incontável – às vezes mais rápido, às vezes em menor grau – chegasse à posição que hora ocupa no cenário nacional, pontificando os melhores índices, tanto de estrutura física, tecnológica, quanto de pessoal, mas também na área de atuação institucional, conforme reconhece o Conselho Nacional do Ministério Público, em suas diversas publicações, e ao conferir-nos o primeiro lugar no Prêmio CNMP 2017, pelo projeto institucional de combate à corrupção.

Não posso olvidar a participação fundamental do Colégio de Procuradores de Justiça no êxito da gestão ora finda, com a aprovação de todas as propostas que lhe foram submetidas, em debates maduros e elevados, respeitando os diversos pontos de vista, que certamente aprimoraram o conteúdo apresentado.

Como resultado inefável, atingimos uma unidade institucional há muito buscada e pretendida, a qual pode ser cartesianamente mensurada na expressiva votação que Vossa Excelência recebeu no pleito, ao qual já era candidato único, obtendo praticamente 95% (noventa e cinco por cento) de todos os votos possíveis no colégio eleitoral do MPMA, marca impressionante e que qualifica sobremaneira a aprovação maciça de toda a classe ministerial à condução que Vossa Excelência deu a esta Instituição no mandato que se encerra, não havendo perspectiva outra senão a de que o rumo a ser tomado doravante, sob a sua batuta, haverá de ser ainda mais promissor!

Vejo, portanto, que merecida é a celebração do Ministério Público Timbira e seus grandiosos feitos, nesta prodigiosa noite, e mais uma vez evocando os poetas maiores da língua portuguesa, encerro minhas palavras citando Fernando Pessoa, em síntese perfeita sobre o momento e a pessoa do nosso estimado Procurador-Geral de Justiça: “O valor

das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”.

Deus nos abençoe a todos, coroando de êxito esta nova gestão que se inicia.

Muito obrigado.



DISCURSO DE RECONDUÇÃO AO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA *

Boa noite a todos!
Prezados maranhenses,

Senhor Governador do Estado, Flávio Dino de Castro e Costa, em nome de quem cumprimento todos os Secretários e todas as autoridades do Executivo Estadual que me honram com suas presenças;

Senhor Corregedor-Geral do Ministério Público, Eduardo Jorge Hiluy Nicolau; Senhora Ouvidora do Ministério Público e Presidente do Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público (CNOMP), Rita de Cássia Maia Baptista; Senhor Subprocurador-Geral para Assuntos Jurídicos, Francisco das Chagas Barros de Sousa; Senhora Subprocuradora-Geral para Assuntos Administrativos, Mariléa Campos dos Santos Costa; todos integrantes da Administração Superior da nossa Instituição, em nome de quem saúdo o Colendo Colégio de Procuradores de Justiça e o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público;

Senhor Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, Desembargador José Joaquim Figueiredo dos Anjos, em nome de quem saúdo todos os integrantes daquela Corte e todos os magistrados presentes;

Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Deputado Estadual Othelino Nova Alves Neto, em nome de quem cumprimento todos os membros do Legislativo;

Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, em nome de quem cumprimento todos os integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Maranhão;

Senhor Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ), Benedito Torres Neto, em nome de quem cumpri-

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, em 15 de junho de 2018, por ocasião de sua recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça, para o biênio 2018-2020, no auditório da PGJ.

mento todos os Procuradores-Gerais de Justiça aqui presentes e membros do Ministério Público da União e dos Estados;

Senhores Conselheiros do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Sílvio Roberto Oliveira de Amorim Júnior e Lauro Machado Nogueira, que muito me honram com suas prestigiosas presenças;

Senhor Presidente da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão (AMPEM) e Vice-Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Promotor de Justiça Tarcísio José Sousa Bonfim, em nome de quem cumprimento todos os Presidentes de Associações de Magistrados e do Ministério Público da União e dos Estados;

Senhor Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Maranhão (OAB/MA), Thiago Roberto Morais Diaz, em nome de quem cumprimento todos os advogados públicos e privados que exercem função essencial à Justiça;

Senhor Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão, Alberto Pessoa Bastos, em nome de quem saúdo todos os membros de tão ilustrada carreira;

Senhor Prefeito Municipal de São Luís, Edivaldo Holanda Braga Júnior, em nome de quem cumprimento todos os Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais aqui presentes;

Prezados Servidores do Ministério Público, um dos pilares da nossa Instituição;

Com a devida vênua, quero, em nome da Ex-Procuradora-Geral de Justiça Elimar Figueiredo de Almeida Silva, cumprimentar todos os Membros do Ministério Público do Maranhão, de hoje, de ontem e de sempre, ativos e inativos;

Quero saudar a todos de minha família, na pessoa de meu filho Gonzaga Júnior;

Sociedade Civil, Senhoras e Senhores;

Neste dia de celebração, ao meditar sobre o início deste discurso, por se tratar de recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão, fui tentado, por imperativo de ordem moral e como recomenda a prática comum a todo gestor ao término do mandato, a fazer um relatório de prestação de contas. Poderia ficar aqui horas e horas falando e relatando nossas lutas e conquistas, que não foram poucas, pelo esforço de todos que compomos o *Parquet* maranhense.

Contudo, trilhando caminho contrário ao esperado, não pretendo fazê-lo, pois disponibilizamos o relatório no folder que foi distribuído no início desta solenidade e que já está no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Maranhão em sua versão integral.

Há 25 anos, estive em Canindé, no Ceará, em romaria para homenagear a seu padroeiro, São Francisco das Chagas, como é conhecido São Francisco de Assis, nestas nossas terras nordestinas. E o santo de Assis, na Itália, foi pelos fiéis rebatizado de Francisco das Chagas pelo fato de ter recebido as Chagas de Jesus, durante um momento de profunda oração no alto do Monte Alverne. As Chagas materializam o amor infinito de Cristo, que se entregou de forma absoluta por todos nós. Um amor incondicional, que não é afastado por qualquer resistência ou negativa.

Estava em Canindé pagando uma promessa feita por meu pai, em agradecimento a uma dádiva que alcancei, certamente pela intercessão desse meu Santo de devoção: minha aprovação no concurso para o cargo de Promotor de Justiça do Estado do Maranhão, sonho que acalentei desde quando ali ingressei como servidor, em 1983. Naquele momento de Fé, motor de minha vida, estava acompanhado por meu saudoso pai, que me deu um pedaço pequeno de papel retangular, o qual trago sempre comigo desde então. Ali estava impressa a ORAÇÃO DE SÃO FRANCISCO, cujo texto me alimenta todos os dias e que peço permissão para ler agora:

Senhor, fazei de mim um instrumento da Vossa paz. Onde houver ódio, que eu leve o amor. Onde houver ofensa, que eu leve o perdão. Onde houver discórdia, que eu leve a união. Onde houver dúvidas, que eu leve a fé. Onde houver erro, que eu leve a verdade. Onde houver desespero, que eu leve a esperança. Onde houver tristeza, que eu leve a alegria. Onde houver trevas, que eu leve a luz. Ó Mestre, fazei que eu procure mais: consolar, que ser consolado; compreender, que ser compreendido; amar, que ser amado. Pois é dando que se recebe. É perdoando que se é perdoado. E é morrendo que se vive para a vida eterna.

São Francisco nos fala da entrega, da doação em favor de um bem maior. Uma entrega que é sinônimo de dedicação e de fé. Uma entrega

que representa o desejo sempre presente de integrar, de superar os desencontros, de focar nos resultados em favor do que é bom, justo e fraterno.

O processo civilizatório da humanidade busca nosso aperfeiçoamento como espécie. Mais que uma evolução tecnológica, o que devemos perseguir é o sentimento mais profundo dessa humanidade, condição única que indiscutivelmente nos distingue. A elevação moral e ética de todos e de cada um é a meta a ser alcançada.

A Oração de São Francisco nos fala desse objetivo: sermos melhores a cada momento, mais íntegros, mais generosos, mais fraternos, mais resilientes, mais amorosos, na exata expressão das palavras de Cristo, que sempre nos exortou e exorta a amarmos ao próximo, como a nós mesmos.

Essa oração bem poderia ser o código de ética do serviço público, pois é dos caminhos e meios para servir ao próximo que ela cuida. Ao servidor público cabe promover a união da sociedade a que serve, estabelecer a verdade, cultivar a esperança de que a organização social pode e deve buscar a satisfação de cada cidadão.

Essa alegria da oração franciscana nos remete a um conceito que quero explorar neste momento: o da felicidade.

O que é felicidade?

Nas palavras do escritor israelense Yuval Noah Harari – em seu livro *“Sapiens: uma breve história sobre a humanidade”*¹ – felicidade pode ser entendida como o “bem-estar subjetivo”, para o qual é necessário ter antes garantido o que em Direito chamamos de mínimo existencial, como pedra angular da dignidade da pessoa humana.

Essa subjetividade não quer dizer que qualquer aspiração de bem-estar corresponde ao conceito de felicidade. Platão, em *“A República”*², já advertia que *“a lei não se ocupa de garantir uma felicidade excepcional a uma classe de cidadãos, mas esforça-se por realizar a felicidade de toda a cidade, unindo os cidadãos pela persuasão ou a sujeição e levando-os a compartilhar as vantagens que cada classe pode proporcionar à comunidade”*.

E completa Aristóteles³, afirmando que *“é na busca da felicidade que se justifica a boa ação humana, sendo os outros bens meios para atingir o bem maior felicidade”*.

¹ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história sobre a humanidade**. Porto Alegre: L&M, 2015. p. 390.

² PLATÃO. **A República**. Tradução por Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 243.

³ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Edson Bini. 3. ed. Baurur: Edipro, 2009. p. 59.

O preâmbulo de nossa Constituição Cidadã, que este ano registra seu trigésimo aniversário, institui o Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, como a felicidade, ali representada, numa visão aristotélica, como o direito ao bem-estar em uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, na esteira do debate iniciado desde a Declaração de Direitos da Virgínia, em 1776, em que se admitiu o direito subjetivo ao bem-estar, à felicidade, e se impôs ao Estado e à sociedade duas obrigações: a de não impedir essa busca; e, com a mesma intensidade e compromisso, a de promover as condições para esse percurso⁴.

O direito à busca de felicidade é o móvel de aprimoramento de nosso processo civilizatório e de suas repercussões jurídicas, especialmente no plano constitucional, como explica o decano do STF, Ministro Celso de Melo, no Recurso Extraordinário 477.554⁵:

Nesse contexto, o postulado constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o princípio da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais.

Buscar ser feliz é buscar a incorporação, para todos, de todos os direitos e da máxima condição humana.

Nesse nosso plano constitucional, em que o direito à busca da felicidade como mola dos avanços éticos de toda a humanidade passa ne-

⁴ Segundo Stephanie Schwartz Driver (“A Declaração de Independência dos Estados Unidos”, p. 32/35, tradução de Mariluce Pessoa, Jorge Zahar Ed., 2006): “Em uma ordem racional, de acordo com a teoria iluminista, o governo existe para proteger o direito do homem de ir em busca da sua mais alta aspiração, que é, essencialmente, a felicidade ou o bem-estar. O homem é motivado pelo interesse próprio (sua busca da felicidade), e a sociedade/governo é uma construção social destinada a proteger cada indivíduo, permitindo a todos viver juntos de forma mutuamente benéfica”.

⁵ RE 477.254 AgR, Rel. Min. Celso de Melo, j. 16-8-2011, 2ª T, DJE de 26-8-2011. Vide também: ADI 4.277 e ADPF 132, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5-5-2011, P, DJE de 14-10-2011.

cessariamente pela consolidação do Estado Democrático de Direito, é que o Ministério Público, a quem cabe velar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, assume assim o papel de serviço público essencial, permanente e relevante para a luta constante, junto com toda a sociedade, por melhores condições e bem-estar de todos os cidadãos.

Os homens e mulheres que compõem o Ministério Público, os Operários da Cidadania, agem cotidianamente em todos os espaços, com o uso de suas prerrogativas constitucionais construídas para fortalecer sua capacidade de luta pelo cidadão, na indução e exigência das políticas públicas que consolidam e materializam esse direito maior da busca da felicidade para todos e cada um, com base na dignidade da pessoa humana e no cabedal ético que conduz nosso processo civilizatório.

Por isso é que é de elevada honra e responsabilidade para mim a recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça. A confiança expressa pela marcante votação que tive, em que quase a totalidade dos membros da carreira reforçou seu compromisso com o dever de contribuir para as deliberações institucionais, mais que me envaidece, me torna ainda mais devedor das obrigações franciscanas expressas em sua oração: servir, com humildade, sem perder a força, buscando ouvir sempre, liderar pelo exemplo e buscar os resultados mais efetivos para a sociedade a que todos servimos.

No primeiro mandato, destacamos o rígido combate à corrupção, inclusive reconhecido nacionalmente por premiação do CNMP, pois o direito à felicidade do cidadão também passa por seu direito a um governo honesto, “prerrogativa insuprimível da cidadania”, como adverte, mais uma vez, o decano da Corte Máxima brasileira, que reitera em uma lembrança indispensável a todos nós que exercemos cargos de gestão: *“nenhum membro de qualquer instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade”*⁶.

E continuaremos, Senhor Governador, construindo as pontes para a consecução dessa missão, junto com a Rede de Controle da Gestão Pública – a quem rendo minhas homenagens e gratidão pelo trabalho ho-

⁶ STF. MS 24458 MC/DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA. Decisão monocrática do Relator, Min. Celso de Mello, em 18/02/2003, pp. 058.

horizontal e resolutivo que vimos realizando – e com cada um dos Poderes da República, com quem temos mantido relações institucionais republicanas e de cordialidade, com respeito mútuo, observando as competências próprias e as respectivas autonomias.

Temos tido um êxito destacado na defesa da probidade administrativa e do patrimônio público, sem buscar a criminalização da política, pois, como sempre digo, NÃO HÁ DIREITOS SEM DEMOCRACIA E NÃO HÁ DEMOCRACIA SEM UMA ATUAÇÃO POLÍTICA VOLTADA AO BEM-ESTAR DE TODA A SOCIEDADE.

É por essa razão que reitero aqui, na presença de todos que contribuíram para as conquistas sociais demandadas pelo Ministério Público em nome de cada cidadão e cidadã e de toda a comunidade – Procuradoras e Procuradores de Justiça, Promotoras e Promotores de Justiça, servidores, estagiários, terceirizados, membros de todos os ramos do MP brasileiro, inclusive o Ministério Público de Contas, agentes de todos os órgãos de jurisdição, integrantes dos órgãos de controle como os Tribunais de Contas da União e do Estado, operadores do Sistema de Segurança Pública, membros dos Conselhos de Políticas Públicas, Conselheiros Tutelares, Defensores Públicos, Advogados, públicos e particulares, além dos participantes de nossas redes e campanhas institucionais – o meu compromisso pessoal de repelir veementemente o erro, buscar a verdade, afastar as trevas das violações dos direitos e de promover a Justiça em todos meus atos à frente dessa Instituição que sempre me acolheu e a quem muito devo, por respeito aos valores franciscanos do padroeiro de Canindé, aos princípios que herdei de minha família e que busco transmitir a meus filhos e ao processo civilizatório, que é movido pela busca da felicidade do cidadão e de toda sociedade.

Caminho para o final, pois é hora de agradecer.

Primeiramente a Deus, fonte de sabedoria e luz que a todo momento tem me mostrado os caminhos da retidão. Agradeço a nossos órgãos colegiados: o Colendo Colégio de Procuradores de Justiça e o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, pelo constante aprendizado que deles colho a cada momento; agradeço a nossos Subprocuradores-Gerais para Assuntos Jurídicos e Administrativos, os Procuradores de Justiça Francisco das Chagas Barros de Sousa e Mariléa Campos dos Santos Costa, respectivamente, por suas atuações leais e proativas; agradeço a nosso Corregedor-Geral, o Procurador de Justiça Eduardo Jorge Hiluy

Nicolau, e à sua equipe, pela atuação respeitosa em prol da excelência de nossos trabalhos; agradeço a nossa Ouvidora e presidente do CNOMP, a Procuradora de Justiça Rita de Cássia Maia Baptista, sempre inovadora na interação com o cidadão; agradeço à AMPEM, na pessoa de meu amigo Tarcísio José Sousa Bonfim, pelo apoio que nos deu ao longo desta caminhada; agradeço penhoradamente a toda a minha equipe administrativa, desde a Diretoria Geral até cada um que entrega sua força de trabalho pelo serviço do Ministério Público para a sociedade a quem todos servimos; agradeço a todos os colegas Promotores e Procuradores que comigo atuam e atuaram nos Centros de Apoio Operacional, nas Secretarias, na Escola Superior do Ministério Público, na Assessoria Especial, nos Gabinetes e nos Grupos especializados, como o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO) e o Grupo Especializado da Probidade Administrativa e Combate à Corrupção (GAEProAD), dentre tantos outros; agradeço a cada membro, pois o Ministério Público não existe sem a ação efetiva dos órgãos de execução ministerial; agradeço a nossos servidores, sem os quais não temos as condições materiais de desenvolvermos nossa missão constitucional de servirmos à sociedade, à Justiça e à Democracia.

Reitero meus agradecimentos a todos nossos parceiros institucionais, públicos e privados, por termos sabido trilhar esses caminhos de sucesso na construção do Justo e do Ético. Obrigado aos três Poderes estaduais, na pessoa de seus Chefes, por termos encontrado as trilhas para tornar mais célere e efetiva atividade prestacional de cada um pelos direitos do cidadão.

Agradeço, enfim, a todos os presentes, pela atenção e pelo carinho em terem comparecido e me escutado tão atentamente.

Mas quero encerrar, com a devida vênia, agradecendo à mais alta autoridade da República, nas palavras da Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia Antunes Rocha: Sua Excelência, o cidadão. Agradeço a cada um e a cada uma por cada crítica, reclamação, elogio ou questionamento feito sobre nossa atuação institucional. Trabalhamos sempre buscando que a sociedade reconheça e se utilize da relevância de nosso papel, o que se obtém somente pela conquista cotidiana dos objetivos da missão que nos foi dada pela sociedade na Constituição de 1988.

Peço finalmente permissão para agradecer, ainda à minha família. À minha amada esposa e companheira Emmanuelle, aos amores da

minha vida, Vanessa, Larissa, Antonio Neto, Gonzaga Júnior e Maria Luiza, pela compreensão ante minhas constantes ausências. A todos meus irmãos, meus tios e à memória de todos meus familiares que Deus já levou para seu convívio, fonte eterna de inspiração. Sem vocês, eu não seria o homem que sou: um sertanejo que acredita que “*o amor é o vínculo da perfeição*”, como disse São Paulo aos Colossenses, em suas Cartas, no capítulo 3, versículo 14.

Aos amigos Procuradores-Gerais de Justiça e Conselheiros do CNMP que generosamente se deslocaram de seus Estados para emprestarem o prestígio de suas presenças a este momento de renovação de compromissos: o meu Muito obrigado! Muito obrigado também aos que, por motivos vários, para cá não puderam vir. A todos expresso minha gratidão, pois suas amizades não são medidas por léguas, mas pela intensidade dos afetos que são atemporais e onipresentes, quando se firmam na sincera amizade e no amor fraterno.

Encerro esta profissão de fé na práxis franciscana como condutor de meu compromisso em continuar ajudando a condução do Ministério Público maranhense na luta incessante e dedicada pelo direito fundamental da busca da felicidade, sem rancores, retrocessos ou mágoas, pois, como dizia Clarice Lispector, “*não tenho tempo pra mais nada, ser feliz me consome muito*”.

Sejamos todos felizes, em uma vida plena de democracia, de bem-estar e Justiça para todos. O Ministério Público do Estado do Maranhão será sempre aliado nessa busca de todos os cidadãos, em especial os mais vulneráveis, mesmo nos tempos sombrios em que se solapam direitos e se mitigam garantias. Esse é nosso desafio. Essa é a nossa missão.

Viva a Constituição! Viva a Democracia! Viva o cidadão! Avante Ministério Público!

Muito obrigado!



DISCURSO POR OCASIÃO DA INAUGURAÇÃO DO CENTRO CULTURAL E ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO*

Saudações,

*“De tempo somos.
Somos seus pés e suas bocas.
Os pés do tempo caminham em nossos pés.
Cedo ou tarde, já sabemos, os ventos do tempo
apagarão as pegadas.
Travessia do nada, passos de ninguém? As bocas do
tempo contam a viagem”.*
(Eduardo Galeano)

O tempo nos trouxe até aqui. Do tempo devemos trazer o registro, para que suas experiências não sejam sublimadas por seus ventos. A viagem só importa pelo que experimentamos e essas experiências que nos formam, nos fazem mais fortes, nos trazem a certeza de que se com elas não aprendermos, as bocas do tempo se calarão.

Neste Dia Nacional do Ministério Público, o tempo nos traz de volta a um de nossos recomeços. O endereço, Rua Oswaldo Cruz, 1396 - Centro, já foi a sede administrativa do Ministério Público. Hoje, a reinauguramos como o primeiro Centro Cultural e Administrativo do Ministério Público maranhense, quiçá brasileiro, porque, como disse nosso Ferreira Gullar, *“a arte existe, porque a vida não basta”*.

Acabamos de encerrar nosso Congresso estadual, alusivo aos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o primeiro marco internacional que, ao influenciar todas as Constituições modernas, estabeleceu que todos, sem qualquer exceção, temos todos os direitos, em

* Proferido pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, em 14 de dezembro de 2018, por ocasião da inauguração do Centro Cultural e Administrativo do Ministério Público do Estado do Maranhão.

qualquer lugar e a qualquer tempo. A Declaração dos Direitos Humanos é a declaração de nossa humanidade, a declaração do que nos distingue enquanto espécie nesse mundo.

E a dimensão humana é a dimensão da arte, da criatividade, da capacidade de abstração e da transformação. O cidadão, a mais alta autoridade da República, segundo a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, do Supremo Tribunal Federal, somente exerce sua cidadania se tiver a plenitude de seus direitos, o que inclui seus direitos culturais.

E o cidadão maranhense, na capital Patrimônio da Humanidade, deve exercer esses direitos como uma forma de devolver à nossa São Luís a pujança e o vigor da força cultural de seu Centro Histórico. Nosso Centro Cultural, no prédio AURORA CORREIA LIMA, Senhor Prefeito, é, portanto, também um presente do Ministério Público para nossa cidade, para a revitalização constante do local por onde desfilou a carruagem de Ana Jansen, de onde ainda reverberam ecos dos pregões dos vendedores de derresol e por onde palmilharam os chamatós dos brincantes do bumba-meu-boi.

Nosso Centro Cultural tem essas pretensões: ser local de serviço para a comunidade maranhense, tanto em nossa atividade-fim: a promoção da ordem jurídica democrática; como no uso da arte para, a um só tempo, enlevar nossa humanidade e utilizar produtos e atividades culturais para, de forma sempre transparente, prestar contas à sociedade sobre nossas atividades institucionais, propiciando ao cidadão o controle social sobre nossos projetos e programas, previstos em nosso Planejamento Estratégico, por meio de exposições, rodas de conversa, apresentações artísticas, debates e outras formas de manifestação cultural.

A edificação desta obra só passará a ter vida com a presença das pessoas, razão primeira de nossa existência institucional. Todos estão sendo chamados para dela compartilhar, porquanto, muito mais que uma conquista material, representa o fortalecimento de uma casa construída em solo fértil, que tem como missão acolher a todos, independentemente de sua classe social, credo, cor e prestígio político e econômico.

Já a partir desta segunda-feira, dia 17, teremos ampla programação, recebendo visita de alunos de escolas públicas e pessoas das comunidades circunvizinhas, para que o Centro Cultural possa ser essa referência de relacionamento com a sociedade que buscamos humanizar ainda mais.

E fazemos esta entrega no dia de hoje por sua importância institucional e para nossa sociedade. Além dos 70 anos da Declaração Univer-

sal dos Direitos Humanos, comemoramos em 2018 os 30 anos de nossa Constituição Cidadã que, como afirmou a Secretária de Direitos Humanos e Defesa Coletiva do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Procuradora de Justiça Ivana Farina Navarrete Pena, criou o Ministério Público Cidadão que temos e que devemos preservar.

O dia 14 de dezembro é o Dia Nacional do Ministério Público em alusão à data da sanção da Lei Complementar nº 40, de 1981, responsável por definir as regras gerais do Ministério Público, organizando-o em carreira e reconhecendo sua autonomia administrativa e financeira, bem como dotação orçamentária própria.

Esse marco legal traduz a reflexão da primeira Procuradora-Geral de Justiça do país nomeada segundo o rito da Constituição de 1988, nossa querida Dra. Elimar Figueiredo de Almeida Silva, que em lapidar frase nossa história resumiu nestas palavras:

Nem sempre foi assim. Custou a ser assim. Para chegar-se ao dia de hoje, longo foi o caminho, áspera a jornada, ingentes os sacrifícios. [...] E ainda há muito a palmilhar, muito a aprender, muito a corrigir. [...] Mal se esboçam os contornos de uma doutrina própria do Ministério Público pós-88. Sequer se consolidou na consciência nacional o que representa esta instituição para a defesa dos direitos dos cidadãos.

Ouvi estas palavras no primeiro Dia Nacional do Ministério Público, em 1993, após meu concurso de aprovação. Não as esqueço, pois sei da importância histórica de seu conteúdo. Estamos hoje aqui pelo trabalho dos homens e mulheres que nos antecederam e que, em tempos difíceis, desbravaram os caminhos por nós hoje trilhados.

Foi Celso Magalhães, nosso patrono, que se expôs ao promover a acusação contra a baronesa de Grajaú, pela tortura e morte do escravizado menino Inocêncio. É novamente ele que se põe à exposição, no mural que garante a lateral externa de nosso Centro Cultural, para lembrar a nós e a toda a sociedade que o Ministério Público Cidadão somente cumpre sua missão de velar pela ordem democrática se formos, cada um de nós, promotores de direitos humanos e agentes de transformação social.

É da lembrança desses que nos antecederam, como a servidora Rosa Coutinho, ou os Procuradores de Justiça Suvamy Vivekananda Mei-

reles, Ilzé Vieira de Melo Cordeiro, Antonio Carlos Pereira Lobato, José Bento Nogueira Neves e da Promotora de Justiça Aurora Correia Lima, que nomeiam algumas das instalações desse nosso novo espaço institucional, que fazemos para que os ventos do tempo não apaguem nossas marcas e, sim, nos façam planar acima delas, para vê-las por inteiro, registrando-as em honra de seu valor histórico e da importância das conquistas alcançadas para a sociedade maranhense.

Por essa razão temos aqui nosso Memorial, cujo acervo revela grande parte da história maranhense que contou com a participação do Ministério Público e que, ao lado de tantas outras atividades de nosso Programa Memória Institucional, contribui significativamente como fonte de pesquisa historiográfica e de informação turística à disposição de todos e de todas. Agradeço a toda a Comissão Gestora, na pessoa de seu Coordenador, o Procurador de Justiça Teodoro Peres Neto, pelo trabalho incessante visando promovermos essa reinauguração de suas instalações, não podendo deixar de destacar o trabalho de pesquisa efetuado pelos colegas Promotores de Justiça, em especial, os amigos Washington Luiz Maciel Cantanhêde, Cláudio Luiz Frazão Ribeiro e Ana Luíza Almeida Ferro, em nome de quem agradeço a todos os demais membros que colaboraram com a concessão ou doação de insígnias, medalhas, condecorações e peças de valor inestimável, adquiridas ao longo de sua vida profissional, como nosso Corregedor-Geral Eduardo Jorge Hiluy Nicolau, a Procuradora de Justiça aposentada Elimar Figueiredo de Almeida Silva e os familiares de nosso inesquecível José Pereira Gomes.

Este Centro também abrigará, neste local, a Escola Superior do Ministério Público, os Centros de Apoio Operacional, algumas Promotorias de Justiça Especializadas, as Promotorias de Justiça de Substituição Plena e o Espaço Multimídia. Reunimos aqui, então, o atendimento ao cidadão, inclusive com a alocação das instalações de unidade do Viva Cidadão e do Instituto de Proteção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Maranhão (PROCON/MA), além do Escritório local do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a formação e capacitação institucionais e o registro da trajetória do MP timbira, a eternizar conquistas e lutas de todas e todos os operários da cidadania em nome da sociedade maranhense.

Agradeço ao hercúleo esforço de todos os setores da Procuradoria Geral de Justiça, da Coordenadoria de Obras, Engenharia e Arquitetura

ra, da Coordenadoria de Serviços Gerais e Seção de Transportes, da Coordenadoria de Comunicação à Chefia de Cerimonial, da Coordenadoria de Administração à Coordenadoria de Assuntos Estratégicos e Inteligência e, enfim, a todos e todas que se dedicaram incessantemente para chegarmos ao dia de hoje e o faço na pessoa de nosso Diretor-Geral, o Promotor de Justiça Emmanuel José Peres Netto Guterres Soares, extensivo aos servidores Dulce de Maria Alves Serra Moreira e Francisco Colombo Lobo, que doravante ocuparão as funções de gestores do Centro Cultural e Administrativo AURORA CORREIA LIMA. Minha gratidão, ainda, aos órgãos colegiados de nossa instituição, que vêm colaborando imensamente com a condução ágil e democrática de nossa gestão.

Já concluindo, peço vênia a todos os presentes para quem seja permitido render uma homenagem especial e comovida aos nossos timoneiros e precursores aqui presentes, Elimar Figueiredo de Almeida Silva, Néa Bello de Sá, Helena Barros Heluy, João Raymundo Leitão, Raimundo Ferreira Marques, Reinaldo Campos Castro, Nilde Cardoso Macedo Sandes e tantos outros que, com muito trabalho, propiciaram as condições básicas para atingirmos o atual estágio de respeito, credibilidade e prestígio na sociedade. Esta data representa muitas décadas de lutas, muitas vidas ganhas e perdidas. Na raiz desta notável instituição estão a saudade e lembrança de tantos outros já em outra dimensão, a exemplo de Aderson Carvalho Lago, José Pereira Gomes, José de Ribamar Sousa Coelho, José Bento Neves, Ilzé Vieira de Melo Cordeiro, Irany Maria Mota e Silva, Antonio Carlos Lobato, Suvamy Vivekananda Meireles, dentre outros, que embora ausentes fisicamente permanecem na memória agradecida de todos nós.

Homenageio, enfim, todos os companheiros de viagem, de ontem de hoje e de sempre, nessas trilhas em que batalhamos pela cidadania, pela Justiça e pela Democracia. E faço essa homenagem, encerrando esta fala, pela voz do escritor Saramago

A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa [...] O fim de uma viagem é apenas o começo doutra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já [...]. É preciso voltar aos passos que foram dados, para os repetir. E para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre. [...]

Muito obrigado pela atenção e pela honra de tê-los aqui, neste momento histórico, celebrando esta data tão especial.

Viva o Ministério Público do Maranhão! Viva o Ministério Público brasileiro! Parabéns aos operários da cidadania pela passagem do seu dia.

PALESTRA



O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988*

*Elimar Figueiredo de Almeida Silva***

Chega a termo este Congresso em boa hora promovido pela Procuradoria Geral de Justiça e a Escola Superior do Ministério Público. Durante esses dias aqui se ouviu as vozes dos doutos, colheram-se ensinamentos, trocaram-se experiências proveitosas. Hoje contamos com a presença ilustre da Procuradora Ivana Farina Navarrete Pena, ex-Procuradora Geral de Justiça do Estado de Goiás e atual Secretária de Direitos Humanos e Defesa Coletiva do Conselho Nacional do Ministério Público, minha amiga a quem conheço de longas datas (apesar de ela ser tão jovem!) culminando com a presença de Raquel Dodge, Procuradora Geral da República, honra e orgulho do Ministério Público brasileiro e das mulheres também e não posso deixar de falar da emoção que senti ante a exposição do colega Chai, brilhante e culta, extremamente didática.

De parabéns a classe por este verdadeiro presente de Natal em forma de cultura e de saber. Figurar meu nome no programa de hoje, poderia soar bizarro. Afinal, deixei as fileiras do Ministério Público há mais de 22 anos, já me sinto como uma excentricidade... De logo, peço desculpas por trazer um texto escrito. Sei que serão indulgentes comigo quando souberem que saí do hospital recentemente, tendo minha pressão arterial chegado a 20/9! Só então me dei conta que, de fato, tenho 89 anos de idade, e isso não se alcança impunemente... Mas juro a vocês que chegarei aos 90 e pretendo celebrá-los com minha família ministerial também.

* Palestra proferida em 7 de dezembro de 2018, no auditório da PGJ, por ocasião do 8º Congresso do Ministério Público do Estado do Maranhão – tema “O MP e os 70 anos da Declaração dos Direitos Humanos”.

** Primeira Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Maranhão pós-Constituição Federal de 1988 (out./1989 a maio/1994). Ex-Corregedora-Geral do Ministério Público do Maranhão (out./1984 a mar./1985). Procuradora de Justiça do Estado do Maranhão aposentada. Membro efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão, Cadeira Nº 20, patronada por Gonçalves Dias. Membro fundador da Academia Maranhense de Letras Jurídicas, Cadeira Nº 16, patronada por Celso Magalhães.

Não me atreverei a falar sobre a atuação do Ministério Público na defesa dos Direitos Humanos, após a brilhante abordagem da querida colega Ivana Farina. Tratarei apenas do Ministério Público na Constituição Federal de 1988.

Em discurso proferido em 1993, referindo à grandeza da instituição ministerial, aludia a que mal se esboçavam os contornos de uma doutrina própria do Ministério Público pós 88, pois sequer se consolidara na consciência nacional o que representava a instituição para a defesa dos direitos do cidadão.

Então, frequente a indagação do que vinha a ser o Ministério Público e porque lhe advieram foros de tamanha grandeza. Para chegar ao texto de 88, vale lembrar quão árduos foram os caminhos percorridos, quanto foi exigido de nós em abnegação, ousadia e sacrifício, mas sempre com coragem, movidos por uma fé inquebrantável nos altos destinos a que fadada a nossa instituição.

E de repente, eis-me a recordar o período que antecedeu a carta de 88, indo além, mais além, sem pretender aludir as possíveis origens históricas do Ministério Público que remontam ao Egito dos Faraós, à Grécia Antiga, à Roma dos Césares, à Veneza e à França, onde vamos encontrar os procuradores do rei, para muitos o marco originário do Ministério Público. Lembro quão tímidas foram as inserções nos textos constitucionais no Império da República, salvo a partir de 1946. Ora nos vinculavam ao poder Executivo, ora ao Poder Judiciário. Não havia uma noção exata de nossa posição topográfica quer na legislação ordinária, muito menos nos textos constitucionais. Imaginem os colegas que o Ministério Público chegou a figurar no regimento interno do Tribunal de Justiça do Maranhão na mesma linha dos serventuários da Justiça.

Isto sem remontar a que o promotor era demissível ao nuto do administrador, não gozando de qualquer prerrogativa ou garantia. Exemplo clássico o de Celso Magalhães, nosso insigne patrono, demitido a bem do serviço Público. E mais... conheci acadêmicos de Direito do terceiro ano nomeados promotores públicos... Quando ingressei na carreira por concurso público de provas e títulos, deparei-me com a figura do promotor ad-hoc e com cargos de provimento isolado, sem concurso. Fiquei também perplexa ao constatar que promotores mesmo concursados, participavam de comícios políticos, outros advogavam às escancaras... Não havendo vedação legal, restava apenas, a uns poucos, a vedação imposta

por sua consciência ética e moral. E as remoções? Nosso emérito professor Alberto Tavares Vieira da Silva, quando promotor, foi removido oito vezes!!! Foram àqueles poucos a que antes me referi, que lutaram para que tal estado de coisas se modificasse. E lentamente, passo a passo, a classe foi se aglutinando e descobrindo seus verdadeiros caminhos.

Surgiram as associações de classe estaduais e a Confederação Nacional do Ministério Público, englobando todas as entidades da classe ministerial. A criação da Associação do Ministério Público do Maranhão, a nossa AMPEM, permitiu uma atuação mais decidida de nossa parte, inclusive mandando representantes para participarem, junto aos de outros Estados, de campanhas definidoras do verdadeiro papel do Ministério Público. Desses encontros, surgiram documentos valiosos como a Carta de Curitiba, na qual consignada a participação de três representantes de nosso Estado: os Procuradores Aderson Lago, Néa Bello de Sá e a então Promotora Nildes Macedo Sandes.

Perdoem-me minha digressão saudosista ao relatar esses fatos. Fui impelida a fazê-lo por ilustrarem o quanto era pleno o domínio do Poder Executivo, à época, sobre os membros do Ministério Público. Foram tempos sombrios que seriam levados de vencida pela tenacidade e altanaria dos próprios integrantes da instituição.

Retornando ao ponto de partida, valho-me agora de excertos de uma palestra que recentemente proferi na Escola Superior da Magistratura sobre o mesmo tema (sempre fui fiel ao princípio da economia processual...).

Passando ao largo das referências à figura do promotor no Brasil colonial, a primeira, no Tribunal da Relação da Bahia criado em 1587 pelo rei Felipe II da Espanha, onde figurava um Desembargador da Fazenda e Promotor de Justiça.

À época da dominação holandesa, em Pernambuco, encontramos a figura dos escoletos, também chamados pretores ou bailios que exerciam, entre outras funções, as de Promotor junto ao Conselho dos Escabinos, na primeira instância; e na segunda, atuava junto ao Conselho de Justiça, o “advogado fiscal” que exercia também a função de Promotor Público junto aos Conselhos Políticos.

Na Relação do Rio de Janeiro, criado em 1751, também havia um Desembargador Procurador da Coroa e Promotor de Justiça.

No período imperial, lei datada de 18 de setembro de 1828, cria o cargo de Promotor de Justiça para ter exercício perante as Relações e

os diversos Juizes das Comarcas: aviso de 10 anos depois (16 de janeiro de 1838) definiria a atribuição dos Promotores Públicos como fiscais da lei. A lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, fixaria outras atribuições, dando como principal “produzir acusação dos delinquentes e fazê-los condenar”.

Mais adiante, no Decreto nº 120, de 21 de janeiro de 1843, que regulamentava a lei nº 261 constaria que “os Promotores seriam nomeados pelo Imperador no Município da Corte e pelos Presidentes das Províncias, por tempo indefinido, e servirão enquanto convier a sua conservação ao serviço público sendo, caso contrário, indistintamente demitidos pelo Imperador ou pelos Presidentes das Províncias, nas mesmas Províncias”.

Neste passo, cumpre relembrar a figura exponencial de Celso Magalhães, nosso patrono, cuja memória é reverenciada pelos integrantes do Ministério Público. Celso Magalhães, jovem Promotor, denunciou a Baronesa de Grajaú pelo assassinato do pequeno escravo Inocêncio. Como era de esperar à época, a Baronesa foi absolvida... quando seu marido, no ano seguinte, assumiu a Presidência da Província, seu primeiro ato foi demitir Celso Magalhães a bem do serviço público. Celso Magalhães passou para a posteridade e o Barão de Grajaú mereceu o repúdio da história.

A Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto nº 4.824 de 22 de novembro de 1871 referia que os Promotores Públicos deveriam existir em cada Comarca, sendo de livre nomeação e demissão. Aviso de 16 de janeiro de 1883 definiria o Promotor como fiscal da lei.

“Apesar da importância dessas atribuições nenhum dos Conselheiros do Império, como Nabuco de Araújo, o Barão de Cotegipe, o Visconde de Ouro Preto, entre outros, se lembrou de conferir ao Promotor as mais elementares garantias de estabilidade. Ao contrário, negavam-lhas”.

O advento da República começaria a modificar essa paisagem, dando início ao reconhecimento do Ministério Público como instituição necessária à organização democrática, advogada da lei e fiscal da sua execução.

Dessa época, em 1890, os Decretos nº 848 de 11 de outubro e o de nº 1.030, de 14 de novembro.

A história registra que esse reconhecimento foi inspirado por Campos Salles, então Ministro da Justiça do Marechal Deodoro da Fonseca. Também nessa época, Campos Salles apresentou um Projeto de Lei outorgando vitaliciedade ao Procurador-Geral e inamovibilidade dos Procuradores Seccionais, acenando com o Ministério Público independente,

sempre presente à observância da ordem jurídica, guardião da paz e da segurança dos cidadãos. Daí ser Campos Salles considerado o precursor da independência funcional do Ministério Público no dizer de César Salgado, o Promotor das Américas, e por ter revelado o Ministério Público ao Brasil, glória que lhe é indisputável.

Apesar desse significativo avanço da legislação ordinária, como vimos, tímidos foram os passos para a inserção do Ministério Público nos textos constitucionais.

A Constituição Imperial de 1824 faz referência ao Procurador da Coroa encarregado de “acusar no juízo dos crimes”; a de 1891 apenas refere a que o Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador da República, cujas atribuições serão definidas em lei.

Na primeira República observa-se que o Ministério Público sempre está vinculado ao Poder Executivo.

A Constituição de 1934 não o vincula a qualquer dos poderes do Estado, ao inserir o Ministério Público no capítulo VI; relativo aos órgãos da cooperação nas Atividades Governamentais, junto ao Tribunal de Contas e aos Conselhos Técnicos, passa a constituir órgão autônomo de auxílio às atividades do Governo.

A carta de 1937 – a do chamado Estado Novo – representou uma involução constitucional, apenas mencionando a escolha do Procurador Geral da República.

Já na Constituição de 1946 merece o Ministério Público título próprio, sem submissão ou vínculo a qualquer dos Poderes, prescrevendo, no art. 146, para o Ministério Público dos Estados a organização em carreira e o princípio da promoção de entrância a entrância. De tal sorte, o reconhecimento da instituição que levaria Haroldo Valadão a considerá-la um quarto poder do Estado, o que provocaria inúmeras reações de protesto. Foi sob a égide dessa Constituição que ingressei no Ministério Público e lhe absorvi, o espírito, por inteiro... excusado dizer que o Poder Executivo continuou a exercer pleno domínio sobre a carreira...

A Carta de 1967 vai inserir o Ministério Público no capítulo do Poder Judiciário, reproduzindo, no entanto, todas as disposições da Constituição de 1946, relativas à organização da instituição.

A Emenda Constitucional de 1969 deslocaria o Ministério Público para o âmbito do Poder Executivo. Essa oscilação topográfica, embora

causasse transtorno às atividades ministeriais, não arrefeceu o ânimo dos integrantes do *parquet*, já mobilizados no sentido de ser conferido à instituição o lugar que, por direito, lhe cabia, no cortejo das instituições do país.

A Emenda nº 7, de 13 de abril de 1977, ao dispor, no parágrafo único do art. 96 que “Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual”, ensejaria a edição da Lei Complementar número 40 de 14 de dezembro de 1981, avanço memorável por dar concretude “a mais antiga, mais justa e mais batalhada aspiração do Ministério Público: Uma lei própria!” 14 de dezembro foi então consagrado como o Dia Nacional do Ministério Público. A lei complementar 40 é o marco oficial da alforria do Ministério Público, pois daí em diante tornou-se o Ministério Público instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, o que consolidado na Carta Magna de 1988.

Durante 7 anos permanecemos todos, do Norte ao Sul do país, em vigília constante. Principalmente no período que antecedeu a promulgação do novo texto constitucional. Junto a muitos outros colegas, vejo-me perlongando os corredores do Congresso Nacional onde os representantes do povo, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte cuidavam da elaboração da nossa Carta Magna, sob o comando de Ulysses Guimarães. Cruzavam conosco representantes da Magistratura, das corporações policiais e civis as mais diversas, no afã de verem contempladas, no texto da Lei Maior, as suas justas reivindicações. Juntos, membros do Ministério Público de todo o país, buscávamos falar com os constituintes, alguns sensíveis às nossas colocações, outros nem tanto...

Quantas vezes esbarrei em Nelson Jobim e ele, tão grande, me via e ouvia e a quantos do Ministério Público que o procurassem... Foi um trabalho sem tréguas, mais valia, valeu a pena... como valeu!

Esta Carta Magna, que deu concretude às esperanças do povo brasileiro depois de anos de exceção, seria chamada por Ulysses Guimarães de Constituição Cidadã por nela se consubstanciarem os princípios fundamentais da República, quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, assegurando que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Nesta Constituição exsurge o Ministério Público no Capítulo IV entre as funções essenciais à Justiça, definido no artigo 127, como institui-

ção permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao definir as funções institucionais do Ministério Público, são de importância exponencial as elencadas no artigo 129, notadamente em seu inciso II, qual seja a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Além do alargamento do âmbito de atuação do Ministério Público, talvez por isso mesmo, o legislador constituinte definiu como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, como também lhe assegurou as garantias de vitaliciedade, da inamovibilidade, e da irredutibilidade de vencimentos e impôs-lhe as mesmas vedações da Magistratura.

Refira-se a que o ADCT abria exceções apenas aos que, à data da promulgação da Constituição, estivessem no exercício de atividade político-partidária (havia Promotores/parlamentares), sendo certo que alguns tinham até banca de advogados!... Neste passo filiei-me aos que consideravam absolutas as vedações. Não via, como não vejo, compatibilidade entre o exercício do múnus e qualquer outra função, salvo de magistério, como facultado aos magistrados.

Apesar de manter meu registro na OAB, um dos mais antigos do Estado, de nº 285, ao ingressar no Ministério Público jamais voltei a advogar, mesmo quando não existia vedação de ordem absoluta, permitindo-me apenas lecionar nas Comarcas que perlonguei e aqui em São Luís.

O leque de atribuições do Ministério Público agigantou-se pós 88, ao legitimá-lo para as ações mais diversas: defesa do meio ambiente, do consumidor, do idoso, da criança e do adolescente, da educação, da saúde, em suma, onde se fizer presente qualquer lesão aos direitos assegurados na Constituição e, o mais importante, o poder de atuar preventivamente, ação que reputo da mais alta significação.

Essa atividade multifária do Ministério Público deve ser desenvolvida com exclusividade, sempre em função do bem comum, sem descuidar o interesse público, tampouco a realidade circundante.

Segundo os melhores doutrinadores, dentre eles o professor Fran Figueiredo, os integrantes do *parquet* devem ter presente que “o Direito não existe para ser aplicado a homens abstratos e sociedades ideais,

mas para ordenar situações concretas no contexto de uma sociedade real e imperfeita”. No epicentro do drama jurídico encontra-se o Homem, com sua angústia e solidão, o Homem com sua grandeza, o Homem perplexo, incapaz às vezes de situar-se ante um mundo atribulado e incongruente”.

Celso Bonavides de Carvalho, Procurador da República, disse certa vez (e como soam atuais suas palavras!):

“A época atual reflete, talvez como nenhuma outra antes, a grandeza e a iniquidade da paisagem social e humana. Nestes duros tempos, a missão do Ministério Público é muito mais complexa e suas atribuições hão de ser exercidas com as virtudes da coragem, da resistência e do sacrifício”.

Não é demais afirmar ser crucial o momento por que passa o país, notadamente quando campanhas soezes de rápida comunicação, infelizmente, buscam atingir os alicerces da democracia, provocando o descrédito nas instituições.

Aos olhos do cidadão comum, compomos uma casta de privilegiados, pois a mídia omite que para ocuparmos as posições que ocupamos nos submetemos (falo de promotores e juízes) a rígidos concursos, perlongamos comarcas distantes, sofremos ameaças, incompreensões, e ainda assim, não recuamos do nosso dever de agir, de promover e de fazer justiça.

Na palestra que fiz no dia 29 de Novembro último na ESMAM, mencionei para os juízes presentes, palavras proferidas pelo chefe do Ministério Público gaúcho Francisco Luçardo em cerimônia no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vale repeti-las:

“Vive o Poder Judiciário momento agudo. Consagrou-se, no plano formal, constitucionalmente, sua independência e o consectário inarredável da autonomia administrativa e financeira. Fundamentalmente para que melhor sirva ao povo. Não àquela abstração romântica do século passado, mas às pessoas concretas que, ao buscarem Justiça, no cotidiano, preenchem nossos autos de carne de osso. Esse o conteúdo ético singular de toda decisão judicial. E os Juízes, que tornam visíveis, aos olhos comuns, a jurisdição, têm assumido a missão de resolver conflitos norteados pelos princípios fundamentais que a nação, solenemente, elegeu, tais como a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o pluralismo políti-

co, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades. E esta legitimidade substancial o Poder Judiciário conquistou junto ao povo, inclusive defendendo-o do arbítrio do Governante eventual. Tanto que, numa inversão dos parâmetros tradicionais em que o juiz não seria mais do que a boca que pronuncia as palavras da lei, escritas pelo legislador, é hoje o Judiciário, para muitos, a última esperança, a garantir que a derrocada das instituições não seja completa”.

Por evidente, a mola propulsora desse agir reside na efetiva atuação dos membros do Ministério Público e dos advogados, agentes da sadia provocação que sofre o Judiciário para prestar jurisdição. Mais do que nunca faz-se necessário, nos dias de hoje, o mútuo reconhecimento da grandeza das instituições que integram a Justiça. Na feliz comparação de Calamandrei, essas instituições atuam como o sistema de vasos comunicantes. Não se pode descer o nível de uma sem baixar o nível da outra. Mais do que nunca, repito, faz-se necessário restabelecer, no cidadão, a credibilidade nessas instituições.

A Constituição Federal, ao erigir o Ministério Público em defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, pôs à mostra não restringir-se a função do Promotor apenas à *persecutio criminis*. Embora plena a sua titularidade na ação penal pública, as atribuições do *parquet* se expandiram, como visto, com o elevado objetivo da defesa social, tornando-o o braço armado do direito, da cidadania.

Esse é o legado maior da Constituição de 1988.

Cumpramos preservá-lo, não permitindo que injunções espúrias possam conspurcá-lo. A quem interessaria essa diuturna pregação contra os membros do Ministério Público, contra o Judiciário?

Apenas aos que não se comparam com a justiça social, com a liberdade individual, a dignidade da pessoa humana, o exercício pleno da cidadania.

E eu dizia aos juízes como digo agora aos senhores, queridos colegas, que estamos na era da comunicação, com as modernas tecnologias ao nosso alcance, cumpre utilizá-las, não em nosso proveito, mas em be-

nefício da sociedade, para que possa conhecer melhor o seu Promotor, o seu Juiz.

Divulguem-se as ações positivas, os créditos são enormes. Mostrem-se, à exaustão, a defesa do meio ambiente, o combate pertinaz ao crime organizado, ao feminicídio, à corrupção, a impunidade dos ricos e poderosos. Não aceitemos sermos erigidos em casta, mas nos comportemos como servidores públicos, servidores do povo.

E este há de compreender que são as instituições que promovem e fazem justiça o receptáculo de suas angústias, e de suas esperanças.

Encaremos o momento atual com altivez, coragem e abnegação, tendo sempre presente que o povo é o destinatário maior de nosso proceder.

Embora já no ocaso da vida, não me posso calar ante o quadro que se descortina em nosso país.

Colegas,

Diante da magnificência destas instalações, do êxito deste Congresso, e de tantos outros, vejo como valeu a pena acreditarmos, nós, os antigos, que não seria em vão a luta que encetávamos pelo engrandecimento de nossa Instituição.

O resultado aí está, traduzido em termos físicos de forma grandiosa e no reconhecimento da sociedade pela atuação dos membros do Ministério Público e pela sua atuação também, Sr. Procurador Geral, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho. Vossa Excelência, nasceu vocacionado para o Ministério Público, e se fez credor de nossa admiração e do respeito de toda a sociedade, aqui e alhures.

Queridos colegas, meus amigos, tenhamos presente, porém, que “a Instituição por si só não basta. As leis não bastam por si sós. Mais que prerrogativas e garantias das leis, o valor das instituições está nos homens e nas mulheres que as compõem”.

Agradeço mais uma vez a distinção deste convite e a paciência com que ouviram a velha companheira de muitas lutas que permanece firme na crença dos reais valores da Justiça.

Muito obrigada.

A REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO – JURIS ITINERA é um periódico anual destinado à publicação de trabalhos produzidos por membros do Ministério Público e outros pensadores do Direito.

Normas para apresentação dos trabalhos

1. Os textos serão apreciados e aprovados, ou não, pelo Conselho Editorial, preservando-se a identidade do autor, quando da indicação destes;
2. Somente serão aceitos artigos inéditos;
3. Compete ao Conselho Editorial introduzir modificações nos originais de ordem formal e gramatical, ouvido o autor, visando a homogeneidade e qualidade da Revista;
4. As ideias e conceitos produzidos nos trabalhos são de responsabilidade exclusiva dos seus autores, não representando, necessariamente, o pensamento da Instituição;
5. Os originais dos trabalhos apresentados não serão devolvidos;
6. Os trabalhos somente serão apreciados se atendidas as condições seguintes:
 - a) redigidos, preferencialmente, em português, no impessoal e encaminhados em uma via impressa, juntamente com o respectivo arquivo eletrônico, em formatação Word for Windows;
 - b) apresentados em papel A4;
 - c) configurados em espaço simples;
 - d) escritos em tamanho 12, com base na fonte Times New Roman;
 - e) adstritos, no máximo, a 20 (vinte) laudas;
7. O Conselho Editorial se reserva o direito de adequar os artigos às normas disciplinadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
8. Os artigos devem conter o nome do autor e suas credenciais, bem como resumo e abstract, constituídos de uma sequência de frases concisas, não ultrapassando 150 palavras. Devem apresentar, também, palavras-chave e keywords logo abaixo do resumo e abstract, separadas entre si por ponto;
9. Deve-se utilizar o sistema autor-data para as citações no texto e o sistema numérico para as notas explicativas (notas de rodapé);
10. Os casos omissos serão decididos pelo Conselho Editorial, não cabendo recurso de suas decisões.

Endereço para o envio de originais

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
Coordenadoria de Documentação e Biblioteca
Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau. São Luís – Maranhão
CEP: 65076-820. Telefones: (98) 3219-1656 / (98) 3219-1657
E-mail: biblioteca@mpma.mp.br