

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Ano VIII • nº 13

2015

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

***Revista Jurídica do
Ministério Público do Estado do Tocantins***

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Cesaf)
Associação Tocantinense do Ministério Público (ATMP)

Clenan Renaut de Melo Pereira
Procurador-Geral de Justiça

José Omar de Almeida Júnior
Subprocurador-Geral de Justiça

Luciano César Casaroti
Presidente da ATMP

Ficha Técnica:

Coordenador
José Maria da Silva Júnior
Procurador de Justiça

Conselho Editorial
Elaine Marciano Pires
Geraldo da Silva Gomes
Isabel Cristina Auler Pereira
Luciano César Casaroti
Marli Teresinha dos Santos
Miguel Batista de Siqueira Filho

Revisão
Geraldo da Silva Gomes
Luciana Duailibe

Projeto Gráfico e Diagramação
Randolfo Corrêa

*José Maria da Silva Júnior
(Coord.)*

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Ano VIII nº 13

*Palmas, Tocantins
2015*

©2015, Ministério Público do Estado do Tocantins

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

Publicação do Ministério Público do Estado do Tocantins

Ano VIII nº 13 2015

Tiragem: 500 exemplares

Tocantins, Ministério Público

Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins./ Coordenação de José Maria da Silva Júnior. Palmas: Cesaf, ano 8, nº 13, 2015.

174 pág.

Periodicidade semestral

ISSN: 1984-168 x

1. Transposição de cargos públicos - legalidade 2. Pregão presencial e eletrônico - Administração Pública 3. Infração penal - proporcionalidade da pena 4. Ação de improbidade administrativa - legitimidade ativa 5. Planejamento estratégico - Ministério Público do Tocantins 6. Diversidade sexual - atuação do Ministério Público do Tocantins 7. Adoção direta ou intuito personae 8. Projetos socioeducativos no MPE.

I. Título

CDU: 34 (05)

Todos os direitos reservados ao Ministério Público do Estado do Tocantins. É permitida a reprodução parcial ou total, desde que sejam citadas as fontes.

A originalidade dos artigos e as opiniões emitidas são de total responsabilidade de seus autores.

Procuradoria-Geral de Justiça
Qd 202 N, Av. LO 4, Conjunto 01,
Lotes 5 e 6 - Plano Diretor Norte
CEP: 77.006-218 - Palmas - Tocantins
(63) 3216-7600
www.mpto.mp.br - cesaf@mpto.mp.br

Associação Tocantinense do Ministério Público
Qd 202 N, Av. LO 4, Conjunto 01,
Lotes 5 e 6 - Plano Diretor Norte - 1º andar
CEP: 77.006-218 - Palmas - Tocantins
(63) 3216-3250
www.atmp.org.br - atmp@uol.com.br

Editorial

A Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins se encontra em seu décimo terceiro número, entrando para o oitavo ano de existência e iniciando um movimento interno, por meio da nova composição do Conselho Editorial, para proposição de linhas temáticas mestras para publicação de artigos.

No cenário brasileiro, a tradição imperante de grande parte das publicações dos Ministérios Públicos Estaduais está focalizada na análise da realidade nacional e local a partir das teses ministeriais e do protagonismo dos seus integrantes. Nesse aspecto, a publicação dos textos nestes veículos de comunicação expressa em parte o jeito de ser das instituições, que sempre necessitam referendar sua missão e atuação, sob a lógica de entendimento do receptor, que, em tempos de tecnologias da informação e da comunicação digital, foi modificada.

Em passado recente, uma publicação podia ser uma única fonte de informação e referência para construção de conhecimento. Na atualidade, o estatuto do leitor da revista impressa foi transformado por um novo contrato de leitura mediado pela internet, por inúmeras fontes de consulta, redes sociais e outros canais de informação, entretenimento e educação existentes.

A Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, desde seu número anterior, além da impressão física, optou pela disponibilização dos conteúdos por meio eletrônico, demonstrando que a Coordenação e equipe técnica da Revista estão atentas para esse novo perfil de um receptor leitor que também é um usuário e consumidor de tecnologias.

Ao ter acesso a outras fontes de informação, o receptor leitor e usuário tende a realizar uma leitura ou releitura analítica da realidade descrita nas teses apresentadas, de modo que as questões prementes da sociedade começam a se tornar pontos de reflexão, de questionamento, de polêmica e de curiosidade científica.

O periódico assume esse movimento de apresentar em suas páginas situações e fenômenos sociais, políticos e jurídicos que

fazem parte do convívio das pessoas e se encontra latente nos espaços da vida cotidiana e virtuais. Uma política de publicação está em construção, associando a temas clássicos discutidos pelo Ministério Público outros conteúdos que fazem parte do dia a dia da sociedade.

Dessa forma, a Revista Jurídica abre-se a textos de autores com áreas de formação e de atuação diferenciadas, em busca do necessário exercício interdisciplinar para entendimento dos fenômenos sociais em ocorrência e análise de situações que exigem a atuação direta do Ministério Público.

Almeja-se que a presente edição promova a abertura para novos temas e textos a serem produzidos pela comunidade dos integrantes do MPE-TO e eventuais colaboradores.

José Maria da Silva Júnior
Procurador de Justiça
Coordenador do Cesaf

Sumário

1. Análise de transposição de cargos públicos: estudo de caso8
Caio Rubem da Silva Patury
2. A importância da modalidade de licitação "pregão" presencial e eletrônico na administração pública: eficiência e economia24
Edilma Dias Negreiros Lopes
3. Aferição da proporcionalidade da pena cominada à infração penal: uma interpretação constitucionalmente (in)correta43
Emerson Garcia
4. Considerações sobre a legitimidade ativa para a ação por ato de improbidade administrativa65
João Edson de Souza
5. Planejamento estratégico em organizações públicas: o caso do Ministério Público do Tocantins78
Leandro Ferreira da Silva
6. Acercamento sobre a transgeneridade contemporânea para a atuação do MPE-TO na defesa dos direitos fundamentais das pessoas em suas diversidades sexuais97
Geraldo da Silva Gomes e Marco Antônio Alves Bezerra
7. Apontamentos sobre a adoção direta ou *intuitu personae*..... 127
Sidney Fiori Junior
8. O desenvolvimento de projetos socioeducativos pelo Ministério Público do Tocantins como estratégia de fortalecimento institucional..... 153
Vera Nilva Álvares Rocha Lira e Junia Ferreira

Análise de transposição de cargos públicos: estudo de caso

Caio Rubem da Silva Patury¹

Resumo

O presente texto analisa, brevemente, a transposição de cargos públicos, enquanto objeto de análise jurídica nas agendas de julgamentos dos tribunais pátrios. O princípio do acesso aos cargos públicos está previsto no art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, todavia é inadmissível e inconstitucional uma prática verificada nos últimos anos das primeiras décadas do século XXI que persegue o provimento de cargo público sem a observância dos requisitos iniciais de investidura. Buscou-se, por meio, de exercício teórico-analítico, trazer à baila a importância da Ação Direta de Inconstitucionalidade, abordando, no caso, a ADI 3819 contra a Lei Complementar nº 65/03 do Estado de Minas Gerais, que foi analisada e julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em razão da transposição de cargo realizado. Na atualidade, a ocorrência dessas análises no seio do Ministério Público Estadual é de suma importância, pois ao mesmo tempo que instrumentos jurídicos combativos como a ADI são impetrados, também é proporcional o número de tentativas de transposição de cargos na esfera pública.

¹Bacharel em Direito (CEULP/ULBRA), com estudo em pós-graduação *lato sensu* em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damásio de Jesus. Analista Ministerial em Ciências Jurídicas do Ministério Público do Tocantins.

Palavras-chave: *Transposição de cargos; inconstitucionalidade; concurso público, Ministério Público.*

Resumen

El texto analiza las decisiones de los cortes nacionales sobre las implicaciones legales de transposición de los cargos que afrenta al principio de acceso a los cargos públicos, previsto en el art. 37, II, de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. La transformación de la función pública, al cambiar la estructura de personal existente, se ajusta a los procedimientos dentro de la Administración Pública bajo implementación por ley de iniciativa del jefe de Poder Ejecutivo. Todavía, es inaceptable que cargos públicos sean puestos bajo dinámicas que no de la investidura general. En los tiempos actuales, estos análisis son importantes para que el Ministerio Público del Estado de Tocantins - responsable ante el poder judicial por la defensa de la ley, de los intereses de la sociedad y la fiel observancia de la Constitución Brasileña – tenga los aportes para llevar a término las Acciones Directas de Inconstitucionalidad.

Palabras clave: *Transposición de cargos; inconstitucionalidad; principio del concurso público.*

Introdução

A modernização contínua na estrutura da Administração Pública dos entes federados tem apontado para a necessidade de se realizar, constantemente, o processo de racionalização e de aglutinação dos cargos públicos.

A transformação de cargos públicos tem por objetivo adaptar a atual realidade da prestação dos serviços públicos com a nova estrutura funcional dos cargos, objetivando atender as necessidades essenciais e secundárias da coletividade, de modo a efetivar a eficiência administrativa e a racionalização dos serviços.

Assim, a transformação, conceitualmente, pressupõe a existência de lei ao se dar pela extinção do cargo anterior e pela criação do novo, sendo provido por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus atos de nomeação.

Na atualidade, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tem-se observado, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidades - ADI, a declaração de leis inconstitucionais que regulamentam a transformação de cargos públicos com a plena intencionalidade de propiciar uma transposição entre as carreiras, em total afronta ao primado princípio do concurso público.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é refletir sobre aqueles aspectos divergentes na transformação dos cargos públicos, bem como sinalizar as providências a serem adotadas pelo Ministério Público, a fim de se restabelecer a observância dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

Ao final da apresentação será realizada uma abordagem, por meio de estudo de caso, no qual o Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3819, julgou inconstitucional a realização da transposição de cargos, no caso em que servidores estaduais foram investidos no cargo de Defensor Público.

2. Da necessidade de um conhecimento prévio

Para que se possa contextualizar as conclusões que mais à frente serão apresentadas, impõe-se a recuperação de alguns conceitos importantes para o entendimento dos limites constitucionais da transformação de cargos públicos.

O cargo público, na forma do art. 3º da Lei 8.112/90, “é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor, sendo acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação

própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”

Para ocupar um cargo público, o ordenamento jurídico exige que ocorra o provimento, que segundo Meirelles (2006) “é o ato pelo qual o cargo público é preenchido, com a designação de seu titular, existindo duas formas de provimento, quais sejam, o originário e o derivado”. (p. 392)

Na tipologia que caracteriza a classificação doutrinária dos provimentos, destacam-se o originário e o derivado. O provimento originário ocorre quando o indivíduo passa a ocupar o cargo público sem que existisse qualquer vínculo anterior com o Estado. O provimento derivado é quando o indivíduo passa a ocupar determinado cargo público em virtude do fato de ter um vínculo anterior com a Administração Pública, sendo que o preenchimento do cargo decorre de vínculo anterior entre o servidor e o Poder Público.

A transformação é classificada como provimento derivado, posto que o agente público passa a ocupar um novo cargo, em razão da sua extinção, sendo provido por enquadramento do servidor já integrante da Administração, mediante apostila de seus atos de nomeação.

Desse modo, a transformação de cargos públicos, com alteração da estrutura do quadro de pessoal existente, é procedimento perfeitamente aceito no âmbito da Administração Pública, desde que concretizado mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, sempre é importante sinalizar as considerações de Meirelles (2006):

A transformação de cargos, funções ou empregos do Executivo é admissível desde que realizada por lei de sua iniciativa. Pela transformação extinguem-se os cargos anteriores e se criam os novos, que serão providos por concurso ou por simples enquadramento dos servidores já integrantes da Administração, mediante apostila de seus títulos de nomeação. Assim, a investidura nos novos cargos poderá ser originária (para estranhos ao serviço público) ou derivada (para os servidores que forem enquadrados), desde que preencham os requisitos da lei. Também podem ser transformadas funções em

cargos, observados o procedimento legal e a investidura originária ou derivada, na forma da lei. Todavia, se a transformação “implicar em alteração do título e das atribuições do cargo, configura novo provimento”, que exige o concurso público. (p. 406)

A transformação de cargos públicos é admitida pelo ordenamento jurídico, de sorte que busque adequação às novas realidades do serviço público, afastando assim o completo engessamento da organização funcional da Administração Pública, condenando-se os servidores, a um só tempo, a uma limitação em sua capacidade de adaptar-se às novas exigências do cargo em razão da reorganização administrativa.

O referido instituto pressupõe, na maioria das vezes, uma reformulação do quadro funcional do órgão ou entidade. Entretanto, observa-se a promulgação de leis que têm por objeto a reformulação do quadro ou dos planos de cargos, carreiras e subsídios dos servidores públicos, com a previsão do deslocamento de um cargo e sua relocação em outro, alcançando o servidor, beneficiário do ato, um novo quadro e uma nova carreira, porquanto denominado de transposição de cargo (ou ascensão), o que é vedado pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Sobre o tema, Di Pietro (2012, p.565) esclareceu que “a transposição (ou ascensão, na esfera federal) era o ato pelo qual o funcionário ou o servidor passava de um cargo a outro de conteúdo ocupacional diverso”.

Com efeito, a transposição era aceita antes da Constituição Federal de 1988 e se traduzia no ato pelo qual o funcionário ou o servidor passava de um cargo a outro com conteúdo ocupacional diverso e tinha por objetivo melhor aproveitamento dos recursos humanos. Isso ainda permitia que o servidor, habilitado para o exercício de cargo mais elevado, fosse nele provido mediante concurso interno. Entretanto, essa forma de provimento derivado de cargo público não foi contemplada pela Constituição Federal, no art. 37, inciso II.

Nesse ponto, ressalta-se que as transposições se apresentam nos diplomas jurídicos como simples transferência ou acomodação

de cargos já existentes. Isto é, dando uma falsa impressão de que na verdade não há ali novo provimento de cargo público, mas tão somente uma “reestruturação”. No entanto, uma análise mais aprofundada da situação demonstra que se trata de provimento de cargo público efetivo, de provimento derivado, o que, por si só, já prenuncia a inconstitucionalidade dessa figura administrativa.

A investidura por transposição é repudiada pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a não permitir a admissão no sistema jurídico brasileiro de qualquer forma de provimento derivado em cargo público efetivo, conforme se depreende do teor da Súmula nº 685², por afronta ao princípio constitucional do concurso público. Vejamos:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

A par do presente enunciado, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 43, de 17.04.2015, consolidando a inconstitucionalidade do provimento de cargo público, sem prévia aprovação em concurso público, com o seguinte teor:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Esse enunciado deixa patente a impossibilidade da transposição de cargos públicos para aqueles que não integrem a carreira original do servidor transposto. Dessa maneira se encontram vedadas quaisquer transposições para cargos diversos daquele para o qual o servidor ingressou mediante concurso público.

² Publicada em 9 de out. de 2003.

Conforme informa Dêneron Rosa (internet, 2015):

quando o legislador constituinte decidiu estatuir que a investidura em cargos públicos depende de aprovação prévia em concurso público, não pretendeu este extinguir o mecanismo de promoção como crescimento funcional dentro de uma carreira, mas, como perfeitamente aclarado na Emenda Supressiva 2T00736-1, simplesmente impedir que pudessem, no serviço público, ocorrer situações de servidores, concursados para cargos de determinadas carreiras, serem realocados para cargos integrantes de outras carreiras". E complementa: "buscou o legislador constituinte impedir que houvesse a possibilidade de servidores serem admitidos para carreiras com mínimas exigências profissionais e depois aproveitados em cargos especializados.

Pelo art. 37, inc. II, da CF/88, foi retirada do ordenamento jurídico brasileiro, como forma de provimento derivado, a ascensão funcional que, por sua vez, se caracteriza pelo acesso de servidor, sem se submeter a novo concurso público, a cargo de carreira diversa daquela na qual ingressou originariamente por concurso.

Em passado não tão distante, o Poder Público brasileiro desprezava o mérito como critério de admissão de servidores, prestigiava as indicações políticas e o apadrinhamento, o que resultava no ingresso de servidores que nem sempre dispunham do apuro técnico e do preparo necessário para o exercício do cargo.

A Constituição de 1934, em seu art. 169, já previa o princípio do concurso público, que era, no entanto, totalmente olvidado pela nossa classe política e pelos administradores públicos, que atuavam como verdadeiros representantes de uma classe política pouco interessada em defender o interesse público e mais preocupada em resguardar interesses privados. Somente com a Constituição Federal de 1988 o cumprimento de tal princípio passou para a ordem do dia.

De acordo com Cretella Júnior (2009), o concurso público é "a série complexa de procedimentos para apurar as aptidões pessoais apresentadas por um ou vários candidatos que se empenham na obtenção de uma ou mais vagas e que submetem voluntariamente

seus trabalhos e atividades a julgamento de comissão examinadora". (p. 143)

Frente a isso, a exigência de concurso público deflui do princípio republicano, decorre da única via admissível de acesso aos cargos públicos e constitui método inafastável de seleção para provimento originário de cargo. Ela só admite exceções nas estritas hipóteses previstas no art. 37, incisos V e IX, da Constituição Federal, quais sejam: (a) a nomeação para cargos de provimento em comissão previstos em lei específica de cada ente federativo (nos casos de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento superior da administração, em que deva prevalecer o vínculo de especial confiança entre o servidor e o agente superior ao qual se vincule); e (b) a contratação temporária, nas hipóteses previstas em lei de cada ente federativo, para atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Desse modo, qualquer dispensa indevida da realização de concurso para fins de ingresso no serviço público, a fim de que servidores ocupem cargos ou empregos situados em carreira distinta, ou finalmente a simples transposição de um cargo para outro, de servidores em cargos integrantes de carreira distinta, são atos que significam, na prática, burlar a regra do concurso público. Traduzem-se, da mesma maneira, em criação de óbice à acessibilidade de todos os cidadãos aos cargos públicos previstos em lei e, por conseguinte, violação aos princípios da isonomia e impessoalidade.

Existem diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal que, sob vários aspectos e em situações diferentes, confirmam que o sistema constitucional não transige com a regra do concurso público. O STF veda a ascensão e a transposição, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso³, bem como o enquadramento de servidores que exerçam

³ ADI 231, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 5-8-92, DJ de 13-11-92; ADI 3.582, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 1º-8-07, DJ de 17-8-07.

determinadas funções, em cargos que integram carreira distinta, ainda que com período prévio de reciclagem⁴.

Verifica-se pelos precedentes do Supremo Tribunal Federal que a transformação de cargos, por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, deve proceder dos seguintes pressupostos: (a) a extinção dos cargos originários; (b) a similaridade de atribuições; (c) a sujeição dos servidores a concurso com o mesmo grau de dificuldade, incluindo o grau de escolaridade nos cargos que serão transferidos; (d) a equivalência dos vencimentos.

Nestes termos, firma-se a jurisprudência, assentando que, além de formas impossíveis de provimento, como ascensão ou progressão em cargo público, terem sido banidas desde a CRFB 1988, eventuais atos praticados em desobediência ao regramento constitucional não podem ser invocados com base no princípio isonômico, já que direito algum nasce de ato inconstitucional:

(...) 2. A investidura de servidor efetivo em outro cargo depende de concurso público (CF, artigo 37, II) ressalvadas as hipóteses de promoção na mesma carreira e de cargos em comissão. 3. Eventuais atos praticados em desobediência à Carta da República não podem ser invocados com base no princípio isonômico, dado que direito algum nasce de ato inconstitucional. Segurança denegada.⁵

Com base nesse entendimento, é importante frisar que o respeito ao princípio da isonomia deve ser mantido como norteador das decisões administrativas e judiciais, para se evitar o nascedouro do fenômeno da inconstitucionalidade como algo naturalizado.

Destaca-se, a propósito, o posicionamento do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, com respeito não somente à competência do Supremo Tribunal em declarar a inconstitucionalidade de leis – no caso, do Distrito Federal sobre a organização de pessoal –, como também de que a ascensão e a transposição de cargos constituem,

inegavelmente, formas de provimento derivado que não podem subsistir em face do ditame da Carta Republicana de 1988;

V – A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF. VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. [...]⁶

A jurisprudência consolidada do STF foi acolhida com todo vigor pela doutrina nacional, que majoritariamente se posta pela não admissão da figura da transposição de cargos no direito brasileiro.

3. Do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade

A lei que criar o provimento do cargo público efetivo mediante ascensão deverá ser impugnada em Ação Direta de Inconstitucionalidade, na qual se invalidará o preceito normativo viciado, por ofensa à ordem constitucional objetiva.

Ao observar as considerações de Moraes (2007):

cabe ação direta de inconstitucionalidade para declarar a desconformidade com a Carta Magna de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital (este último desde que produzido no exercício de competência equivalente à dos Estados-membros), editados posteriormente à promulgação da Constituição Federal, e que ainda estejam em vigor. (p. 734)

4 ADI 3341, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 29-05-14.

5 MS 23670, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2001, DJ 08-02-2002 PP-00261 EMENT VOL-02056-01 PP-00050.

6 ADI 3341, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014.

Desse modo, as chamadas ascensão e transposição não mais devem subsistir no atual sistema constitucional por consistirem em afronta à regra contida no art. 37, inc. II, da Constituição Federal, que tem os princípios da isonomia e da impessoalidade como norteadores da oportunidade de acesso ao serviço público.

Além disso, as leis que permitem a ascensão e a transposição de cargos também trazem em seu bojo violação ao art. 169, §1º, I, da Constituição Federal, na medida em que criam o aumento de gasto com pessoal sem o devido estudo de impacto orçamentário e, de forma reflexa, infringem ainda disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

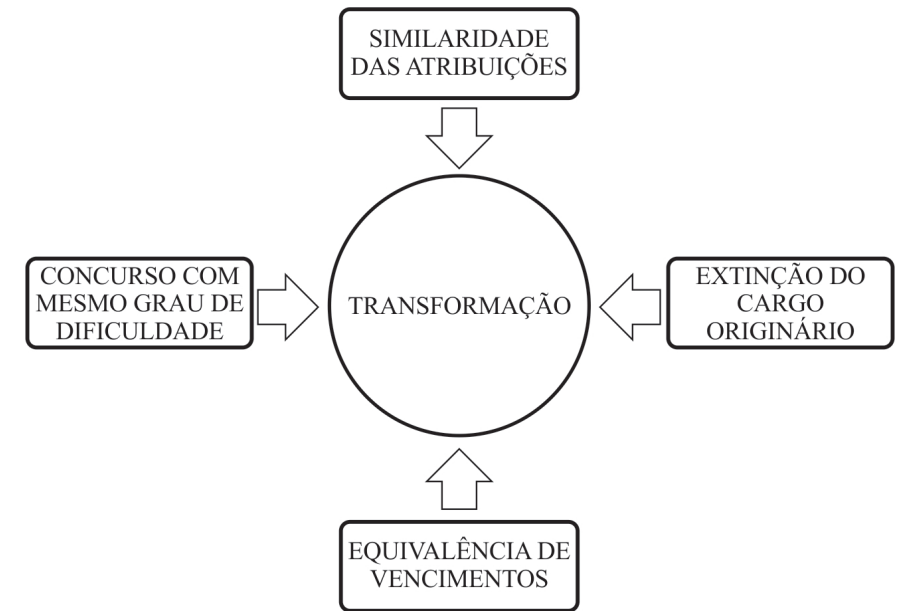
Diante dessa violação aos preceitos constitucionais, cabe ao Procurador-Geral da República, como um dos legitimados para a propositura da ADI, na forma do art. 29, I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e do art. 103, VI, da Constituição Federal, resguardar a efetiva ordem constitucional, em razão da violação ao princípio do concurso público, mormente porque o servidor investido no cargo não pode, sem novo concurso público, ser transferido para carreira ou cargos diversos.

4. Uma breve análise da ADI nº 3819

A transformação de cargos públicos é admitida pelo ordenamento jurídico, na medida em que busca adequar o serviço público às novas realidades, afastando assim o completo engessamento da organização funcional da Administração Pública.

Contudo, devem-se observar, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, os seguintes pressupostos necessários para a realização da transformação, de acordo com o fluxograma elaborado:

Figura 1: Fluxograma sobre a transformação.



Fonte: elaborado pelo autor

A partir desse quadro, verifica-se a necessidade de quatro pressupostos para a realização da transformação dos cargos públicos, a saber: (a) similaridade das atribuições, ou seja, equivalência do ofício, cargo, trabalho ou função do agente público entre os cargos extintos e criados; (b) equivalência dos vencimentos, ou seja, a correspondência dos proventos entre os cargos, resguardando assim a lei de responsabilidade fiscal; (c) concurso com o mesmo grau de dificuldade, isto é, correlação com a exigência do concurso a que foram submetidos os ocupantes do cargo para os quais foram transpostos, não podendo, por exemplo, haver a transposição de servidores ocupantes do cargo de fiscal de trânsito, que foram submetidos a uma simples prova objetiva, para outro cargo de fiscal, cujo concurso exige prova objetiva, subjetiva e curso de formação; e (d) extinção do cargo originário, a saber, a necessidade da

vacância do cargo de origem, reguardando os direitos e deveres do novo cargo.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3819-2 do Estado de Minas Gerais⁷, julgou o caso em que servidores estaduais investidos na função de Defensor Público, bem como Assistentes Jurídicos de Penitenciária, em decorrência da publicação da Lei Complementar nº 65/03, do Estado de Minas Gerais, foram transpostos para a recém-criada carreira de Defensor Público Estadual, que possui remuneração e atribuições próprias. Essa lei ainda estendeu o benefício aos Analistas de Justiça, em exercício de cargo de provimento em comissão, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social.

A Lei Complementar impugnada traz o seguinte texto:

Art. 140 – Integram o anexo de que trata o art. 46 os servidores estaduais investidos na função de Defensor Público na data de publicação desta lei complementar.

Parágrafo único – A comprovação da investidura a que se refere o ‘caput’ deste artigo se fará mediante a apresentação de documento oficial que comprove o exercício da função.

7 “(...)1. Os preceitos objeto da ação direta de inconstitucionalidade disciplinam a forma de investidura e provimento dos cargos da carreira de Defensor Público Estadual. 2. Servidores estaduais integrados na carreira de Defensor Público Estadual, recebendo a remuneração própria do cargo de Defensor Público de Primeira Classe, sem o prévio concurso público. Servidores investidos na função de Defensor Público, sem especificação do modo como se deu a sua investidura, e ocupantes dos cargos de Assistente Jurídico de Penitenciária e de Analista de Justiça. 3. A exigência de concurso público como regra para o acesso aos cargos, empregos e funções públicas confere concreção ao princípio da isonomia. 4. Não-cabimento da transposição de servidores ocupantes de distintos cargos para o de Defensor Público no âmbito dos Estados-membros. Precedentes. 5. A autonomia de que são dotadas as entidades estatais para organizar seu pessoal e respectivo regime jurídico não tem o condão de afastar as normas gerais de observância obrigatória pela Administração Direta e Indireta estipuladas na Constituição [artigo 25 da CB/88]. 6. O servidor investido na função de defensor público até a data em que instalada a Assembleia Nacional Constituinte pode optar pela carreira, independentemente da forma da investidura originária [artigo 22 do ADCT]. Precedentes. [...]. (ADI 3819, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2007, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-03 PP-00356 RTJ VOL-00206-01 PP-00170)”

Art. 141 – Aplica-se o disposto no art. 140 aos cinquenta servidores estaduais em exercício na função de Assistente Jurídico de Penitenciária, identificados nos termos do parágrafo único daquele artigo.

A respeito desses dispositivos, o Supremo Tribunal Federal, a partir do voto do então Ministro Eros Grau, explicitou que a exigência constitucional de concurso público em que a seleção se dê por critérios objetivos e impessoais, levando em conta os conhecimentos e experiências profissionais dos candidatos, não abrange apenas o provimento inicial, mas também as formas de provimento derivado.

Nesse sentido, em voto-vista, o então Ministro Joaquim Barbosa afirmou que:

(...) o art. 141, eu entendo que a inconstitucionalidade aí é ‘chapada’, como diria o ministro Pertence. Se houve desvio de função ou não dos assistentes jurídicos de penitenciária, reconhecendo-se, obviamente, a relevância dos servidores prestados por esses servidores, essa circunstância não afasta a exigência constitucional do concurso público. Trata-se de hipótese de provimento derivado, sendo que sequer houve fusão de carreiras, e se houvesse, não seria admitida por ofensa o art. 37, II, ou também ofensa ao art. 22 do ADCT.

Da análise do julgado, observa-se que a transposição de cargos, na forma realizada pela lei impugnada, não extinguiu os cargos de origem, o que denota afronta aos princípios da igualdade e da impessoalidade como norteadores da oportunidade de acesso ao serviço público, porquanto não foram observados os pressupostos da similaridade das atribuições e o mesmo grau de dificuldade entre os concursos, restando patente a inconstitucionalidade material da lei mineira.

Nesse precedente, portanto, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da lei mineira por burla ao princípio do concurso público, que tem por objetivo aferir as

aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos para o provimento de cargos e de funções públicas.

5. Considerações finais

O estudo teve por objetivo evidenciar que a transformação de cargos públicos, com alteração da estrutura do quadro de pessoal existente, é procedimento perfeitamente aceito no âmbito da Administração Pública, desde que concretizado mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. O que não se pode admitir é o provimento derivado de cargo público, mediante o enquadramento de servidores em novos cargos, com a inobservância dos requisitos iniciais de investidura no serviço público.

É certo que determinados cargos da Administração, principalmente em razão da evolução histórica de algumas profissões e de realidades sociais, ficam obsoletos na forma em que eles se encontram: sua designação, suas atribuições e seus requisitos para ingresso.

Contudo, tem-se observado a promulgação de leis que tem por objeto a reformulação do quadro ou dos planos de cargos, carreiras e subsídios dos servidores públicos, com a previsão do deslocamento de um cargo e sua relocação em outro, alcançado o servidor beneficiário do ato um novo quadro e uma nova carreira, situação que configura a denominada transposição de cargo (ou ascensão), o que é vedado pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

É inquestionável que as transposições de cargos se constituem em verdadeiros "trens da alegria", tão comuns nos tempos de outrora, os quais retornam vez por outra ao cenário jurídico brasileiro, induzindo à ilação simplista de que estariam a ocorrer ali meros "reajustes" ou mesmo uma "reestruturação" administrativa.

O Supremo Tribunal Federal tem julgado inconstitucionais leis que regulamentam a transposição de cargos públicos, pois estas representam um verdadeiro atentado aos princípios republicano e do concurso público, este último previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Assim, incumbe ao Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, caso verifique a existência de leis estaduais ou municipais que tenham por objeto a transposição de cargos públicos, propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de restabelecer a força normativa dos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03.abr.2015.

_____. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 03.abr.2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3341 e Mandado de Segurança nº 23670. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

CRETELLA JUNIOR, José; CRETELLA NETO, José. 1000 perguntas e respostas de processo civil. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 10 ed. São Paulo: Atlas. 2007.

ROSA, Dênerson Dias. O concurso público como princípio constitucional e a promoção interna para cargos organizados em carreira. Disponível em <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2002/denersondiasrosa/concursopublico.htm>>. Acesso em 03 de abr. de 2015.

A importância da modalidade de licitação “pregão” presencial e eletrônico na administração pública: eficiência e economia

Edilma Dias Negreiros Lopes¹

Resumo

O presente texto aborda aspectos relevantes acerca de procedimentos licitatórios, com ênfase nos pregões presencial e eletrônico. A elaboração do texto tomou por base matrizes legais como a Lei nº 8.666/93, Medida Provisória nº 2.026/2000 e a Lei nº 10.520/2002. Buscou-se apresentar as vantagens a partir dos princípios constitucionais da eficiência e economia, e proporcionar aos interessados no assunto uma leitura prática sobre essa modalidade licitatória.

Palavras-chave: Administração; Licitação; Pregão; Eficiência, Economia.

Resumen

El texto presenta importantes aspectos con respecto a las sesiones electrónicas y presenciales de las licitaciones. El texto tiene por basis legales la Ley nº 8666/93, la Medida Provisoria nº 2026/00

¹ Licenciada em Letras e bacharela em Direito (CEULP-ULBRA), Especialização em Linguística Textual (CEULP-ULBRA) e Direito Público (Universidade Anhanguera). Assessoria de Controle Interno/MPE. edilmadias@mpto.mp.br.

y la Ley nº 10520/02. Se trató de presentar ventajas tras los principios constitucionales, y proporcionar conocimientos mas profundizados sobre la modalidad electrónica de licitación.

Palabras clave: *Administración; Licitación; Negociación; Eficiencia; Economía.*

Introdução

O presente estudo visa apresentar as vantagens da aplicação da modalidade de licitação conhecida como pregão, em suas espécies presencial e eletrônica, considerando os princípios constitucionais e correlatos, bem como a norma infraconstitucional no que concerne à eficiência e economicidade, e analisar a conveniência, para a Administração Pública, em utilizar essa forma de licitar para contratar bens e serviços comuns.

A Constituição Federal (CFRB/1988), ao dispor acerca da obrigatoriedade de licitar, deixou a cargo do legislador ordinário a normatização da matéria. Esse dispositivo se encontra regulamentado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e modificações posteriores. Observa-se, no entanto, que apesar das inovações alcançadas com a edição da Lei Geral de Licitações, a referida norma não conseguiu contemplar os reclamos da Administração Pública quanto à celeridade processual, eficiência e economicidade em suas aquisições.

Na busca pela qualidade, produtividade e melhores resultados para a Administração Pública, surgiu a figura do pregão como medida para aperfeiçoar o regime de licitações, cuja regulamentação se encontra prevista na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos Decretos Federais nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. e 5.450, de 31 de maio de 2005, subsidiados pela Lei Federal nº 8.666/93 em consonância com o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Independentemente da forma como foi regulamentada, a modalidade de licitação Pregão é destinada à aquisição de bens e

serviços comuns, na qual a disputa pelo fornecimento se dá através de sessão pública presencial ou eletrônica por meio de propostas e lances, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço.

Essa dinâmica processual respaldada pela instituição do Pregão confere agilidade e eficiência aos agentes públicos, na sua utilização por ocasião das aquisições de bens e serviços comuns para a Administração Pública, caracterizando, desse modo, vantagens na adoção do Pregão nos procedimentos licitatórios pela Administração Pública.

Diante desse contexto é que se propõe um estudo sobre a modalidade de licitação conhecida como Pregão, enfocando os pressupostos da eficiência e economia na sua aplicabilidade para a Administração Pública.

1. Princípios basilares da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, preceitua que a Administração Pública, tanto a direta como a indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para fins didáticos, optou-se por apresentar a caracterização dos princípios tendo-se por base as referências de Mello (2003), Gasparini (2009), Meirelles (2009) Moraes (2003) e Di Pietro (2009).

A partir dos princípios, tem-se a referência norteadora para a compreensão do processo de licitação.

Quadro 1: Matrizes teóricas dos Princípios

<u>Marco Teórico Geral para Definição de Princípios.</u>	<u>Fonte</u>
Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão.	Mello (2003, p.103)
<u>Princípio da Legalidade:</u> O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza.	Gasparini (2009, p.7)
<u>Princípio da Impessoalidade:</u> O princípio da impessoalidade referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.	Meirelles (2009, p.31)
<u>Princípio da Moralidade:</u> Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.	Moraes (2003, p.312)
<u>Princípio da Eficiência:</u> O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. É um princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.	DI Pietro (2009, p.98)

Fonte: Elaborado pela autora.

2. A licitação no Brasil

A institucionalização da concorrência no Brasil ocorreu há aproximadamente 152 anos, por meio do Decreto 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços

a cargo do então Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas.

Outras normas jurídicas surgiram e trataram sutilmente do assunto, de forma que o procedimento concorrencial somente veio a se consolidar, ainda que de maneira precária, no âmbito federal, pelo Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União.

Nesse ínterim, o procedimento de aquisições públicas evoluiu com o objetivo de conferir maior eficácia às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado por meio do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Somente a partir daí, substituiu-se o vocábulo concorrência pelo termo licitação.

A *posteriori*, com a edição do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, institucionalizou-se o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, agrupando em uma mesma norma regras gerais e especiais relacionadas à matéria.

Após a edição do Decreto-lei nº 2.300/86, o processo de aquisições foi melhor delineado, porém ainda com diversas lacunas, sendo o primeiro estatuto a dispor sobre os procedimentos licitatórios para toda a Administração Pública, o qual passou a ter o cunho de impedir os desvios de conduta e reprimir as corrupções que atingiam as licitações públicas daquela época.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os processos de atualização ocorreram para institucionalizar e democratizar a Administração Pública. No tocante aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, a licitação passou a ter respeitabilidade de princípio constitucional, cuja observância obrigatória se estende a todos os órgãos e instituições públicas.

Desse modo, ao analisar o disposto no art. 37, inciso XXI, da Carta Máxima, observa-se ser regra a obrigatoriedade de licitar, sendo dispensada ou inexigida apenas nos casos previstos em lei, conforme se verifica a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas das propostas, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Observa-se que a evolução das licitações no Brasil interage com a da sociedade, e, por sua vez, envolve também as necessidades coletivas. Como acontece em todo ordenamento jurídico, as normas que disciplinam as licitações devem-se modificar e adequar aos novos princípios socioeconômicos e culturais que fundamentam a construção da sociedade.

Nota-se que a licitação se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, proporcionando a igualdade de participação e oportunidades entre os competidores desejosos de contratar com o Poder Público, o que propicia a eficiência e moralidade dos atos e negócios realizados pela Administração Pública. Meirelles (2009) frisou que

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (p. 274).

Assim, a licitação é um cotejo de propostas feitas por particulares ao Poder Público, visando à execução de uma obra, à prestação de um serviço, a um fornecimento, ou mesmo a uma alienação pela Administração, em que a escolha deve ser pela proposta que ofereça vantagem maior, mediante um procedimento administrativo regrado, com base em princípios que regem as licitações públicas e proporcionem tratamento igualitário àquele que tiver oferecido a melhor proposta.

2.1 Sobre o pregão presencial e eletrônico

A obrigatoriedade de licitar encontra-se regulamentada pela Lei Federal nº 8.666/93, com suas modificações posteriores, a qual disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, bem como estabelece as hipóteses em que estas podem ser dispensáveis, dispensadas ou inexigidas, de acordo com os casos expressamente previstos em Lei.

Apesar dos avanços obtidos com a Lei de Licitações, ainda não se alcançou a celeridade processual, eficiência e economicidade desejadas pela Administração Pública. Por essas razões, o legislador implementou um conjunto articulado de medidas objetivando a redução de custos da máquina pública, voltadas à modernização dos processos de compra e contratação; à introdução de controles gerenciais de custos e à aplicação de tecnologias da informação nas licitações, com o fito de estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações para favorecer a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade.

Nesse espírito, surgiu a figura do pregão, que nada mais é do que o aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública, cuja regulamentação encontra-se prevista na Lei Federal nº 10.520/02, nos Decretos Federais nº 3.555/00 e 5.450/05, subsidiados pela Lei Federal nº 8.666/93, em consonância com o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Embora se datem, a posteriori, as normas jurídicas referentes ao pregão, este efetivamente se introduziu na Administração Pública no momento em que o Governo Federal, em fase de reestruturação, criou a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL pela Lei nº 9.472, de 17 de julho de 1997, que traz no bojo dos artigos 54 e 56 a previsibilidade da contratação de obras e serviços de engenharia civil e a aquisição de bens e serviços por meio de licitação na modalidade pregão, conforme disposição a seguir:

Art.54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para administração Pública.

Parágrafo Único: para os casos previstos no caput, a agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

Art.56. A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

A esse respeito, Scarpinella (2003) corrobora com o assunto:

O pregão surgiu no sistema brasileiro no ano de 1997, na chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472, de 16.7.1997. Este diploma legislativo a trazer em seu bojo a autorização para a Administração Pública fazer licitação por pregão para a aquisição de bens e serviços. Esta solução legislativa apareceu em um momento histórico brasileiro onde se decidiu empreender uma série de medidas legislativas que tinham a participação do estado no cenário econômico como objeto. (p.26)

Diante da evolução da nova sistemática licitatória e do sucesso decorrente da acentuada redução de preços em relação à ANATEL, ao número ínfimo de recursos e à diminuição do tempo médio nas finalizações das contratações, o que se traduz

em eficiência e eficácia da nova forma de contratar, e ante aos resultados significativos, o Governo Federal instituiu, no âmbito da União, o pregão como nova modalidade licitatória, através da Medida Provisória 2.026/00.

O surgimento da modalidade desencadeou uma série de manifestações doutrinárias contrárias ao cabimento dessa norma jurídica como meio propício de instituir uma modalidade de licitação. Acerca do assunto, manifesta-se Scarpinella (2003):

Uma das maiores dificuldades de acomodação jurídica do pregão não derivou apenas da novidade em matéria de licitação por ele trazida, mas da sua origem em medida provisória, suas sucessivas reedições e mudanças mensais no texto original. (p.37)

Referente à acomodação jurídica, Fernandes (2009) salienta sobre a constitucionalidade do pregão:

Sobre o pregão, além de constitucional, merecem ainda ser feitas duas outras reflexões: a primeira é que decorre de experiência vivenciada pela ANATEL –, no qual foi instituída pela Lei nº 9.472/97, que no STF, em liminar de ADIN não foi considerada inconstitucional – foi aperfeiçoada na referida medida provisória; a Segunda, que todos os que o utilizam são uniformes em enaltecer-lhes as virtudes: rápido, transparente e estimulador da competição.

Diante da pressão exarada por doutrinadores e aplicadores do direito ligados a licitações, o Governo viu-se obrigado a regulamentar a modalidade pregão presencial, até então amparada legalmente por Medida Provisória, o que ocorreu através do Decreto 3.555/00, posteriormente alterado pelo Decreto 3.693, de 20 de dezembro de 2000, e pelo Decreto 3.784, de 6 de abril de 2001.

Dessa forma, somente com a edição da Lei 10.520/02 legitimou-se essa nova modalidade licitatória, conferindo maior segurança jurídica ao aplicador da norma, uniformizando

o pregão para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A implementação desta norma, com vistas a atender a realidade do uso da tecnologia da informação no Pregão, demandou a edição do Decreto Federal 3.697, de 21 de dezembro de 2000, regulamentando o procedimento do pregão eletrônico, já revogado pelo Decreto 5.450/05.

Com o surgimento do pregão eletrônico, os procedimentos tradicionais tiveram suas estruturas alteradas, em razão de suas peculiaridades e características fundamentais que resultam em vantagens e benefícios para a Administração no que tange ao processo de desburocratização e redução de gastos. Apresentam-se como mudanças mais significativas: a inversão das fases de julgamento; a unificação da etapa recursal; a introdução de etapa de lances, considerada a marca registrada do pregão, posto possibilitar a redução dos valores inicialmente ofertados pelas empresas e exigir nova postura do condutor do certame, no caso: o pregoeiro, em substituição à Comissão de Licitação.

O constante aprimoramento da Lei Geral de Licitações fez com que os legisladores instituíssem o princípio da eficiência, que veio a integrar o ordenamento jurídico de forma expressa, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, no intuito de buscar excelência nos resultados em toda e qualquer atividade administrativa, entendida restritivamente como a ação, força ou virtude de produzir um determinado efeito-eficácia, ao menor custo possível.

O princípio traz à baila a mudança de visão de uma administração preocupada com processos de controle para uma gestão pública focada em resultados, o que afasta os interesses pessoais dos agentes públicos em prol da busca pelo bem-comum. Sobre o assunto, tem-se a manifestação de Marinela (2006), transcrita a seguir:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de

economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo. (p.43)

A elevação desse princípio à esfera constitucional forçou o Estado a adotar medidas que permitissem aferir a efetivação da eficiência, quais sejam: os contratos de gestão, as organizações sociais e o pregão, objeto deste estudo.

O pregão aponta para uma modernização do sistema de licitação e confere à Administração um meio mais eficiente para atingir o interesse público, dadas a rapidez e a economia, características dessa modalidade.

Constata-se que o instituto “pregão” veio corroborar o princípio da eficiência, permitindo a sua utilização para conferir maior agilidade ao procedimento licitatório, visto que a fase de classificação e julgamento das propostas antepõe-se à da habilitação, otimizando-se, dessa forma, o tempo gasto na análise da documentação das empresas que apresentarem propostas condizentes com os interesses da Administração.

Nos certames realizados através do pregão, não se necessita da presença de uma comissão de licitação, mas sim de um pregoeiro devidamente capacitado, e de uma equipe de apoio, o que permite melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis, em função da celeridade dos procedimentos do pregão. Com isso, é possível realizar com a mesma quantidade de recursos humanos disponível, um maior número de licitações, com ganhos reais de produtividade.

Nesse sentido, Justen Filho (2005) assinala que:

No pregão, a comissão de licitação é substituída por um único servidor, a quem incumbe conduzir formalmente o certame. Essa opção legislativa deve ser interpretada em termos. Afigura-se como indispensável que o pregoeiro seja assessorado por outros servidores, inclusive para fornecer subsídios e informações relevantes. A agilidade do procedimento do pregão acabaria frustrada se o pregoeiro não

dispusesse de suporte para a prática dos atos a ele atribuídos.
(p.77)

O princípio da eficiência se confunde com o próprio instituto do pregão, uma vez que a celeridade e a economia geradas aos cofres públicos tornam o procedimento eficaz e demonstram estar a Administração Pública sendo eficiente com a utilização dessa modalidade.

No tocante à economicidade, o pregão se revela mais vantajoso à administração na medida em que os fornecedores oferecem lances verbais sucessivos; momento este em que se aumenta consideravelmente a competitividade entre eles e os preços iniciais tendem a reduzir, gerando economia para a Administração Pública em suas contratações.

Esse é um dos principais efeitos positivos do pregão, qual seja: obter melhor proveito do raciocínio financeiro dos licitantes, pois enquanto o empresário pleiteia a maior margem de lucro possível, a Administração visa à melhor oferta, que se materializará na possibilidade de ofertar lances verbais e sucessivos no pregão. Isso tudo permitirá a economicidade nas contratações, consistindo em real aplicação do princípio da eficiência na gestão pública.

Todavia, ao contratar serviços e obras comuns pela modalidade do pregão, independente do valor, a Administração Pública busca resultados positivos diretamente na economicidade das contratações, aumentando, em grande escala, a eficiência na gestão administrativa. Com efeito, um dos grandes fatores positivos do pregão é o de buscar extrair dos particulares que contratam com a Administração Pública o menor preço, de fato, nas suas aquisições.

Vê-se, pois, que se pode demonstrar a eficiência dessa modalidade de licitação com números. Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão extraídos

do sítio Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal² (internet, 2015), o uso da modalidade de licitação pregão, tanto na forma presencial quanto na eletrônica, para aquisição de bens e serviços, já rendeu aos cofres públicos uma economia de aproximadamente R\$ 9,1 bilhões apenas no ano de 2013. Abaixo a transcrição desses dados:

Em 2013, o pregão eletrônico respondeu por 60% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 41,0 bilhões, sendo empregado em 37 mil processos (17%). Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 87% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 9,1 bilhões (18%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 93%. Ressalta-se ainda que, na comparação entre os anos de 2012 e 2013, as licitações por meio do pregão eletrônico cresceram 6% em número de processos e 22 % em valores monetários.

No âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins, no exercício de 2014, foram licitados aproximadamente R\$ 8,6 milhões³ por meio do pregão, gerando aos cofres desta Instituição economia de aproximadamente 30,63% dos valores inicialmente orçados.

Esta modalidade de licitação aponta para uma modernização do sistema governamental de aquisição de bens e serviços e confere à Administração um meio mais eficiente para atingir o interesse público, possibilitando a redução dos custos de participação nos certames, facilitando a entrada das Micro e Pequenas Empresas, a ampliação das formas de controle, evitando-se desvios e fraudes; a racionalização dos procedimentos, além de uma maior competitividade no certame,

² Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf. Acesso em 18 de jan.2015.

³ Relatório de Gestão Ministério Público do Estado do Tocantins, biênio 2013/2014.

com disputa efetiva de preços e redução do tempo médio das contratações.

A instituição do pregão não somente marca uma transição na maneira de processar, mas o modo de enxergar as licitações como um todo. Esse novo meio de licitar exige dos condutores do certame maior dedicação, conhecimentos específicos e tecnológicos e comprometimento com a coisa pública, implicando não só na mudança de procedimentos, como também de postura desses profissionais com a assimilação de um novo paradigma de negociação com maior responsabilidade para compras e contratações governamentais abrangidas pelo Pregão.

De fato, trata-se de uma nova fase dos processos de licitação, uma nova tendência de torná-los não somente mais eficazes, como também mais céleres, com o auxílio dos avanços tecnológicos dos quais se utiliza o mundo moderno cada dia mais globalizado e capaz de processar informações de modo mais rápido e econômico.

Considerações finais

A modalidade licitatória denominada pregão ingressou no ordenamento jurídico através da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, reeditada sucessivamente por dezoito vezes, até sua conversão na Lei nº 10.520/02, no intuito de desburocratizar, reduzir os gastos e proporcionar maior celeridade no processamento e conclusão das contratações públicas.

Várias são as características peculiares do pregão, tais como a inversão das fases, que possibilita a apreciação das propostas dos participantes do certame antes mesmo da habilitação, e a otimização do tempo destinado à verificação dos documentos de habilitação. Outra peculiaridade importante desta modalidade de licitação diz respeito à possibilidade de os

licitantes diminuïrem o valor de suas propostas iniciais através da denominada etapa de lances, que torna viável a diminuição dos valores da contratação.

Por meio do presente estudo, pôde-se concluir que a utilização dos recursos da tecnologia da informação é o divisor de águas para o sistema de contratações públicas, em especial na modalidade licitatória pregão.

O uso da internet agrega ao instituto em tela o aumento da transparência nas licitações, pois qualquer cidadão pode acompanhar os atos procedimentais, na sessão pública, bem como aumenta o universo de participantes, uma vez que os interessados podem participar da sessão pública de qualquer localidade em que se encontrem e, também, de vários certames simultaneamente.

Em função dos resultados positivos apresentados por várias esferas de governo em termos econômicos com o uso do pregão, o Governo Federal propôs a alteração da Lei nº 8.666/93 por meio do Projeto de lei nº 7.709/07, cujo objetivo principal é o de promover melhorias no processo de contratação pública, com o uso da tecnologia da informação, disponibilizando ferramentas de fácil acesso, não só aos usuários diretos do sistema do órgão licitador ou fornecedor, como também à sociedade de maneira geral, para fins de acompanhamento e fiscalização das compras governamentais em toda sua extensão, bem assim introduziu no ordenamento o Regime Diferenciado de Contratações, semelhante ao pregão para obras da Copa, Olimpíadas, Paraolimpíadas, PAC, SUS, Educação e Sistemas Prisionais.

Daí a relevância desse procedimento licitatório para a Administração Pública, como forma de controlar as atividades do gestor público na gerência dos recursos públicos. Na prática, o que se observa é a eficiência e, principalmente, a economia obtida com a realização do pregão.

Contudo, apesar do aprimoramento em relação às demais modalidades, o pregão não pode ser tratado como um procedimento milagroso capaz, por si só, de eliminar a corrupção.

Diante disso, urge que todos os agentes públicos, fornecedores e sociedade em geral, no que tange à moralização e democratização da gestão pública, se conscientizem a fim de que se consagrarem, efetivamente, os valores insculpidos nos princípios norteadores da Administração Pública.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do. Vade Mecum. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, commercio e Obras Públicas. Rio de Janeiro, 14 de maio de 1862. Conlicitação – Tudo Sobre Licitações. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto2926.php>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Rio de Janeiro, 28 de janeiro de 1922. Conlicitação – Tudo Sobre Licitações. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/decreto4536.php>>. Acesso em 7 jan. 2015.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administração e dá outras providências. Brasília, 25 de fevereiro de 1967. Gabinete da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 21 de novembro de 1986. Gabinete da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>>. Acesso em 22 nov. 2014.

_____. Decreto nº. 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. . Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000. Dá nova redação a dispositivos do Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Decreto nº 3697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Decreto nº 3.784, de 6 de abril de 2001. Promove a inclusão de itens de bens de consumo e de serviços comuns na classificação a que se refere o Anexo II do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Texto

Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 4 de junho de 1998. Gabinete da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 13 dez. 2014.

_____. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Vade Mecum. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Lei nº 9.472, de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Texto Organizado por FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Vade Mecum. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Medida provisória nº 2.026, de 28 de agosto de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Vade Mecum. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A Constitucionalidade do pregão. ConLicitação 2009. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/sucessopregao/pareceres/jacoby>> Acesso em 20 out. 2009.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEN NETO, Marçal. Novo Critério para o cabimento do pregão. Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2009. Disponível em: ><http://www.justen.com.br/informativo3/artigo/05.htm>>. Acesso em jan. 2015.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2006.

MARINHO JUNIOR, João Santos. Eficiência do sistema de licitações por pregão: o caso do superior tribunal de justiça. BDJur – Biblioteca Digital Jurídica – STJ, 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/17472>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003

SCARPINELLA, Vera. Licitação na modalidade de pregão (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Aferição da proporcionalidade da pena cominada à infração penal: uma interpretação constitucionalmente (in)correta

Emerson Garcia¹

Resumo

O presente estudo busca demonstrar a inconsistência metódica da tese de que o julgador, ao aferir a proporcionalidade da pena cominada à infração penal imputada ao réu, deve compará-la às penas cominadas a outras infrações penais. Ato contínuo, constatando que a pena cominada a outra conduta, que afronta bem jurídico similar, foi definida em patamares inferiores, deveria aplicá-la ao réu. A invocação dos referenciais de igualdade e de proporcionalidade mostra-se absolutamente incompatível com a função desempenhada pelo intérprete, que não pode estruturar a norma incriminadora, que é bipartida em preceitos primário e secundário, utilizando como base de desenvolvimento de sua atividade intelectual enunciados linguísticos inseridos em

¹ Pós-Doutorando, Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em Education Law and Policy pela European Association for Education Law and Policy (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da American Society of International Law e da International Association of Prosecutors (Haia – Holanda).

dispositivos diversos, que somente poderiam dar origem a normas diversas, isso em razão da indissolubilidade do binômio conduta-pena.

Palavras-chave: Norma penal; Pena; Proporcionalidade; Igualdade; Interpretação.

Resumen

El trabajo pretende demostrar la inconsistencia metódica del argumento de que el juez, al evaluar la proporcionalidad de la pena impuesta por un delito penal, debe compararla con las penas previstas para otros delitos. Posteriormente, señalando que la sanción impuesta por otra conducta, que afrenta norma legal similar, se fijó en los niveles más bajos, debe aplicarlo a la parte demandada. La invocación de las referencias de igualdad y de proporcionalidad es absolutamente incompatible con la función del intérprete, que no puede estructurar las normas penales, que se dividen en primaria y secundaria, utilizando como base expresiones lingüísticas presentes en diversos dispositivos que sólo podrían conducir a diferentes normas, debido a la indisolubilidad de las relaciones entre la conducta y la sanción.

Palabras clave: Norma penal; Pena; Proporcionalidad; Igualdad; Interpretación.

Introdução

Não tem sido incomum, ao menos nas instâncias ordinárias do Poder Judiciário, conferir-se algum prestígio à tese de que o julgador, ao aferir a proporcionalidade da pena cominada à infração penal imputada ao réu, deve compará-la às penas cominadas a outras infrações penais. Ato contínuo, constatando que a pena cominada a outra conduta, que afronta bem jurídico similar, foi definida em patamares inferiores, seria possível aplicá-la ao réu.

Um exemplo certamente facilitará a compreensão da essência dessa temática. O preceito secundário do § 2º do art. 184 do Código Penal, com a redação dada pela Lei nº 10.695/2003, cominou a pena de 2 (dois) a 4 (quatro) anos de detenção e multa para a prática de condutas que consubstanciam violação à propriedade imaterial de fonogramas. Com isso, segundo alguns, teria afrontado os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade, isso porque a Lei nº 9.609/1998, em seu art. 12, §§ 1º e 2º, comina pena de 1 (um) a 4 (quatro) anos para condutas similares praticadas em detrimento de programas de computador. Não haveria razão, portanto, para o tratamento diferenciado. Como desdobramento, dever-se-ia aplicar essa última pena ao réu que fosse condenado pela prática da infração penal tipificada no § 2º do art. 184 do Código Penal. Será justamente esse exemplo que servirá de norte em nossas considerações.

Essa linha argumentativa, historicamente, não tem encontrado ressonância na doutrina majoritária e na jurisprudência dos Tribunais Superiores.² Afinal, se o Poder Judiciário utilizar o preceito primário

² A matéria é normalmente estudada no âmbito do conflito de leis penais no tempo, prevalecendo o entendimento de que, na verificação da lei penal mais favorável ao réu, a *lex mitior*, é inadmissível a combinação da lei anterior com a lei posterior, operação que conduziria a uma norma inédita, estranha àquela aprovada pelo Poder Legislativo. Daí o porque de Nelson Hungria ter censurado o “hibridismo” da terceira lei (1977, p. 120). Vide, ainda, Vincenzo Manzini (1981, p. 391), Anibal Bruno (1984, p. 270), Heleno Cláudio Fragoso (1985, p. 107) e Guilherme de Souza Nucci (2008, p. 64-65). Na jurisprudência: STF, 1ª T., HC nº 106.780/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 26/11/2013, DJe de 12/02/2014; STJ, 6ª T., HC nº 104.409/MS, rel. Min. Rogério Schietti Cruz, j. em 21/11/2013, DJe de 10/12/2013; STJ, 6ª T., HC nº 174.573/SC, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. em 29/08/2013, DJe de 12/09/2013; STJ, 3ª Seção, ED no REsp. nº 1.094.499/MG, rel. Min. Felix Fischer, j. em 24/03/2010, DJe de 18/08/2010. O Supremo Tribunal Federal também já decidiu pela impossibilidade de aplicar-se, ao furto qualificado pelo concurso de agentes (CP, art. 155, § 4º, IV), a fração prevista em lei para incidir no caso de roubo agravado por idêntica circunstância (CP, art. 157, § 2º, II), que aumentaria a pena cominada ao furto simples (2ª T., RE nº 634.601 AgR/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 23/08/2011, DJ de 08/09/2011; 2ª T., HC nº 92.628/RS, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 19/08/2008, DJ de 19/12/2008; e 2ª T., RE nº 358.315/MG, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/08/2003, DJ de 19/09/2003). O Tribunal, no julgamento do RE nº 596.152/SP, com repercussão geral reconhecida, refinou o seu entendimento e admitiu, apenas, a combinação de leis, não de partes de normas específicas. Com isso, reconheceu a possibilidade de incidência da causa de diminuição de pena prevista no art. 33, § 4º, da Lei nº

de uma norma penal incriminadora e o preceito secundário de norma diversa, ele estará criando uma terceira norma, bem diferente das duas anteriores. Em consequência, será flagrante a violação aos princípios da legalidade e da separação dos poderes, isso porque os textos normativos de natureza penal devem ser veiculados em lei, a ser editada privativamente pelo Congresso Nacional (CR/1988, arts. 2º; 5º, XXXIX; 22, I; 48, caput; e 62, § 1º, I, b). Sempre considereei essa conclusão persuasiva o suficiente para tornar desnecessárias novas incursões nessa temática.

O problema é que, vez ou outra, ainda é suscitada a tese, movida por uma visão distorcida da teoria do garantismo penal³, que admite uma espécie de “vale tudo” hermenêutico na aplicação do direito penal e do direito processual penal. Para tanto, são invocadas construções contemporâneas, com grande prestígio na

11.343/2006 sobre a pena base prevista no art. 12 da Lei nº 6.368/1976 (rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, j. em 13/10/2011, DJe de 10/02/2012). Lê-se no voto do redator do acórdão: “o que a nossa Constituição rechaça é a possibilidade de mistura entre duas normas penais que se contraponham, no tempo, sobre o mesmo instituto ou figura de direito”. Dentre aqueles que admitem a combinação de leis, merece referência a doutrina de José Frederico Marques (1997, p. 256-257). De acordo com ele, se o juiz pode escolher, entre duas séries de disposições legais, qual delas aplicar, não há óbice a que utilize partes de algumas delas. Afinal, a parte é um minus em relação ao todo. No mesmo sentido: Júlio Fabbrini Mirabete e Renato N. Mirabete (2011: 14). Não obstante a autoridade insuspeita do Mestre, o que ele não explica é como a parte de um comando legal pode subsistir fora do todo que lhe confere existência e individualidade. Entender o contrário seria o mesmo que afirmar ser juridicamente defensável o pinçamento de expressões ou palavras de uma disposição normativa, à revelia do órgão responsável pela produção legislativa, com o objetivo de individualizar normas de conduta.

³ O neologismo garantismo, na percepção de Luigi Ferrajoli (2007: 194-196), indica a técnica de tutela dos direitos fundamentais, sejam direitos negativos, como os direitos de liberdade, sejam positivos, como os direitos sociais. Nesse sentido, a expressão garantia constitucional alcança tanto os direitos tutelados na Constituição como as próprias normas constitucionais que os contemplam, evitando a sua supressão do sistema. Acresce que o significado de garantia sofreu grande ampliação no direito penal, marcadamente na cultura jurídica italiana dos anos setenta e oitenta, ao insurgir-se contra a legislação e a jurisprudência de emergência, que enfraqueceram ainda mais o já fraco sistema de garantias do devido processo legal. O garantismo, de um modo geral, se opõe a qualquer concepção “fondata sull’idea onirica di un ‘pottere buono’ o comunque di una spontanea osservanza del diritto e dei diritti.” É perceptível que a ratio essendi do garantismo é a de permitir a coexistência da esfera jurídica individual e do poder estatal, ambos delimitados pela ordem jurídica, não desconstruir ou inviabilizar o exercício deste último.

sua do direito constitucional, como as ideias de proporcionalidade e igualdade, com o objetivo de demonstrar que suas conclusões são meros desdobramentos dos direitos fundamentais. Em consequência, seriam relegadas a plano secundário as normas de organização do poder estatal, com especial ênfase para os princípios da legalidade e da separação dos poderes.

A atualidade do tema ficou bem explicitada no Recurso Especial nº 1.050.890/PR, julgado pela 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em 13 de dezembro de 2011. No caso concreto, o juiz de 1ª instância considerou o réu culpado pela prática do crime de importação ilegal de medicamentos, tipificado no art. 273, § 1º-B, I, V e VI, do Código Penal, com pena cominada de 10 (dez) a 15 (quinze) anos de reclusão. Apesar disso, aplicou a pena do crime de contrabando, tipificado no art. 334, caput, do Código Penal, que prevê a pena mínima de 1 (um) ano e a máxima de 4 (quatro) anos de reclusão. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, seguindo o exemplo do juízo a quo, decidiu usar a pena do tráfico ilícito de substâncias entorpecentes, tipificado no art. 12 da Lei nº 6.368/1976, que oscilava entre 3 (três) e 15 (quinze) anos de reclusão. De acordo com o Tribunal, “[e]mbora grave o delito, a importação de medicamento proibido, não pode gerar pena desproporcional, no caso de não ter ocorrido maior dano à sociedade. Aplicação da pena prevista para o tráfico de entorpecentes cuja sanção mais se amolda ao crime cometido”. Como o Ministério Público resignou-se com a aplicação de pena diversa e recorreu com o objetivo de que fosse aplicada a causa de aumento de pena do art. 40, I, da Lei nº 11.342/2006, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso especial sob o argumento de que a legislação do tráfico ilícito de substâncias entorpecentes era inaplicável à hipótese. Em consequência, deu provimento ao recurso do réu para restabelecer a sentença, que também aplicara pena cominada a crime diverso. É fácil perceber que, nessa relação processual, os erros superaram os acertos. Quem errou por último foi o próprio Superior Tribunal de Justiça. Afinal, ao invés de restabelecer uma sentença juridicamente

insustentável, deveria ter concedido habeas corpus de ofício para anulá-la, determinando que outra fosse proferida.

Individualizado o problema, apresentaremos, em breves linhas, alguns argumentos suplementares a respeito da absoluta inconsistência da tese da combinatória de normas.

2. A estruturação da norma penal incriminadora

A norma jurídica, qualquer que seja ela, não se projeta no vazio e muito menos permanece adstrita aos recantos mais profundos do imaginário individual. Seu lugar é na realidade e é justamente a realidade que contribuirá para o seu delineamento. Ao falarmos da necessária inter-relação entre norma e realidade, devemos ter sempre em mente que ela não é um produto pronto e acabado, oferecido pela autoridade competente (v.g.: Poder Constituinte ou Poder Legislativo) e passível de ser tão somente apreendido pelo intérprete, que exerceria uma função de mero conhecimento. A norma, em verdade, é o resultado do processo de interpretação (Cf. MÜLLER, 2004, p. 258 e ss.). Cabe ao intérprete, no exercício de uma atividade de integração criativa, analisar o potencial semântico do texto e, a partir das peculiaridades do contexto, delinear o conteúdo normativo que deve atribuir-lhe. Sob essa perspectiva, qualquer deficiência normativa há de ser compreendida sob a ótica do enunciado linguístico objeto de interpretação, moldura que limita e dá sustentação à atividade do intérprete, e sob o prisma da interpretação propriamente dita, o que inclui uma série de decisões metódicas, intratextuais e extratextuais, a cargo do intérprete.

O êxito de uma ordem jurídica será influenciado pela qualidade interna de suas regulamentações, pelas condições externas que permitam a sua realização e pela atividade desenvolvida pelo responsável pela individualização de

suas normas. Na síntese de Häberle (2005, p. 685): “[k]ein (rechtlicher) Text ohne Kontext”, “kein (rechtlicher) Text ohne Auslegung” [“não há texto (jurídico) sem contexto, não há texto (jurídico) sem interpretação”]. A ordem jurídica, aliás, pode ser vista como uma rede de inter-relações formada a partir da aproximação, de um lado, da linguagem textual, e, do outro, das forças de natureza social, econômica, política e moral (Cf. LEVI E WALKER, 1990, p. 6). Tal ocorre justamente porque as disposições normativas estão situadas em um contexto multidimensional, real e cambiante, o que permite sejam adjudicados significados dinâmicos a significantes estanques, resultado da ação de forças que determinam a natureza, o significado e os efeitos que os signos linguísticos produzirão no plano concreto (Cf. COULTHARD e JOHNSON, 2007, p. 48). A norma jurídica é essencialmente mutável. Afinal, entre o momento de sua edição pelo legislador e o momento em que é individualizada, é factível a possibilidade de o contexto social ter passado por diversas modificações (Cf. LAVAGNA, 1977, p. 40).⁴

Uma norma “ruim” tanto pode resultar de um enunciado linguístico ao qual somente possam ser atribuídos conteúdos considerados inadequados como ser fruto de uma interpretação insatisfatória, em que, dentre os conteúdos possíveis, o intérprete escolhe aquele menos benéfico ao cidadão. Em qualquer caso, o intérprete sempre estará sujeito aos balizamentos do texto normativo, o que é bem diferente da criação de um padrão normativo *ex novo*.

A atividade intelectual desenvolvida pelo intérprete tomará como base a disposição normativa. Entende-se como tal a parte do texto normativo, que não se confunde com um fragmento, que preserva a sua autonomia gramatical quando dele destacada e que configura uma individualidade formal

⁴ Como afirmado por Walter Claudius Rothemburg (2010, p. 17), a Constituição, face à sua dimensão dinâmica, “está mais para cinema do que para fotografia.”

mínima (v.g.: o caput de um artigo ou um parágrafo). O texto é continente, a disposição é conteúdo. Disposição e texto carecem de interpretação. A norma resulta da interpretação.

Uma disposição normativa pode conduzir à formação de uma ou mais normas. No segundo caso, tal poderá ocorrer de modo concorrente, com a coexistência das normas, isso em decorrência da pluralidade de programas de normas, ou de modo excludente, fazendo que a prevalência de uma ou outra norma resulte da atividade do intérprete, o que se deve à existência de um único programa de norma e à potencialidade semântica dos conceitos empregados.

Não se ignora, é certo, a percepção de Crisafulli (1993, p. 47), que há muito observara que as “disposições” não se identificam necessariamente com “artigos” específicos ou com as partes internas desses “artigos” (incisos, parágrafos), responsáveis pela reunião topográfica e pela subdivisão das proposições linguísticas que formam o ato normativo. “Disposições juridicamente expressivas” podem resultar do concurso de múltiplas proposições linguísticas, “ainda que topograficamente separadas no texto do ato normativo”; sendo ainda frequente que uma só proposição, gramatical e sintaticamente unitária (constante de um artigo, parágrafo ou inciso), resulte na formulação de múltiplas “disposições”: com a interpretação dessas “disposições” se alcançará a “norma” (1993: 47-48). A possibilidade de mais de uma disposição normativa dar origem a uma única norma não decorre propriamente do arbítrio do intérprete, mas, sim, da evidente complementaridade que apresentam entre si, como ocorre no binômio regra e exceção. Daí a necessidade de serem interpretadas conjuntamente de modo a evitar a própria irrupção de antinomias no sistema, o que poderia ocorrer se as disposições fossem interpretadas de maneira isolada, dando origem a duas normas distintas.

Com os olhos voltados à disposição penal de natureza incriminadora, formada por um preceito primário, que descreve

a conduta considerada ilícita, e por um preceito secundário, que comina a respectiva pena, é factível que a norma penal a ser encontrada, fruto do processo de interpretação, há de considerar os enunciados linguísticos ali existentes, isso sob pena de o intérprete desenvolver atividade outra que não a interpretação.

3. Aferição da constitucionalidade do preceito secundário da norma penal incriminadora

Na hipótese que norteia nossas breves considerações, afirma-se que o preceito secundário do § 2º do art. 184 do Código Penal, por cominar pena mínima mais severa que outra norma do sistema, seria inconstitucional. À luz desse quadro, duas soluções seriam possíveis aos olhos dos artífices da tese: (a) conferir interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 184, daí resultando a aplicação do preceito secundário de outra norma incriminadora, in casu, o art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.609/1998; ou (b) repristinar a antiga redação do § 2º do art. 184, isso em razão da inconstitucionalidade da Lei nº 10.695/2003, que a alterou.

A primeira “solução” alvitrada, a de se realizar uma interpretação conforme à Constituição, é, no mínimo, inusitada. Assim se conclui por uma razão muito simples: a atividade realizada pelo intérprete, atribuindo significados dinâmicos a significantes estáticos, jamais pode desconsiderar os balizamentos semânticos e sintáticos oferecidos pelo texto interpretado. E, nesse particular, signos de representação numérica, como são aqueles que fixam limites máximos e mínimos para as penas cominadas, não oferecem qualquer margem de escolha para o intérprete. Perante o signo “dois” (anos de detenção) somente podemos alcançar o significado representativo “dois”. Nesse caso, não se abrem vários significados possíveis, o que, por ululante consequência lógica, impede o intérprete de atribuir significado outro ao signo “dois” que não, com escusas pela repetição, o significado “dois”. Como o signo “dois” não admite, concorrentemente, a depender

dos circunstancialismos do caso concreto, os significados “um”, “três” ou “quatro”, não há qualquer possibilidade de realizar-se uma interpretação conforme à Constituição, técnica que somente se compatibiliza com uma pluralidade de significados passíveis de serem reconduzidos a um único signo linguístico. Em situações dessa natureza, são preteridos os significados que afrontam a ordem constitucional, prestigiando-se aquele que com ela se harmoniza.

A segunda “solução” consiste no reconhecimento da inconstitucionalidade da alteração legislativa, com a correlata reprimenda da redação anterior. Nesse particular, como dissemos, são dois os pilares de sustentação da referida inconstitucionalidade: a afronta aos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

A primeira grande missão de comandos normativos que apregoem a igualdade é a de estruturar uma sociedade em que todos estejam seguros e tenham sua condição humana reconhecida. No pensamento cristão, o fato de todos os homens serem filhos de Deus, tendo a sua imagem e semelhança, serve de alicerce à universalidade dos direitos humanos e justifica a igualdade entre todos aqueles que aceitem a fé cristã. Como afirmou o Apóstolo Paulo, “não há judeu nem grego, não há servo nem livre; não há macho nem fêmea; porque todos vós sois um em Cristo Jesus” (Gálatas, 3: 28).

Como regra geral, suprimem-se os tratamentos discriminatórios e apregoa-se a plena igualdade. A primeira parte do caput do art. 5º da Constituição de 1988, cópia quase literal do art. 3º da Grundgesetz alemã de 1949 (“Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich”), insere a igualdade no primeiro plano do rol dos direitos fundamentais, claro indicativo de sua extensão e importância. Em outras palavras, todos possuem esses direitos, não castas ou parcelas específicas do grupamento. Além dessa técnica, não é incomum a preocupação com a inserção de regras específicas que reforçam a igualdade de pessoas ou grupos tradicionalmente discriminados, como é o caso (1) do art. 5º, I, da Constituição

de 1988, que dispõe sobre a igualdade entre homens e mulheres, (2) do art. 7º, XXX, que versa sobre a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” e (3) do art. 226, § 6º, que reconheceu a igualdade entre filhos biológicos e adotivos, até então discriminados pela legislação civil.

À regra geral da igualdade, no entanto, costumam ser opostas exceções, sendo restringida a esfera jurídica de certos grupos ou pessoas em razão de fatores puramente objetivos ou como decorrência de atos imputáveis à própria pessoa. A racionalidade e justiça dessas discriminações e, por via reflexa, a preservação da dignidade humana, sem subjetivismos inconsequentes, são alguns dos grandes desafios do mundo contemporâneo. Qualquer plus pode redundar em evidente menosprezo à condição de ser humano, qualquer minus em nivelamento de indivíduos que se encontram em situação diversa e que não devem ser iguados aos demais. No plano das exceções objetivas à igualdade, merece menção, no direito brasileiro, a ausência de capacidade eleitoral passiva dos analfabetos, que não podem candidatar-se a qualquer cargo eletivo (art. 14, § 4º, da CR/1988). Em relação às exceções consequenciais, que restringem a esfera jurídica do indivíduo em decorrência de seus próprios atos, podem ser mencionadas as reprimendas decorrentes do direito sancionador, como a privação da liberdade e a suspensão dos direitos políticos (art. 15, III, da CR/1988). Nesse caso, os demais cidadãos são livres e estão no pleno gozo dos direitos políticos, o que aponta para uma situação de (temporária) desigualdade.

Na hipótese em tela, argumenta-se com a inconstitucionalidade da pena cominada à falsificação de fonogramas por ser mais severa que aquela cominada à falsificação de programas de computador. Essa conclusão, conquanto respeitável, já que fruto da dialética processual, é certamente açodada e pouco técnica.

Como é intuitivo, a existência de referenciais de análise que possuam a mesma essência é requisito indispensável a qualquer

estudo relacionado à igualdade de direitos e deveres. A partir daí, parte-se para uma aferição comparativa, permitindo seja identificado em que medida as semelhanças se manifestam e quais os bônus ou ônus delas decorrentes. Para tanto, é necessário isolar as características relevantes, decisivas e umbilicalmente conectadas a uma dada consequência jurídica, o que pressupõe a correta identificação dos objetivos da norma, e proceder à comparação: o equívoco na individualização dessas características ou a incorreta associação entre característica e consequência jurídica, conferindo demasiada importância a um aspecto destituído de toda e qualquer importância, certamente conduzirão a uma manifesta injustiça. Identificada a não uniformidade das características relevantes, será evidente a correção do tratamento diferenciado. Não obstante a simplicidade dessa conclusão, não raro ainda serão necessários juízos valorativos extremamente delicados em relação à justa medida desse tratamento diferenciado, o que exigirá o emprego de um critério de proporcionalidade.

Não se ignora, é certo, que fonogramas e programas de computador são espécies do gênero propriedade imaterial. Também merece lembrança que um Honda Civic com motor 2.0 e um Gol com motor 1.0 são espécies do gênero automóvel. Ou, mesmo, que caviar e fubá são espécies de gênero alimentício. No entanto, pergunta-se: todas as espécies pertencentes a um mesmo gênero devem receber tratamento idêntico? Serão inconstitucionais as normas que impõem tratamento tributário mais severo ao Honda Civic e ao caviar quando cotejados com outras espécies do mesmo gênero?

A simples constatação de que certas individualidades pertencem ao mesmo gênero, conquanto demonstre uma igualdade de essência, não afasta a possibilidade de, em círculos mais estreitos de análise, serem identificadas dissonâncias que justifiquem o tratamento diferenciado. O problema central (zentrale problem), como observam Christian Starck e Thorsten Ingo Schmidt (2008, p.144), é identificar as características relevantes

que permitem o tratamento diferenciado: no seu exemplo, conquanto seja plenamente justificável a existência de tratamento tributário diferenciado em relação às vacas e aos cachorros, pois as primeiras são animais úteis (Nutztiere) e os últimos animais domésticos (Haustiere), o mesmo não ocorreria se a distinção recaísse sobre cachorros e gatos, ambos pertencentes ao mesmo gênero doméstico.

Volvendo à hipótese em tela, pode-se afirmar que fonogramas e programas de computador pertencem ao gênero da propriedade industrial. No entanto, se descermos a círculos mais estreitos de análise, constatamos que a sua produção segue distintos processos de criação e técnicas diversificadas, o que, por si só, já seria suficiente para distingui-los. Além disso, é factível que esses produtos exercem influência distinta na indústria nacional e produzem efeitos diversos nas relações mantidas pela República Federativa do Brasil com os seus parceiros comerciais. Constatando-se que não são “a mesma coisa”, a quem compete definir, in abstracto, o tratamento jurídico a ser dispensado a essas individualidades no plano jurídico-sancionador? Ao legislador ou ao juiz? Em um Estado Democrático de Direito, juízos valorativos dessa natureza hão de ser primordialmente realizados pelo legislador.

O que vem de ser dito em relação à igualdade termina por influenciar as conclusões quanto à alegada afronta à proporcionalidade. Se os objetos tutelados pela norma penal não se identificam, é factível que as penas cominadas hão de ser diferenciadas. Especificamente em relação ao nosso exemplo, é por demais difícil identificar excesso na pena de 2 (dois) a 4 (quatro) anos de detenção pela singela razão de a pena mínima, em outros tipos do sistema, ser de 1 (um) ano.

O critério de proporcionalidade, cuja funcionalidade básica é a de estabelecer limites às restrições aos direitos fundamentais, como sói ser o direito de liberdade, tem sido objeto

de amplos estudos pelos juristas contemporâneos.⁵ Em verdade, há muito desempenha importante papel no âmbito do direito penal, consagrando o entendimento de que as penas devem ser proporcionais à gravidade dos crimes praticados. O critério de proporcionalidade impõe a obrigação de o Poder Público utilizar meios adequados e interdita o uso de meios excessivos.

De forma lenta e progressiva, o critério de proporcionalidade foi transportado para os domínios do direito constitucional, seara em que é intensamente utilizado na garantia dos direitos fundamentais, impedindo que a produção normativa do Estado avance na desarrazoada limitação desses direitos e termine por abalar o próprio alicerce legitimador de sua existência. Essa migração para o direito constitucional pode ser explicada pelo fato de, em um primeiro momento, ter-se visto a liberdade valorativa do legislador como juridicamente ilimitada, concepção que derivava diretamente da ideia de soberania popular. Enquanto o legislador se mantivesse adstrito aos limites de suas competências constitucionais, poderia fazer o que melhor lhe aprouvesse, sem qualquer limitação. Paulatinamente, no entanto, foi identificada a necessidade de serem instituídos critérios limitadores do espaço de conformação dos órgãos legiferantes, criando uma verdadeira “proibição de excesso” (CANOTILHO, 2001, p. 198). Como anota Heinrich Scholler (1999, p. 96), essa transformação, para muitos, significa “uma evolução do princípio da ‘reserva de lei’ (Vorbehalt des Gesetzes) para o princípio da ‘reserva de lei proporcional’ (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes)”. Prossegue afirmando que “no momento em que se reconheceu o princípio da reserva legal como sendo o da reserva da lei proporcional, passou a ser admitida a possibilidade de impugnação e eliminação não apenas das medidas administrativas desproporcionais, mas também das

leis que, ofensivas à relação entre os meios e os fins, estabelecem restrições aos direitos fundamentais”.

Mesmo que o legislador atue no espaço de conformação deixado pela Constituição, pode o Judiciário identificar e coibir os excessos, muitas vezes ínsitos em normas harmônicas com a letra, mas contrárias à essência da Constituição. Assim ocorre porque o critério de proporcionalidade é inerente à concepção de Estado de Direito, podendo ser igualmente visto como exigência metódica afeta a qualquer sistema jurídico.

Partindo-se da concepção atualmente difundida entre os publicistas germânicos, pode-se dizer que determinado ato normativo estará em harmonia com o critério de proporcionalidade em sendo observados os seus três elementos constitutivos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁶

Consoante o primeiro elemento, a norma deve ser apta a alcançar a consecução do interesse público, o que denota ser imprescindível a presença de uma relação de adequação entre o meio utilizado e o fim visado, importando em nítida vedação ao arbítrio. Nesse passo, é analisada unicamente a adequação da norma, não sendo o momento oportuno para a valoração da eficácia do meio escolhido ou o grau de restrição aos direitos do cidadão, o que será objeto de aferição específica sob a ótica da necessidade.

Observe-se, ainda, que a relação meios/fins (Zweck-Mittel) apresentará nuances distintas nas esferas legislativa e jurisdicional, pois à primeira é conferida maior liberdade de conformação, o que é justificável por adotar medidas em relação a situações de risco potencial e abstrato, enquanto o juiz, em regra, atua frente a situações atuais e concretas.

⁶ Como frisou Robert Alexy, as três máximas fundamentais que informam o critério de proporcionalidade, adequação, necessidade (postulado do meio mais benigno) e proporcionalidade em sentido estrito (postulado de ponderação propriamente dito) são logicamente inferidas da própria natureza do princípio, dele deduzindo-se (1994, p. 101-104; e 2005, p. 572-573). No mesmo sentido: Valérie Goesel-Le Bihan (2001, p. 68; e 1997, p. 232).

⁵ Remetemos o leitor às considerações que realizamos a respeito do tema na obra *Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral* (2007, p. 348 e ss.), da qual reproduzimos alguns excertos.

A norma será necessária quando não exceder os limites indispensáveis à consecução do objetivo almejado, devendo-se preferir o meio menos lesivo aos direitos fundamentais. Em havendo possibilidade de escolha de outro meio, com idêntica eficácia, passível de impor menores limitações aos direitos individuais, a norma não será necessária e, conseqüentemente, será desproporcional.⁷ Na observação de Scholler (1999, p. 99), “a adequação representa a relação com a realidade empírica e deveria ser aferida em primeiro lugar, ainda que o critério da necessidade tenha a melhor relevância jurídica. Meios que são adequados podem, mas não precisam ser necessários. Em contrapartida, meios necessários serão sempre adequados”.

Por último, deve ser verificada a proporcionalidade em sentido estrito, nítido mandamento de ponderação, indicativa de que quanto maior for a afetação produzida pela medida ou pela conduta na esfera de um princípio, maior ou mais urgente deve ser a necessidade de realizar o princípio a que se atribuiu preeminência (Cf. SANCHIS, 2003, p. 202). A constrição imposta pela norma deve ser inferior ao benefício que se pretenda obter com a sua edição, sob pena de infração ao critério de proporcionalidade e conseqüente inconstitucionalidade.

Não basta que a norma seja adequada e necessária à satisfação de determinado direito, sendo imprescindível a comprovação, a partir de um exercício de ponderação, que a opção pelo direito preferente oferece maiores vantagens que a carga coativa imposta ao direito preterido, o que exige sejam ambos identificados, delimitados e sopesados, permitindo a verificação da proporcionalidade da medida adotada. A atuação que afete

um princípio constitucional deve mostrar-se consistente com o bem ou a finalidade perseguida por outra norma; demonstrada a inadequação, a atuação será indiferente a uma norma e lesiva a outra, o que exclui a legitimidade da intervenção (Cf. SANCHIS, 2003, p. 200).

No âmbito do controle de constitucionalidade, o critério de proporcionalidade pode ser igualmente utilizado como um princípio de interpretação da norma, possibilitando a sua adequação ao texto constitucional sem a supressão, parcial ou total, do texto. Em sendo admitidas várias interpretações, à disposição normativa deve ser dispensada aquela que se mostre compatível com a Constituição. Nessa seara, o papel desempenhado pela proporcionalidade assume relevância ímpar, possibilitando a compatibilização de diversas normas constitucionais – dentre as quais é cediço inexistir hierarquia – que simultaneamente projetem os seus efeitos sobre determinado caso concreto, o que lhe confere maior densidade e retira o livre arbítrio do operador do direito.

É constantemente invocado o argumento de que a adoção do critério de proporcionalidade importaria no surgimento da “justiça do caso concreto”, comprometendo a segurança jurídica que emana das normas in abstracto e desestabilizando o próprio princípio da separação dos poderes.

A crítica não é desarrazoada, sendo flagrante o risco de abusos por magistrados que resolvam se autoinvestir na função de “legisladores do caso concreto”, o que bem demonstra a necessária prudência que deve nortear a sua utilização, sempre visando a conter a sua desmesurada e irresponsável expansão.⁸ Apesar da aparente fluidez do princípio, sua aplicação, ainda que riscos de abusos existam, não pode ser descartada, pois entendimento

7 À necessidade ou exigibilidade da norma, de acordo com Canotilho (2003, p. 270), devem ser acrescentados “outros elementos conducentes a uma maior operacionalidade prática: a) a exigibilidade material, pois o meio deve ser o mais ‘poupado’ possível quanto à limitação dos direitos fundamentais; b) a exigibilidade espacial aponta para a necessidade de limitar o âmbito da intervenção; c) a exigibilidade temporal pressupõe a rigorosa delimitação no tempo da medida coativa do poder público; d) a exigibilidade pessoal significa que a medida se limitará à pessoa ou pessoas cujos interesses devem ser sacrificados”.

8 Como assinala Humberto Ávila, o âmbito de controle do Poder Judiciário e a necessidade de justificação das restrições impostas a um direito fundamental serão tanto menores quanto mais “(1) duvidoso for o efeito futuro da lei; (2) difícil e técnico for o juízo exigido para o tratamento da matéria; (3) aberta for a prerrogativa de ponderação atribuída ao Poder Legislativo pela Constituição” (2005, p.

contrário culminaria em deflagrar uma nítida involução para o positivismo legalista, retirando o respeito aos direitos fundamentais do ponto nuclear da ordem jurídica e relegando o respeito ao princípio da constitucionalidade, importante conquista civilizatória, a plano secundário.

Como não poderia deixar de ser, não há interdição à aferição da proporcionalidade das restrições impostas à esfera jurídica individual na esfera penal. A respeito da transposição dos elementos constitutivos do critério de proporcionalidade à seara penal, reportamo-nos à bela monografia de Teresa Aguada Correa, intitulada *El Principio de Proporcionalidad en Derecho Penal*, que oferece denso alicerce teórico aos juízos valorativos realizados pelo Poder Judiciário, isso em razão da amplitude do tema e dos limites imanentes destas breves linhas.⁹

4. Consequências da inconstitucionalidade do preceito secundário

Não é de se excluir a possibilidade de as escolhas do legislador serem manifestamente inconstitucionais. Seria o caso, ainda com os olhos voltados ao nosso exemplo, de serem cominadas penas mais severas à falsificação de fonogramas de música sertaneja que aquelas cominadas às falsificações de música clássica. Nesse caso, as características relevantes são, de fato, idênticas, de modo que somente em situações excepcionalíssimas, portanto, com maior ônus argumentativo para o intérprete, seria possível justificar a distinção de tratamento.

Com todas as vênias daqueles que encampam entendimento diverso, cremos que o legislador infraconstitucional, ao definir a reprimenda cominada no § 2º do art. 184 do Código Penal,

⁹ Seguindo os alicerces estruturais traçados pela autora espanhola, vide, na doutrina nacional, o trabalho de Michael Schneider Flach (2011, p. 157 e ss.).

simplesmente fez uso da liberdade de conformação que encontra sustentação última em sua legitimidade democrática.

A legislação penal, aliás, é pródiga em tratamentos diferenciados. Infrações penais praticadas em detrimento de mulheres, crianças e idosos podem redundar em penas mais severas. Também a condição da vítima pode influir na definição do legitimado à propositura da ação penal. Essas situações também configurariam violação à regra da igualdade? Note-se que os prosélitos da inconstitucionalidade da pena cominada no § 2º do art. 184 do Código Penal normalmente deixam de observar que a legitimidade para o ajuizamento da ação penal é diversa em relação àquela estabelecida pelo § 3º do art. 12 da Lei nº 9.609/1998. Lá exige-se a denúncia, aqui, a queixa. *Ubi eadem ratio...*

Todo e qualquer sistema jurídico subsiste na diversidade, o que exige grande cautela dos órgãos jurisdicionais, evitando identificar igualdades inexistentes ou desigualdades pretendidas. Se, mesmo com todas as cautelas possíveis, forem identificadas afrontas à igualdade e à proporcionalidade, a solução será reconhecer a inconstitucionalidade da norma penal incriminadora, não colher-se partes de outras disposições normativas e “montar” uma nova norma penal incriminadora ao sabor das conveniências do intérprete.

5. Epílogo

A norma penal incriminadora, a exemplo de toda e qualquer norma infraconstitucional, deve estar em harmonia com a Constituição, o que, considerando a finalidade dos direitos fundamentais, confere especial realce às noções de igualdade e proporcionalidade.

Ressalte-se que o contorno jurídico da igualdade não pode ser construído a partir de círculos generalíssimos, desconsiderando as especificidades dos objetos comparados. Em relação à proporcionalidade, o delineamento da norma proibitiva implícita

no tipo penal e a cominação da respectiva sanção estão sujeitas à liberdade de conformação do legislador, que realiza os juízos valorativos que lhe são próprios. Infirmar esses juízos valorativos, conquanto juridicamente viável, é tarefa de difícil realização no plano pragmático, mas nem por isso estranha ao munus funcional do Poder Judiciário.

O que se mostra absolutamente incompatível com a função desempenhada pelo intérprete é a estruturação de uma norma incriminadora, bipartida que é em preceitos primário e secundário, utilizando, como base de desenvolvimento de sua atividade intelectual, enunciados linguísticos inseridos em dispositivos diversos, que somente poderiam dar origem a normas diversas, isso em razão da indissolubilidade do binômio conduta-pena.

Referências

AGUADO CORREA, Teresa. El Principio de proporcionalidad en Derecho Penal. Madrid: EDERSA, 1999.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, nº 4, p. 572-581, 2005.

_____. *Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden: Suhrkamp Verlag, 1994.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm.

BRUNO, Aníbal. *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

COULTHARD, Malcolm e JOHNSON, Alison. *An introduction to forensic linguistics: language in evidence*. New York: Routledge, 2007.

CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, t. I. 6ª ed. Milano: CEDAM, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I. Roma: Laterza, 2007.

FLACH, Michael Schneider. O Princípio da Proporcionalidade como Limite penal, in *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul* nº 68, jan.-abr./2011, p. 157.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GARCIA, Emerson. *Conflito entre Normas Constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. Proteção e Inserção da Mulher no Estado de Direito, in *Revista Brasileira de Direito Constitucional* nº 12, jul.-dez./2008, p. 119.

GOESEL-LE BIHAN, Valérie. Le controle exerce par le conseil constitutionnel: défense et illustration d'une théorie générale, in *Revue Française de Droit Constitutionnel* nº 45, p. 67-83, 2001.

_____. Réflexion iconoclaste sur le contrôle de proportionnalité exerce par le Conseil constitutionnel, in *Revue Française de Droit Constitutionnel* nº 30, p. 227-267, 1997.

HÄBERLE, Peter. Function und Bedeutung der Verfassungsgerichte in vergleichender Perspektive, in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 32. Jg. Heft 22-23, 2005, p. 685.

HUNGRIA, Néelson. *Comentários ao Código Penal*, Vol. I, T. I. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

LAVAGNA, Carlos. *Costituzione e socialismo*. Bologna: Il Mulino, 1977.

LEVI, Judith N., WALKER, Anne Graffam. *Language in the judicial process*, vol. 5 de *Law, Society and Policy*. New York: Plenum Press, 1990.

MANZINI, Vincenzo. *Trattato di Diritto Penale Italiano*, vol. I. 4ª ed. Torino: UTET, 1981.

MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*, vol. I. Campinas: Bookseller, 1997.

MIRABETE, Júlio Fabbrini e MIRABETE, Renato N.. *Código Penal Interpretado*. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MÜLLER, Friedrich. *Juristische Methodik*, Band I: *Grundlagen Öffentliches Recht*. Berlin: Duker & Humbolt, 9ª ed., 2004.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal Comentado*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PRIETO SANCHIS, Luis. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

SCHOLLER, Heinrich. *O Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional e Administrativo da Alemanha*. Trad. de SARLET, Ingo Wolfgang. In *Revista Interesse Público*, nº 2, p. 93-107, 1999.

STARCK, Christian e SCHIMIDT, Thorsten Ingo. *Staatsrecht*. 2ª ed. München: Verlag C.H.

Considerações sobre a legitimidade ativa para a ação por ato de improbidade administrativa

João Edson de Souza¹

Resumo

A Lei de Improbidade Administrativa prevê os legitimados para a promoção da ação para defesa da probidade administrativa em seus mais variados segmentos. O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de ampliação do rol de legitimados previsto no citado diploma legal, considerando que a defesa do patrimônio público e o respeito aos princípios que regem a Administração Pública são de fundamental importância para a sociedade.

Palavras-chave: *Improbidade Administrativa; Legitimidade; Lei; Legitimados.*

Resumen

La Ley de Improbidad Administrativa establece los legitimados para la promoción de acciones para defensa de la probidad administrativa en sus diferentes segmentos. Este artículo hace el

¹ Bacharel em Direito pela UCP/RS. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Leonardo da Vinci, com MBA em Administração Global (Universidade Independente de Lisboa/ESAG/UDESC). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Tocantins.

análisis de la posibilidad de ampliar la relación de los legitimados dispuestos en la ley, teniendo en cuenta que la defensa de los bienes públicos y el respeto de los principios que rigen la administración pública son de fundamental importancia para la sociedad.

Palabras clave: *Improbidad Administrativa; Legitimidad; Ley; Legitimados.*

Introdução

A proteção ao erário e aos princípios que regem a Administração Pública receberam do constituinte de 1988 tratamento específico, demonstrando de plano a importância desses fatores para o bom funcionamento do aparato estatal.

Publicada no Diário Oficial da União de 02 de junho de 1992, a Lei 8.429 representou, e ainda representa, um marco em nosso ordenamento, inovando na busca de um processo especial mais efetivo na proteção dos interesses sociais.

É evidente que o referido diploma legal traz consigo uma carga mista de direito material e processual, uma vez que além de prever algumas particularidades procedimentais, como a notificação prévia do réu, antes do recebimento da ação, impõe também severas sanções de ordem pessoal e patrimonial em caso de condenação, não sendo esse o foco principal do presente trabalho, que vai analisar com mais atenção os sujeitos legitimados a figurar no polo ativo das ações por atos de improbidade administrativa e paralelamente, a importância dessa legitimidade para a eficaz proteção ao erário e aos princípios da Administração Pública.

Grande parte de nossa doutrina analisa a legitimidade ativa a partir do interesse processual (DINAMARCO, 2009), ou pelo menos como elemento essencial à confirmação da legitimidade. Sem dúvida, o desafio de analisar de todo separados esses dois elementos da ação não representa tarefa fácil.

No entanto, no presente trabalho, o objetivo é estudar a legitimidade ativa com foco na sua adequação, em elementos que demonstrem de forma clara que aquele que se apresenta como autor da ação por ato de improbidade administrativa, mais do que legítimo interessado, efetivamente possui condições adequadas de promover uma demanda de tamanha importância para a sociedade em sua totalidade, analisando a concepção original desses autores, as razões pelas quais o legislador fora tão restrito ao elencar os legitimados para o processo de punição por atos de improbidade administrativa.

Em um primeiro momento, podemos ter a sensação que a referida limitação irá diminuir a proteção e a eficácia das punições, pois com mais autores legítimos teremos um número maior de demandas nessa seara. Mas será que esse elemento quantitativo representa uma vantagem verdadeira ou se trata somente de mais um elemento simbólico? Analisar o grau de especialização e afinidade com a matéria dos entes legitimados para a ação, parece de todo fundamental para entender as peculiaridades dessas demandas tão discutidas no campo acadêmico, quanto nos noticiários e jornais diários.

1. A ação por ato de improbidade administrativa no ordenamento nacional

A Lei 8.429/1992 aparece em um momento muito especial para a sociedade brasileira, recém-liberta de um regime militar e iniciando os primeiros passos sob a égide de uma Constituição efetivamente democrática e legítima (DEL PRIORI, 2010).

Com eleições de forma direta, era o momento de punir aqueles que sangravam o erário e desrespeitavam princípios que regiam a atuação estatal, daí surge a Lei 8.429/1992.

A Lei de Improbidade Administrativa, com seu processo especial e medidas acautelatórias, passa a possibilitar uma tutela processual evidentemente mais efetiva ao erário. No entanto, a batalha não seria simples, ainda mais em um país em que o uso do “jeitinho”,

apadrinhamento, nepotismo e outros vícios patriarcais permanecem vivos até os dias atuais.

Ao contrário de outros países, em que a prática de atos de corrupção lança sobre o corrupto e sua família a total desgraça moral, culminando por vezes em suicídios (FURLAN, 2013), como no caso do Japão, no Brasil a corrupção é vista com bastante tolerância, como elemento integrante da cultura.

É preciso lembrar que a Lei de Improbidade Administrativa não figura como o primeiro nem o único diploma que disciplina um processo especial para a proteção dos interesses sociais e para a probidade dos atos administrativos. Nesse sentido, teve importante papel a Lei 4.717 de 1965, que ainda hoje, recepcionada pela Carta de 1988, integra o microssistema de proteção ao erário e aos princípios da administração pública. Com um procedimento especial e a legitimação do cidadão, aqui entendido como aquele que possui a capacidade ativa eleitoral, o diploma acabou por produzir poucos resultados, em especial pela fragilidade do único legitimado a propô-la, que obviamente, na maioria das vezes, não possui qualquer conhecimento específico de processo civil e de direito administrativo.

A partir dessa reflexão, passamos a considerar a possibilidade de se ampliar, ou não, o rol de legitimados previstos no art. 17 da lei de improbidade, que limita esse rol ao Ministério Público e à pessoa jurídica lesada.

Não têm sido raros os casos em que até mesmo a Defensoria Pública apresenta ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, com amparo em sua expressa legitimação prevista na Lei 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública. Importante destacar que não se busca aqui discutir se a ação de improbidade segue somente as particularidades da lei especial e o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil, ou se o caso é realmente de uma ação civil pública por ato de improbidade. O que se quer investigar é se a regra da lei de improbidade traz rol taxativo ou se podemos ampliá-lo com base no conteúdo da Lei da Ação Civil Pública.

Parte da doutrina admite essa ampliação (GARCIA, 2008), amparada na justificativa de que algumas instituições, como as associações para a defesa de interesses coletivos, assim como a transparência na Administração Pública e o controle de gastos, trariam mais segurança e respaldo na própria Constituição, que tem foco especial na defesa do patrimônio.

De outro lado, associações e a própria Defensoria Pública poderiam atuar de forma adequada em prol dos interesses sociais, poderiam efetivamente defender essa espécie de interesse coletivo? Possuem estrutura, agentes e membros preparados para exercer esse papel? E mais, esse é realmente o motivo pelo qual o constituinte inovou ao garantir a prestação judiciária gratuita e integral aos hipossuficientes?

Com efeito, defender a legitimidade e adequação da atuação do Ministério Público parece simples, no entanto, a defesa do erário por esta Instituição foi por muito tempo contestada, tendo o Superior Tribunal de Justiça editado a súmula 329, para terminar com a controvérsia. Sendo assim, permitir que outros legitimados surjam para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa pode representar um erro.

2. A importância dos instrumentos de defesa do patrimônio público para a sociedade brasileira

Como já registrado anteriormente, uma rápida passagem pela história de nosso país (DEL PRIORI, 2010) nos mostra que os desmandos e a corrupção na Administração Pública representam fatos quase normais, admissíveis aos olhos da população, já cansada de tantas denúncias e pouquíssimas condenações.

No entanto, com o desenvolvimento social, condições de vida mais favoráveis e, em especial, um maior nível de pessoas instruídas, esse panorama apresenta uma tendência de melhora. Isso decorre de uma evolução na consciência do cidadão sobre o que é bem público, promovendo uma cobrança maior em face das instituições que têm

como finalidade institucional a proteção ao erário, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

A obrigação de se promover a apuração de atos de improbidade, bem como a responsabilização de diretores e membros de alto escalão, conforme determina o art. 14 da Lei de Improbidade, faz com que o próprio ente público promova a respectiva ação de improbidade para punir o corrupto e buscar o ressarcimento aos cofres públicos, uma vez que a pessoa jurídica lesada é expressamente legitimada para tanto (CUNHA, 2011).

Sem embargo, os desvios de conduta na Administração Pública, sejam por inobservância dos princípios regentes, ou relativos a casos de enriquecimento ilícito, previstos no art. 9º da Lei 8.428/92, representam, em um Estado Democrático de Direito, uma das piores formas de agressão aos interesses sociais, com reflexos expressivos nas áreas da saúde, educação e segurança pública. Registra-se, ainda, que tais práticas marcam os entes estatais com um estigma irreversível de corrupção e total descrença por parte do cidadão.

Desse cenário nasce a importância de se utilizar corretamente os instrumentos processuais previstos na Lei de Improbidade, e para que os instrumentos disponíveis sejam efetivamente e satisfatoriamente utilizados, como em qualquer outra atividade, o seu executor precisa estar habilitado, de forma teórica e prática, a fim de que os objetivos sejam alcançados. Daí a importância de se estudar a legitimação ativa para a propositura da ação por ato de improbidade.

3. A importância de uma legitimidade adequada

Mais do que uma questão natural, discutir a legitimação para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa representa discutir a eficiência, o resultado do processo desencadeado. Ora, pois, tão importante quanto se apurar os casos de desvios no âmbito da Administração é obter-se resultados, ou seja, a punição e o ressarcimento ao erário, e isso somente pode ser concretizado com o

manejo correto e eficiente dos instrumentos processuais previstos na lei especial e no Código de Processo Civil.

A interpretação das leis não pode ser realizada sem parâmetros hermenêuticos estáveis, que sejam vulneráveis a essa ou àquela tendência ou interesse pessoal. A interpretação da lei se faz primeiro e sempre a partir de uma ótica constitucional (STRECK, 2014), dos objetivos lá traçados. Quando se analisa a legitimidade para determinada demanda, em especial aquelas que estão impregnadas de interesse social, o perfil institucional traçado pela norma criadora tem total relevância, caso contrário, poderíamos ter a concentração de várias funções em um mesmo órgão. Por exemplo, o Ministério Público poderia atender aos hipossuficientes, em um segmento determinado de sua organização interna. Mas é claro que com a complexidade no âmbito das relações sociais e da Administração, a especialização do órgão é fundamental para o sucesso de sua atuação.

Com isso, pretende-se demonstrar que o caso não se trata de dar poder a este ou àquele sujeito, mas de garantir ao cidadão, à sociedade, que a instituição (Ministério Público, Defensoria Pública, Associações) que eventualmente promoverá a ação para reparação do erário e punição do agente público infrator seja a mais eficaz possível e isso somente pode ocorrer com a análise estrutural da figura legitimada, sua origem e os objetivos para os quais fora idealizada pelo constituinte.

Com efeito, não se pode admitir a ampliação do rol de legitimados previsto na Lei de Improbidade pelo simples fato da Lei da Ação Civil Pública trazer rol mais amplo, ou mesmo com a simplória justificativa de que, com um maior número de legitimados, a proteção ao interesse social será mais efetiva. Ora, jamais se pode imaginar que a quantidade pode superar a qualidade, especialmente em um Estado de Direito, no qual os objetivos estatais estão bem delineados na grande maioria dos casos.

Parece claro que após mais de 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público encontra reais condições de cumprir a missão estampada no caput do art. 127, qual seja, a

defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Além da expressa previsão constante do inciso III, do art. 129, de fato, hoje, o Ministério Público alcançou a capacidade de tutelar de maneira efetiva o erário, seja pela estruturação de centros de apoios operacionais (os Caops), seja com o trabalho conjunto com os tribunais de contas e, é claro, com a capacitação específica de seus membros para essa atividade.

O mesmo pode-se dizer do próprio Executivo, que com suas controladorias e procuradorias especializadas, em muitos casos bem estruturadas, e também em conjunto com os tribunais de contas, podem buscar a punição e o ressarcimento ao erário, quando necessário. Há condições razoáveis para que se garanta uma tutela efetiva pelo próprio ente lesado, mesmo não se ignorando questões políticas internas.

Por outro lado, parece difícil imaginar que uma instituição idealizada para garantir a assistência judiciária aos necessitados – a Defensoria Pública, no caso, tenha legitimidade para atuar na proteção ao erário, seja por insuficiência de recursos ou pela própria inadequação ao seu perfil institucional. E no caso das associações, como seria feito o controle das demandas? Ficariam elas livres para escolher os demandados? Teriam estrutura para cumprir uma missão de tamanha importância? Parece mais acertado reconhecer que não.

Sem dúvida, a análise de uma legitimidade adequada passa por todas essas questões, devendo-se exigir do autor da ação a demonstração de que pode responder a essa demanda social de maneira responsável e efetiva.

Sobre o tema, e em sentido contrário ao aqui defendido, no tocante às associações, lecionam Emerson Garcia e Rogério Alves (2008, p. 626):

Na órbita da improbidade administrativa, contudo, a doutrina, praticamente à unanimidade, nega a legitimidade das associações para o ajuizamento da ação com vistas à reparação do dano causado ao patrimônio público e à responsabilidade do agente, isso em razão da suposta omissão do art. 17 da Lei 8.429/92, regra mais específica que a prevista no art. 5º da Lei 7.347/85.

Não nos parece seja assim. Não só razões políticas mas também jurídicas conduzem ao desacerto de tal interpretação. (...) Por fim, é relevante anotar que o reconhecimento da legitimação das associações civis para o ajuizamento de ações civis por improbidade administrativa afina-se ao que estabelece o art. III, 11, da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, promulgada no Brasil por intermédio do Decreto 4.410, de 07 de outubro de 2002, de acordo com o qual devem os Estados Partes instituir “mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção” e também ao que estabelece a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (art. 5º, 1, e 13), promulgada pelo Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Nesse ponto, é importante destacar que a ideia não é limitar a atuação da sociedade civil, pelo contrário, essa participação é importante, e por ser importante, necessita de regulação, de previsão legal. Tal construção normativa é por demais ampla, não sendo essa a forma eleita pela Constituição para o regramento do processo civil, que deve ser feito por lei federal. Ademais, nesse ponto, parece haver uma presunção (equivocada), generalizada, de que a quantidade de legitimados ativos pode favorecer o processo de punição dos corruptos.

Com efeito, a multiplicação de ações, uma vez permitida uma legitimação ativa ampliada, pode representar um sentimento de efetividade, de cumprimento da Constituição. Em países que alcançaram a condição de Estado Democrático de forma mais tardia, é comum o sentimento de que muitos agentes desempenhando função semelhante em determinada área pode representar um resultado efetivo. No caso, permitir a ampliação do rol de legitimados pode representar o enfraquecimento na defesa de outros temas fundamentais à sociedade, como a proteção ao consumidor, área de sucesso das associações civis, ou na deficiência da própria prestação de assistência judiciária aos milhares de presos que lotam os presídios em todo o nosso país, ao deslocar a atuação da Defensoria Pública²,

² Não tem a Defensoria Pública legitimidade para o mandado de segurança

a quem o Superior Tribunal de Justiça já afirmou que deve se ater ao amparo dos necessitados³. Sem isso, as premissas constitucionais não passam de simples gesto vazio, uma encenação normativa.

Em sua obra, Fabiano Ferreira Furlan (2013, p. 51) aborda a questão da constitucionalização simbólica nos seguintes termos:

Ocorre que a construção constitucional sofre as inflexões da constitucionalização simbólica que não está necessariamente atrelada à corrupção realizada pelos agentes políticos, mas passa a interessar a este trabalho quando estiver. O constitucionalismo, principalmente em sua versão moderna, marca o passo da vida em sociedade, mas sérias distorções ainda podem surgir da corrupção protagonizada pelos agentes políticos, do que se segue a previsão apenas simbólica de dispositivos constitucionais como textos escritos sem a respectiva realização concreta.

Parece necessário, ainda, estimular o próprio ente lesado a buscar a punição do agente improbo e o ressarcimento ao erário. Hodiernamente, ações civis por ato de improbidade promovidas pelo Estado, pelo município, já são fatos mais comuns. No entanto, essas ações podem e devem aumentar, uma vez que o ente público é a representação do interesse social, sendo incumbido de garantir o bem-estar geral e isso somente pode ser feito com ações administrativas probas e efetivo controle de recursos públicos. Leonardo Carneiro da Cunha (2011, p. 34) descreve muito bem essa obrigação estatal:

Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fauiz do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo. Diferentemente das pessoas jurídicas de direito privado, a Fazenda Pública não consiste num mero aglomerado de pessoas, com personalidade jurídica própria; é algo a mais do que isso, tendo a difícil incumbência de bem administrar

coletivo, Apelação Cível Nº 1.0035.13.014763-6/001, TJMG.

³ Revista Conjur: <http://www.conjur.com.br/2014-jul-05/defensoria-publica-ater-amparo-necessitados> acesso em 06 dez. 2014.

a coisa pública. Daí ter se tornado jargão próprio a afirmativa de que o Estado são todos, e não um ente destacado com vida própria.

Assim, é correto afirmar que entre as atribuições do ente público, está o dever de atuar de forma efetiva na tutela do patrimônio e da probidade administrativa, por consequência natural de representar o interesse coletivo, bem como por ser inviável uma gestão pública eficiente desatrelada de compromissos básicos, com o devido controle interno e procuradoria estruturadas. Com isso, quer se demonstrar que o rol reduzido de legitimados para a propositura da ação por ato de improbidade não representa uma falha, uma tutela ineficiente, pelo contrário, representa um elemento de qualificação e consagração de determinados objetivos atribuídos ao Ministério Público e concomitantemente, ao ente público lesado.

4. Conclusões

De todo o exposto, conclui-se que não encontra amparo normativo a ampliação do rol de legitimados ativos para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, seja por uma construção hermenêutica amparada na Lei 7.347/85, seja no claro objetivo da Constituição Federal de 1988, que busca efetivamente resguardar o erário e a moralidade pública.

O interesse social encontra tutela efetiva em diplomas como a Lei 8.429/92, que responde satisfatoriamente às orientações dadas pelo constituinte, e a sua correta aplicação ocorrerá pelo adequado manuseio dos instrumentos processuais disponibilizados, devendo esses ser operados por figuras originadas com finalidade para tanto e preparo técnico específico, sendo determinantes a qualidade do processo, o preparo do gestor da ação, e não a quantidade de processos, o que certamente decorria, no caso, de uma ampliação do rol de legitimados ativos do art. 17 da Lei de Improbidade, por intermédio de uma construção jurisprudencial e/ou doutrinária inadequada.

Com efeito, aprimorar o processo para apuração dos atos de improbidade administrativa, aprofundando o conhecimento técnico de magistrados e membros do Ministério Público, Tribunais de Contas e Procuradorias Gerais (e Advocacia Geral da União), visando à qualidade das demandas propostas, com a consequente celeridade processual, é que consolidará uma efetiva proteção ao erário e aos princípios que regem a Administração Pública.

Referências

- ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva de interesses individuais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública comentários por artigo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. São Paulo: Dialética, 2011.
- DEL PRIORI, Mary. Uma breve história do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. Curso de direito processual civil. Salvador: Editora JusPodivm, 2010, v. 1.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, v. 2.
- FURLAN, Fabiano Ferreira. A corrupção política e o estado democrático de direito. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.
- LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação popular. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Teoria geral dos recursos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. Curso de processo civil: processo de conhecimento. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, v 1.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e decisão jurídica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

Planejamento estratégico em organizações públicas: o caso do Ministério Público do Tocantins

Leandro Ferreira da Silva¹

Resumo

Atualmente, as organizações públicas e privadas estão inseridas em um ambiente complexo, mutável, interconectado e turbulento, sinalizando a necessidade do uso de estratégias que norteiem a direção e o foco de seus gestores. O Planejamento Estratégico (PE) pode propiciar às organizações melhorias em seu desempenho organizacional, promovendo assim, resultados positivos, tais como, maior eficiência, eficácia e efetividade e potencialização das ações através de objetivos estrategicamente determinados. O Balanced Scorecard (BSC) é uma metodologia que auxilia na formulação do planejamento das organizações, sejam elas privadas ou públicas. Entretanto, esse processo de implementação do planejamento demanda tempo e dedicação dos atores institucionais envolvidos em sua elaboração, execução, avaliação, controle e ação corretiva. Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo investigar os caminhos percorridos pelo Ministério Público do Tocantins (MPE-TO) no processo de construção do seu Planejamento Estratégico de Longo Prazo

¹ Graduado em Administração (UFT), com especialização em Educação (FE/LAPA) e em Gestão e Auditoria na Administração Pública (ITOP). Analista Administrativo no Ministério Público do Tocantins. <http://lattes.cnpq.br/0280221938513170>. leandrosilva@mpto.mp.br

(2010/2018). Para tal, foi desenvolvida uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, como consultas aos relatórios de gestão do MPE-TO. Pôde-se observar que a instituição esteve na vanguarda entre os demais Ministérios Públicos e no âmbito do Estado do Tocantins, utilizando modelos já consolidados no meio organizacional privado em conjunto com práticas democratizadas de participação.

Palavras-chave: *Planejamento Estratégico; Balanced Scorecard; Planejamento Estratégico no Ministério Público.*

Resumen

En la actualidad, las organizaciones públicas y privadas necesitan para sus gestores de nuevas orientaciones para lidiar con las complejidades cambiantes y turbulentas de la sociedad. El abordaje de la Planificación Estratégica puede lograr mejor desempeño organizacional, con resultados positivos de mejor eficiencia, eficacia y efectividad. El Balanced Scorecard (BSC) es una metodología que ayuda la planificación de las organizaciones públicas y privadas. La implementación requiere de los agentes institucionales involucrados tiempo y dedicación para su formulación, ejecución, evaluación, control y medidas correctivas. El presente trabajo analiza los pasos adoptados por el Ministerio Público del Estado de Tocantins (MPE-TO) en el proceso de elaboración del Plan Estratégico Institucional 2010/2018. Para el análisis se ha utilizado los informes elaborados por la institución y base de datos documentales y bibliográficos. Como uno de los resultados se puede percibir que la institución logró dar pasos positivos para la planificación de sus acciones, con prácticas de participación democratizadas.

Palabras clave: *Planificación; Balanced Scorecard; Planificación Estratégica; Ministerio Público.*

Introdução

O Ministério Público do Estado do Tocantins (MPE-TO), criado com o advento da promulgação da Constituição do Estado do Tocantins, em 05 de outubro de 1989, completou 25 anos de existência no último ano, 2014, sendo assim o Parquet mais jovem da federação, o que, em tese, permite muitas possibilidades para construir sua história, em conjunto com os demais órgãos públicos estaduais, trilhando caminhos mais profícuos que as demais unidades da federação no que tange à gestão administrativa organizacional.

Ao longo destes 25, anos o MPE-TO vem desenvolvendo diversos projetos e atividades com a finalidade de aperfeiçoar sua atuação através de processos mais eficientes e efetivos, galgando melhores resultados em suas ações, tanto nas atividades meio como nas finalísticas. Essas ações desenvolvidas se materializaram ao longo do tempo, por meio de legislações específicas, criação e implantação do Regimento Interno, Resoluções e Atos Administrativos.

Diante desse cenário, o ano de 2009 foi um marco na história da Instituição, tendo em vista a construção do Planejamento Estratégico de Longo Prazo (2010-2018), que buscou prospectar o órgão nas diversas perspectivas de sua atuação, desde a gestão de infraestrutura e pessoal, passando pelos processos internos, até aos objetivos finalísticos ligados às mais diversas áreas de atuação. Foi desenvolvida uma ampla arquitetura institucional para planejar as ações, prestigiando os mais diversos ramos da sociedade e de atores envolvidos, bem como os campos de atuação institucional.

Dessa forma, este artigo objetiva investigar os caminhos percorridos pelo Ministério Público do Tocantins (MPE-TO) no processo de construção do seu Planejamento Estratégico de Longo Prazo, a metodologia utilizada, fortalecendo o entendimento dos direcionadores e objetivos estratégicos definidos para cada perspectiva, proporcionando, de certa forma, um alinhamento intraorganizacional.

1. Planejamento estratégico

Desde o início do século XXI, as organizações estão inseridas na economia com a certeza da incerteza (NEUMANN, 2013), desafiando, assim, as organizações a desenvolverem competências e uso de estratégias, processos e ferramentas que lhes confirmem vantagens competitivas.

Em ambientes mutáveis, em que mercados se deslocam, as tecnologias proliferam, os concorrentes se multiplicam e os produtos tornam-se rapidamente obsoletos (DRUCKER et al. 2000 APUD NEUMANN, 2013), o Planejamento Estratégico (PE), de acordo com Kotler (1998), tem sido destacado como um fator indispensável à sobrevivência e ao crescimento das organizações, pois permite estabelecer a direção interna e externa a ser seguida por elas.

Conforme Neumann (2013) citando Cavalcanti, o formato desse tipo de planejamento foi definido primeiramente nos anos 50, quando a Fundação Ford e a Carnegie Corporation patrocinaram a pesquisa no currículo das escolas de negócios. Nessa perspectiva, à medida que a visão organizacional se sofisticava, as empresas de consultoria desenvolveram modelos estratégicos significativos.

O planejamento surge juntamente com a evolução das empresas no contexto econômico e em virtude da competitividade entre organizações. A evolução dos conceitos e práticas referentes a esse modelo de planejamento relaciona-se com a complexidade e intensificação dessas mudanças (TAVARES, 1991 APUD NEUMANN, 2013).

As empresas, diante das fortes pressões competitivas, necessitam estar em constante processo de alerta, adaptação e readequação aos mutáveis ambientes nos quais estão inseridas para manter sua sobrevivência. Nesse sentido, o PE proporciona as bases necessárias para que as organizações se mantenham em ambientes adversos e mutáveis (KOTLER, 1998).

Assim, as empresas dotadas de PE apresentam vantagens, pois podem se antecipar aos concorrentes, desenvolver mecanismos de

competição de acordo com o surgimento de novas circunstâncias e definir estratégias apropriadas para garantir sua permanência no mercado. Ao planejar o futuro com essa visão, as organizações calculam seus riscos potenciais e definem seus objetivos de maneira a reduzir suas ameaças e seus pontos fracos.

Por definição, conforme Gracioso (1990) citado por Neumann (2013), a decisão estratégica é toda aquela que se distingue das decisões de nível tático ou operacional e envolvem a participação da alta administração da empresa.

Diante disso, Oliveira (1991) apud Neumann (2013) destaca que o PE afeta toda a organização e se relaciona basicamente com os objetivos de longo prazo da organização. Cabe ao nível estratégico, formado pela alta administração, a tomada de decisões como a formulação de objetivos e definição das diretrizes a serem seguidas, após a avaliação de variáveis internas e externas da organização. Ao nível tático, cabe a utilização eficiente dos recursos para atingir os objetivos propostos e ao nível operacional a implantação estabelecida.

Nesse entendimento, Drucker (1984) destaca que o PE é um processo contínuo e sistemático, com maior conhecimento possível do futuro, auxilia as organizações a tomar decisões atuais desafiantes; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, “através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas”.

1.1 O Balanced Scorecard – BSC

Ter um bom Sistema de Medição de Desempenho torna-se vital para uma organização, pois é a partir dessas medições que se verifica se a organização caminha ou não no sentido esperado. Entretanto, medir esses indicadores não é uma tarefa fácil, haja vista o elevado número de indicadores que as empresas adotam, além do seu caráter pouco balanceado - mais financeiro que não-financeiro dos indicadores de desempenho. Daí surge o modelo de avaliação

de desempenho mais equilibrado proposto por Kaplan e Norton, o Balanced Scorecard.

Os primeiros estudos que deram origem ao Balanced Scorecard remontam a 1990. Esse estudo tinha como motivação a ideia de que os métodos de avaliação de desempenho existentes eram apoiados apenas nos indicadores financeiros, o que prejudicava a capacidade da organização de criar valor econômico para o futuro.

“O Balanced Scorecard traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão de desempenho” (KAPLAN e NORTON, 1997). A proposta do BSC é tornar inteligível, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, para que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional.

Conforme Silva (2003) com base nos estudos de Kaplan e Norton (1997), pode-se dizer que por meio de uma estrutura de objetivos, metas e vetores de desempenho, que interagem dentro de uma lógica de causa e efeito, o Scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa, e do aprendizado e crescimento”, constituindo-se, não em uma ferramenta de controle, mas em um sistema de comunicação e aprendizado.

Assim, segundo KAPLAN e NORTON (1997), o refinamento do método e as experiências adquiridas demonstraram que, com 20 ou 25 medidas focadas nessas quatro perspectivas, os procedimentos do Scorecard poderiam comunicar e ajudar a implementar uma metodologia consistente. Vale destacar que o BSC se diferencia dos outros sistemas gerenciais, pelo fato de que seus objetivos e ações derivam da visão e estratégia da empresa.

O equilíbrio, o balanceamento oferecido pela ferramenta, dá-se justamente entre as medidas voltadas para o exterior - acionistas e clientes - as direcionadas para o interior da organização- processos de negócio, aprendizado e crescimento. No Balanced Scorecard “há um equilíbrio entre as medidas de resultados- as consequências dos

esforços do passado - e as medidas que determinam o desempenho futuro”(KAPLAN e NORTON, 1997).

2. Planejamento estratégico em organizações públicas

O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que sejam criadas as condições necessárias ao atendimento crescente das demandas sociais. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade. Assim, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é necessária a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho (SOUZA, 2010).

A compreensão dos objetivos institucionais por parte dos servidores e o alinhamento de toda organização com as diretrizes traçadas são fatores preponderantes para garantir o sucesso e a sobrevivência da organização. Implementar práticas que assegurem a utilização do capital intelectual de forma alinhada com a missão, objetivos, valores organizacionais e metas da instituição, visando à maximização dos resultados e a coerência com os princípios que devem nortear as ações do setor público, são iniciativas necessárias e indispensáveis ao desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados.

Para atuar de forma positiva em favor da sociedade são essenciais a construção, a compreensão e o desenvolvimento de ações corporativas que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do cidadão em relação à atuação e ao papel conferido, ao longo da história, aos órgãos públicos brasileiros.

Almeida (2001) ensina, por meio de Souza (2010) que a organização que não prioriza o processo de constante inovação do seu modelo de negócio para aproveitar as oportunidades que venham

a surgir num futuro não muito distante, está fadada na melhor das hipóteses à estagnação ou ao conseqüente desaparecimento.

A estratégia, segundo o autor, serve para múltiplas funções, dentre elas a de traçar um direcionamento, permitir a concentração dos esforços, definir a organização e servir como fonte de coerência interna. O PE pode ser utilizado ainda para conferir consistência e demonstrar confiança a fornecedores, oferecendo uma perspectiva de resultados de longo prazo.

Da mesma forma, a franqueza em assumir as expectativas e desempenhos possíveis deve estar presente e ser aplicada no planejamento das ações futuras.

2.1 BSC aplicado ao setor público

Apesar do *Balanced Scorecard* ter sido criado e desenvolvido para aplicação nas empresas do setor privado, as organizações do setor público não estiveram alheias ao sucesso dos resultados obtidos com a implementação dessa metodologia. Em face às necessidades de modernizar a gestão e implantar um planejamento estratégico eficiente, a Administração Pública percebeu rapidamente que o BSC continuava a figurar como poderoso instrumento de gestão para comunicar, implementar e avaliar a execução da estratégia em segmentos além da fronteira do setor privado (PINTO, 2004).

Para Kaplan e Norton (2000) segundo Fernandes (2013), a utilização do BSC em organizações públicas se difunde com a experiência da cidade norte-americana de Charlotte, na Carolina do Norte, no início da década de 1990, a qual passou a seguir uma metodologia de criação de valor ao “cidadão-cliente”. A partir de então, a adoção do *Balanced Scorecard* vem crescendo constantemente como uma forma de se estabelecer foco, prioridade, racionalização e eficiência dos programas estratégicos de governo.

Os criadores da ferramenta, Kaplan e Norton (1997), afirmam que, na Administração Pública, o *Balanced Scorecard* potencializa a razão principal da sua existência (servir à população/clientes e não

apenas controlar os gastos orçamentais) e permite a comunicação, aos funcionários e à sociedade, dos resultados e dos indutores de atuação que permitirão alcançar os objetivos estratégicos.

Azúa (1998) citado por Fernandes (2013) apresenta algumas das principais vantagens da adoção do BSC na Administração Pública. São elas:

- a) favorece a transparência da gestão pública, o que agrada aos cidadãos;
- b) promove o desenvolvimento de uma cultura mais empreendedora na gestão pública;
- c) equilibra a gestão pública entre as ações de curto prazo e a gestão de longo prazo.

3. Planejamento estratégico no âmbito do MPE-TO

O processo de construção do Planejamento Estratégico no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins se iniciou no ano de 2009, com a contratação da empresa especializada 3GEN Consultoria² (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 26).

O horizonte definido para sua implementação foi de longo prazo, ou seja, entre os anos de 2010 e 2018, envolvendo toda a estrutura organizacional da Instituição, desde os níveis hierárquicos mais elevados até aos cargos e ambientes operacionais responsáveis por executar as atividades.

O MPE, no ano de 2009, estava na vanguarda entre os Ministérios Públicos, atento às demandas da sociedade, que anseia cada vez mais por instituições públicas que ofereçam serviços melhores e mais eficazes, a alta administração, representada pelo Procurador-Geral de Justiça, buscou se antecipar às exigências do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que somente foram delineadas no 1º Congresso de Gestão do Ministério Público,

² A 3GEN Consultoria já havia prestado serviços semelhantes nos Ministérios Públicos do Paraná e Rio de Janeiro e em empresas a nível nacional, inclusive ao SEBRAE Nacional.

realizado em novembro de 2010, e iniciou os procedimentos para desenvolvimento e implantação do Planejamento Estratégico.

Na ocasião, buscou-se ouvir diversos segmentos, incluindo a sociedade em geral, os servidores e membros e a alta administração da organização através do Colégio de Procuradores de Justiça. Foram realizadas audiências públicas, alinhamento estratégico, entrevistas com a alta administração e aprovações/validações de fases no Colégio de Procuradores.

3.1. Audiências públicas do planejamento estratégico do MPE-TO

Nessa etapa preliminar de desenvolvimento do PE, a instituição buscou ouvir a sociedade por meio de 03 (três) audiências públicas nas maiores cidades do Estado: Palmas, Araguaína e Gurupi. Quando então foi oportunizando a sociedade em geral a manifestação de demandas e questionamentos quanto a atuação do Ministério Público, através dos seus membros e servidores, bem como para apresentação de denúncias sobre fatos específicos ocorridos nas localidades contempladas.

Obteve-se uma participação média de 500 pessoas nas audiências públicas, com a apresentação de aproximadamente 300 questionamentos dirigidos ao Ministério Público. Isto, por sua vez, gerou um banco de dados com informações que subsidiaram os projetos, os objetivos e os indicadores estratégicos materializados no bojo do Planejamento (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 52).

Nesse ponto, cabe ressaltar que até então nenhum PE implementado nos Ministérios Públicos em outros Estados havia oportunizando à sociedade apresentar seus questionamentos e suas demandas junto à Instituição, o que possibilitou o levantamento de informações diretamente da fonte, ou seja, a população, destinatária final dos serviços prestados pelo órgão.

Essas informações auxiliaram na construção do PE, permitindo que os projetos fossem desenvolvidos para atender aos anseios da sociedade. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 72).

Apesar do ineditismo na realização de audiências públicas para fins de Planejamento Estratégico, os processos não fugiram ao controle da consultoria contratada, tendo-se desenvolvido um sistema próprio para coleta dos questionamentos. Em seguida, as informações coletadas foram compiladas e apresentadas ao Colégio de Procuradores.

3.2. Alinhamento estratégico

O evento de alinhamento estratégico envolveu a participação de servidores em geral e seus representantes de classe, membros e seus representantes de classe e a alta administração da instituição, o processo foi conduzindo pelos consultores da empresa contratada e objetivou desenhar um perfil organizacional a partir de informações das experiências e fatos do passado, estrutura organizacional presente e projetos e objetivos futuros. Houve grande participação no evento que durante dois dias imergiu membros e servidores na prospecção de perfis da organização, sempre levando em consideração o passado, o presente e o futuro. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 52).

Nessa etapa, foi realizada a análise de ambiente através da Matriz SWOT/FOFA (forças; oportunidades; fraquezas e ameaças), ocasião em que foram apontados pelos participantes cada item da matriz, o que permitiu a construção da mesma com base em informações diversificadas, pois além dos apontamentos feitos pelos participantes do alinhamento, foram apresentadas as maiores demandas apontadas pelos cidadãos nas audiências públicas.

Ainda nessa fase, foram construídos os primeiros direcionadores estratégicos: missão; visão e valores, que permitiram a construção dos objetivos, projetos, indicadores e demais diretrizes da gestão organizacional.

3.3. Entrevistas com a alta administração (membros do Colégio de Procuradores)

Após a realização das primeiras etapas e já com as informações levantadas devidamente compiladas, foram realizadas entrevistas individuais com os 12 (doze) membros do Colégio de Procuradores de Justiça, que na estrutura organizacional existente no MPE formam a cúpula da alta administração da organização. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 52).

Estas entrevistas serviram para refinar todas as informações coletadas e permitiram também a adequação terminológica para criação do mapa, dos objetivos, dos projetos e dos indicadores estratégicos.

3.3.1. Aprovação das fases no Colégio de Procuradores

Apesar da realização de entrevistas individuais com os Procuradores de Justiça, houve também a aprovação de cada fase concluída do PE-MPE junto ao Colégio de Procuradores de Justiça. Essa fase foi muito importante por conferir um caráter mais institucional aos trabalhos, envolvendo todos os membros da alta administração.

Outra perspectiva da aprovação é o envolvimento direto dos Procuradores nas diversas fases, em especial nos projetos estratégicos, muitos dos quais deveriam ser capitaneados por eles. Assim, a alta administração teria a oportunidade de opinar e sugerir nas fases antes da implementação das mesmas.

3.4. Metodologia utilizada

Os trabalhos de desenvolvimento do Planejamento Estratégico foram dirigidos pela consultoria contratada e por uma equipe de servidores que teve a Promotora de Justiça Beatriz Regina de Mello como coordenadora de atividades.

Todo o processo de construção do PE utilizou o Balanced Scorecard – BSC, ferramenta desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton no início dos anos 90 com o objetivo de mudar a maneira de administrar as empresas, sendo que foge da visão marcadamente financeira daqueles organismos, passando a considerar a agregação de valores intangíveis aos clientes como norte principal.

Essa ferramenta é baseada no equilíbrio organizacional e se fundamenta no balanceamento entre quatro diferentes perspectivas: Financeira, Perspectiva do Cliente, Perspectiva dos processos internos e Perspectiva da Inovação. (CAMACHO, 2012). Ela tem sido utilizada por organizações públicas na busca de aperfeiçoamento da gestão estratégica e no alcance de resultados.

O BSC busca mecanismos e ações equilibradas e balanceadas em todas as perspectivas que afetam o negócio da organização, permitindo um direcionamento da energia para áreas de maior competência e reduzindo as áreas de incompetência. É um sistema voltado para o comportamento e não para o controle. Os indicadores estão direcionados para o futuro e para a estratégia organizacional, em sistema de monitoramento contínuo.

3.4.1. Direcionadores estratégicos

A formulação da estratégia e seus direcionadores foram influenciados pelas informações obtidas nas audiências, assim como no alinhamento, nas entrevistas e nas validações realizadas com o Colégio de Procuradores. Ao mesmo tempo, as orientações previstas na Constituição Federal e na Legislação Complementar subsidiaram a formulação dos direcionadores

A Constituição da República Federativa do Brasil definiu que o Ministério Público dos Estados é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, CF), o que é reafirmado pela Constituição Estadual em seu artigo 49. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 20)

Nesse sentido a Missão institucional ficou assim definida: Ser reconhecido como instituição essencial à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Fortemente influenciada pela legislação a missão trás na sua definição a razão de ser da instituição, nada obstante, visa também atender aos anseios da sociedade defendendo princípios basilares da república.

Em relação à visão foi definida a seguinte: Ser uma instituição acessível à população, independente, moderna e integrada, reconhecida por sua transparência e atuação eficaz na defesa da cidadania, meio ambiente e no combate à corrupção e toda forma de criminalidade.

A visão traz na sua definição onde a instituição quer chegar no horizonte definido no Planejamento Estratégico, assim foram escolhidas vários termos que traduzem a multiforme atuação do Parquet e as demandas levantadas, em especial pela sociedade em geral.

No que tange aos valores o MPE-TO buscará ao longo destes 8 (oito) anos tornar-se uma instituição que apresente as seguintes características, apontadas pela sociedade como fundamentais: Confiável; Eficaz; Fiscal da Lei; Popular; Independente; Acessível; Humanizado; Transparente. Esses valores deverão nortear, juntamente com os outros direcionadores, as ações do MPE-TO interna e externamente na execução do Planejamento Estratégico da instituição.

Assim, ao dar cumprimento ao artigo 60, da LC no 51/2008, que define que as funções institucionais do Ministério Público do Estado do Tocantins são

promover privativamente a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Estadual e Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou de representação para fins de intervenção da União e do Estado, nos

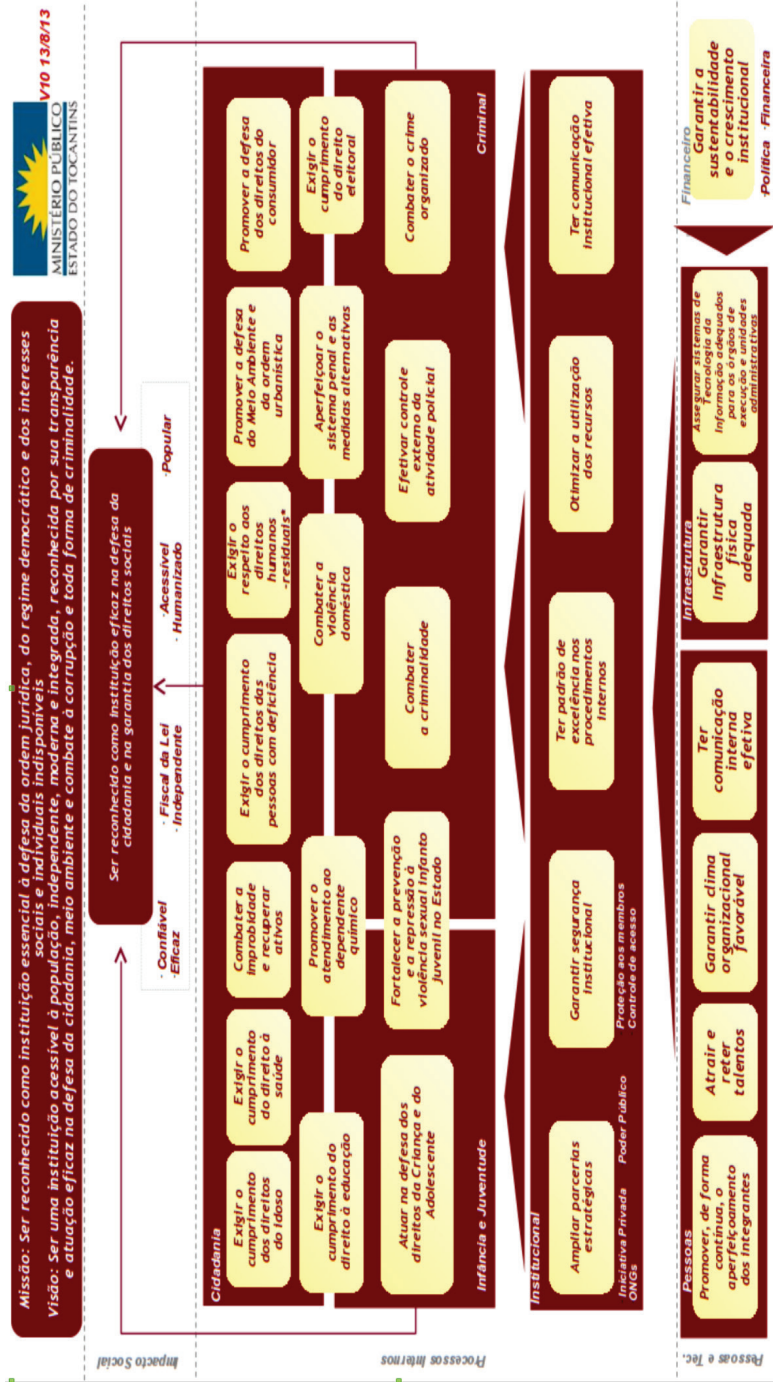
casos previstos na Constituição Estadual; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência requisitando informações e documentos para instruí-los; exercer o controle externo da atividade policial; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação e a consultoria jurídica de entidades públicas; defender, judicialmente, os direitos e interesses das populações indígenas.

O MPE-TO deverá atentar para os seus direcionadores estratégicos: missão, visão e valores, executando a estratégia através dos objetivos estratégicos incluídos no Mapa Estratégico da Organização.

3.4.2. Mapa Estratégico

O mapa traz em seu topo os direcionadores estratégicos e os 30 (trinta) objetivos estratégicos definidos pela instituição, distribuídos em três perspectivas: pessoas e tecnologias, a base do mapa; processos internos, centro do mapa; e impacto social o topo do mapa. Há uma lógica de fluxograma sistêmico no desenho do mapa estratégico, pois os objetivos foram definidos de baixo para cima no sentido de dentro para fora. (RELATÓRIO DE REVISÃO DO PE, 2013, p. 93)

Figura 1: Mapa Estratégico do Ministério Público do Estado do Tocantins



Considerações finais

O desenvolvimento de um planejamento estratégico é de fundamental importância para qualquer organização, quer seja ela pública ou privada. Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Tocantins esteve na vanguarda entre os Ministérios Públicos e também entre os órgãos públicos tocantinenses, o que demonstra que a instituição está atenta às demandas da sociedade e buscando a melhor forma para atendê-las.

Apesar da imprescindibilidade, a construção e implementação do planejamento estratégico não é uma tarefa fácil, pois demanda da organização grande empenho dos atores de todos os níveis da organização, em especial da alta administração, que deve estar diretamente implicada neste processo. No caso do MPE-TO percebe-se que houve a participação ampla de membros e servidores, destacando-se o fato de que a proposta de construção do PE foi apresentada pelo Procurador-Geral então à frente do *Parquet*.

Outro fato a ser destacado é o caráter participativo demonstrado ao longo do seu desenvolvimento e implementação, especialmente pela realização de audiências públicas junto à população, permitindo ao cidadão e sociedade civil em geral apresentarem suas demandas. E também com a ampla participação de membros e servidores do órgão em um diálogo franco e democrático com todos.

O planejamento já foi alvo de uma primeira revisão em 2013 e com certeza deverá passar por outras reavaliações até o ano de 2018, horizonte determinado como marco temporal, porém cumpre às demais administrações pautar seus projetos de gestão em conformidade com o Planejamento Estratégico e priorizarem suas ações com supedâneo na missão, visão e valores construídos e especialmente buscando cumprir os objetivos delineados no mapa estratégico da organização.

Referências

CAMACHO, Marcelo. Curso de Administração Pública: Preparação para o TRF 1ª Região. Brasília: Ponto dos Concursos, 2011.

FERNANDES, Alan Gabriel. Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. 2013. 192 p. Dissertação- Universidade Federal de Lavras, Lavras.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 13.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOTLER, P. Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NEUMANN, S. E. planejamento estratégico: uma investigação da prática nas empresas do setor metalmeccânico da serra gaúcha. Caxias do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/eeg/trabalhos/localizacao-sessao1-1.doc>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

PINTO, F. J. S. A Avaliação da performance e o Balanced Scorecard no contexto da reforma da Administração Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2004, Lisboa. Anais ... Lisboa: INA Centro Congressos, 2004. Disponível em: <<http://franciscojspinto.com/pdf/comun2congap2.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SOUZA, D. L. DE. Planejamento Estratégico em Organizações Públicas. Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos. Daniel Luiz de Souza – Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2507576.PDF>> . Acesso em 16 fev. 2015.

TOCANTINS. Constituição (1989). Constituição do Estado do Tocantins: promulgada em 5 de outubro de 1989. Assembleia Legislativa. Diretoria de Área Legislativa. Diretoria de Documentação. Palmas: 2014.

_____. Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial nº 2.562

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. Relatório de Gestão do ano de 2009. Procuradoria Geral de Justiça. Palmas: 2010.

_____. Relatório de Gestão do ano de 2010. Procuradoria Geral de Justiça. Palmas: 2011.

_____. Relatório da 1ª Revisão do Planejamento Estratégico (2010-2018). Procuradoria Geral de Justiça. Palmas: 2013.

Acercamento sobre a transgeneridade contemporânea para a atuação do MPE-TO na defesa dos direitos fundamentais das pessoas em suas diversidades sexuais

Geraldo da Silva Gomes¹
Marco Antônio Alves Bezerra²

Resumo

As reflexões e embates nos campos acadêmico e dos respectivos coletivos sociais organizados em torno da diversidade sexual das pessoas acontece desde longa data em países ocidentais do hemisfério norte. No Brasil, essas reflexões começaram a ter mais visibilidade nas duas últimas décadas do século XX até o presente momento do século XXI. As instituições e organizações que trazem por missão a defesa e proteção dos direitos fundamentais

¹ Mestre em Educação (UFG), Doutor em Ciências da Comunicação (UNISINOS), pós-doutoramento em Educação (UFBA), com atuação no Cesaf/MPE; geraldogomes@mpto.mp.br; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7833414547695138>.

² Bacharel em Direito com especialização em Direito Penal e Processual Penal (CES/Jataí) e em Processo Civil e Direito Processual Civil (FAFICH), Mestre em Direito com área de concentração em Direito do Estado e Teoria do Direito (UFRGS). Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual do Tocantins (1990-2006) e, nomeado e empossado como Procurador de Justiça da 11ª Procuradoria do MPE-TO (2006). Membro permanente do Colégio de Procuradores do MPE-TO; marcobezerra@mpto.mp.br; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7680291482921610>.

da população também começaram a abrir seus espaços de discussão e reflexão. No âmbito do Ministério Público brasileiro, em encontros específicos de suas comissões de trabalho, grande ênfase é dada para a criação de núcleos específicos para as pessoas LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Intersexuais) já em ocorrência em diversos Ministérios Públicos Estaduais. Entretanto, a temática ainda não tem a visibilidade de que se necessita. O presente artigo realizou o levantamento e análise de conceitos de transfobia, homofobia e termos associados, utilizando o método comparativo-contrastivo, em textos elaborados por profissionais de diversas áreas de conhecimento, instituições e daqueles com experiência vivenciada, deparando-se o termo transgeneridade. No encontro com esse universo lexical, o texto é uma primeira contribuição para o entendimento, aprendizagem e convite para realização de outros estudos e análises de práticas no Ministério Público do Estado do Tocantins na proteção e defesa das pessoas com a diversidade sexual existente.

Palavras-chave: *LGBTI; Ministério Público; Transgeneridade; Homofobia; Diversidade Sexual.*

Resumen

Los debates y enfrentamientos en los campos académicos y en los colectivos sociales organizados alrededor de la diversidad sexual de las personas tras varias décadas ocurre en los países occidentales en el hemisferio norte. En Brasil, estas reflexiones comenzaron a tener una visibilidad más grande en las dos últimas décadas del siglo XX hasta el presente momento en el siglo XXI. Las instituciones y organizaciones que tienen por misión la defensa y protección de los derechos fundamentales de la población también han empezado a crear espacios para el debate y la reflexión. El Ministerio Público de Brasil, en reuniones de sus comités específicos, considera que es muy importante la creación de centros específicos para trabajar con cuestiones direccionadas para personas LGBTI (Lesbianas, Gays, Bissexuales, Transgéneros, Intersexuales). Los centros empiezan a ser creados en varios

Ministerios Públicos regionales. Todavía la temática no tiene la visibilidad que necesita. En este trabajo se realizó el análisis de los conceptos y términos relacionados con la transfobia, homofobia y conceptos asociados, utilizando el método comparativo contrastivo en textos elaborados por profesionales de distintos campos del conocimiento, de instituciones y de personas con la experiencia vivida; logrando llegar a la transgeneridad. En el encuentro de los nuevos lexicos, el texto se propone ser una primera contribución a la comprensión, el aprendizaje y la invitación para que más estudios y análisis de las prácticas del Ministério Público del Tocantins en la protección y defensa de las personas con su diversidad sexual.

Palabras clave: *LGBTI; Ministério Público; Transfobia; Homofobia; Diversidad Sexual.*

Introdução

Entendemos que um artigo científico, além de consistir no resultado de estudos teóricos hipotético-dedutivos, deve apresentar para o leitor uma problemática existente e, na relação emissor-mensagem-receptor, possibilitar o entendimento das proposições levantadas, bem como suscitar dúvidas, outras possibilidades de ampliar a discussão e manter em constante movimento a produção do conhecimento realizado pelos integrantes de uma organização.

A captura do sentido do texto vem pela capacidade de interpretação do relacionamento dos macro e micro-contextos nos quais o leitor se vê envolvido; isso pode parecer fácil num primeiro momento, mas exige, além de prática adquirida em repetidos exercícios ao longo da vida, também, o chamado feeling da relação existente no olhar de quem lê, da lógica interna do texto com as intenções de quem o elaborou. O problema concreto é o momento de transpor esse empowerment do texto para o papel ou tela digital, em tempos de tecnologias mais avançadas.

Sempre é importante alertar que um texto autoral é resultado dessa aproximação com o conhecimento adquirido, assimilado e adaptado a partir de vivências, exercício intelectual, discussões-reflexões com pares-ímpares nos espaços profissionais e até mesmo da esfera de relacionamento familiar da pessoa. Um texto científico pressupõe conhecimentos prévios para ser realizado.

Para uma revista que representa uma instituição, como a Revista Jurídica do Ministério Público Estadual do Tocantins, é válido adentrar com mais regularidade na esfera da reflexão de muitas temáticas que se encontram adormecidas ou em eclosão na sociedade e que necessitam ser trazidas para o espaço institucional como catalisadoras de espaços de discussão nos quais as atividades fins ministeriais tenham a ganhar mais riqueza teórica e metodológica em sua consecução.

O Ministério Público possui um sistema tal que precisa ser retroalimentado com textos científicos que tenham como ponto de partida as realidades existentes nos contextos de peças processuais, aspectos analíticos das legislações existentes para despertar e catalisar fluxos de circulação da informação e saberes; caso contrário, grande é o risco de se instalar um conhecimento paralisado e/ou esclerosado, assumindo-se um pouco de uma metáfora biológica.

Os textos se destinam a uma comunidade específica (de cientistas, professores, operadores e demais agentes pertencentes ao campo jurídico, literatos, artistas etc.) e sua missão é a provocação, o questionamento, o responder e deixar também, questões em aberto para que leitores-produtores de texto sintam-se convidados a participar (GOMES e AIRES, 2014).

Neste artigo, trabalhado a quatro mãos, de forma interdisciplinar adotou-se um caminho metodológico que pressupôs a análise contrastiva de textos para o levantamento e entendimento de conceitos contemporâneos que envolvem a gama da diversidade sexual, em especial, a transfobia e a homofobia. O exercício ampliou-se de forma rizomática com outros conceitos com o intuito de elucidar uma temática, sem esgotá-la, em sua abertura de discussão no Ministério Público do Estado do Tocantins.

1. O despertar de uma temática: “o Ministério Público brasileiro e o enfrentamento da homofobia e transfobia”

Em recente correspondência ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Cesaf) do MPE-TO, recebemos o exemplar n.21 da Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: *Juris Itinera* (2014), da qual se escolheu o artigo “O Ministério Público Brasileiro e o enfrentamento à homofobia e transfobia” de autoria da Promotora de Justiça Samira Mercês dos Santos e do advogado e presidente da Comissão da Diversidade Sexual (CDS) Thiago Gomes Viana.

No resumo do artigo, Santos e Viana (2014) sinalizam o roteiro que seguiram para a elaboração e, conseqüentemente, reflexão estabelecida no texto, ou seja: a questão-tema que foi focalizada, a primeira parte com o acercamento dos conceitos e a localização da questão-tema enquanto objeto destacada da realidade e transformado em objeto-teórico para ser discutido em face do papel e da postura institucional do Ministério Público.

O trabalho explora a atuação institucional do Ministério Público no tocante à defesa dos direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, pessoas trans e intersexuais (LGBTI). Primeiramente, são abordados conceitos-chave sobre sexualidade humana, tais como orientação sexual, identidade de gênero, homofobia, transfobia, bem como se traça um panorama do fenômeno social da homofobia e transfobia e o quadro normativo a respeito. Em seguida, trabalha-se o papel do Ministério Público (MP) na Constituição de 1988 e, no cerne, qual vem sendo a postura institucional do órgão em face das discussões sobre a diversidade sexual, homofobia e transfobia” (p. 11).

Os autores buscaram aproximações conceituais sobre orientação sexual, identidade e gênero, reconhecendo a igual dignidade das pessoas LGBTI como das pessoas heterossexuais cisgêneras. Para essa aproximação teórico-lexical, foram utilizadas diversas fontes, as quais transpomos para o quadro a seguir:

Quadro 1: Aproximação teórico-conceitual do termos

Orientação sexual	“A orientação sexual é uma componente da sexualidade enquanto conjunto de comportamentos relacionados com a pulsão sexual e com sua concretização. Se a atração sexual é dirigida para pessoas do mesmo sexo, designamos tal orientação por ‘homossexualidade’; se ela se inclina para o sexo oposto, trata-se da ‘heterossexualidade’; e ainda, de ‘bissexualidade’, se o sexo do parceiro é indiferente”(BORRILLO, 2010, p.3)
Identidade de gênero	“ [...] a experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modos de falar e maneirismos”(CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS, 2007, P. 7, 10)
Cisgênero (a)	“ [...] a experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modos de falar e maneirismos”(CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS, 2007, P. 7, 10)

Fonte: Extraído de Santos e Viana (2014, p.13)

Santos e Viana (2014) utilizam a categoria “pessoas LGBTI”. No artigo, sinalizam que

Ao longo da história, a perseguição contra pessoas LGBTI, por particulares ou pelo Estado, de regimes políticos da direita à esquerda, é um fato incontestável e hoje, ainda está presente nos mais diferentes países, em distintos graus de intensidade. A esse fenômeno designa-se homofobia.(p.13-14).

Antes de abordar o fenômeno citado, é interessante evidenciar a maneira pela qual Santos e Viana (2014) abordam as pessoas LGBTI. A sigla LBGTI é formada pela primeira letra, escrita em maiúsculo, dos termos lésbicas, gays, bissexuais, pessoas trans e intersexuais (p.12). Na mesma página, sinalizam que, por consolidação no meio científico, ser LGBTI é a manifestação da sexualidade humana. São antes expressões da multifacetada diversidade sexual humana, que ora se apresentam em um esquema didático, mas que, frise-se, não exaurem o fenômeno (p.14).

Com respeito à homofobia, eles optaram pelas sinalizações de Borrillo (2001; 2010), pesquisador de grande referência para os estudos sobre a homofobia:

Quadro 2: Sobre a homofobia

Homofobia	<p>[...] [a] hostilidade, geral, psicológica e social, em relação àqueles e àqueles de quem se supõe que desejam indivíduos de seu próprio sexo ou tenham práticas sexuais com eles. Forma específica de sexismo, a homofobia rejeita a todos os que não se conformam com o papel determinado por seu sexo biológico. Construção ideológica resistente (hétero) em detrimento de outra (homo), a homofobia organiza uma hierarquização das sexualidades e extrai dela consequências políticas (BORRILLO, 2001, p. 36, tradução dos autores).</p> <p>A expressão “homofobia” é de uso corrente para definir a atitude de hostilidade contra LGBTI, mas também se pode falar em “fobias” - não no sentido patológico, mas sim no sentido de aversão pessoal de natureza afetiva que se reflete na rejeição de LGBTI e de natureza cognitiva cujo objetivo da aversão não é o indivíduo LGBTI, mas a condição das pessoas LGBTI em si, como fenômeno psicológico e social (BORRILLO, 2010, p. 22) – específicas e suas respectivas implicações peculiares: em <i>gayfobia</i> (fobia contra <i>gays</i>), <i>lesbofobia</i> (fobia contra lésbicas); <i>bifobia</i> (fobia contra bissexuais); e, por fim, <i>transfobia</i> (fobia contra pessoas trans). (BORRILLO, 2010, p.23)</p>
-----------	--

Fonte: Extraído de Santos e Viana (2014, p. 14)

Contudo, uma abordagem conceitual para os termos transexualidade” e “transfobia” fica lacunar no texto. Os autores mencionam a “transfobia” junto a discriminação homofóbica e transfóbica institucional, quando abordam a partir de Rios (2008, p. 135) vale dizer, as formas pelas quais instituições e pessoas, mesmo conscientemente contrárias à discriminação, discriminam pessoas em função de sua orientação sexual ou identidade de gênero.

Acrescentam na sequência da referência de Rio (2008) que [...] A não utilização do nome social das pessoas trans, ausência de campo específico para homofobia e transfobia nos registros de ocorrência policial, dispensa de serviço militar obrigatório etc. são exemplos (p.16).

A lacuna persiste no texto pela complexidade da temática e das variantes que a ela estão agregadas. Entretanto, SANTOS e VIANA (2014, p. 17-20) realizam uma síntese extremamente didática ao relatarem a proteção ainda invisível pelo ordenamento jurídico brasileiro com relação à situação das pessoas ou dos coletivos que se assumem e se orientam pela sigla LGBTI.

Um dos aspectos centrais do texto ocorre quando esses novos direitos são trazidos para a realidade do Ministério Público (SANTOS e VIANA, 2014, p. 20-27). O texto não possui a pretensão de esgotar a discussão, mas busca situar na Lei Orgânica do Ministério Público, desde sua publicação em 1993, a importância da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, salientando-se que

Um dos principais instrumentos utilizados pelo MP na defesa de direitos fundamentais é a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.367/85, que pode ser promovida para responsabilização de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, infração da ordem econômica ou urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (BRASIL, 1985), sendo que neste último se insere a questão da defesa dos direitos da população LGBTI. (p.21)

Nesse sentido, relatam a importância da criação de núcleos específicos LGBTI nos Ministérios Públicos, a partir do encontro da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos (III Reunião Ordinária do Grupo Nacional de Procuradores Gerais/CNDH do Conselho Nacional de Procuradores Gerais/CNPG, em novembro de 2012. Salientam, ainda, a meta de criação, nos Ministérios Públicos, da Comissão de Direito à Diversidade Sexual (p.22).

Frente a isso, observam sobre o objetivo geral da Comissão de Direito à Diversidade Sexual:

[...] é garantir os direitos da comunidade LGBTI, promover estudos a respeito da liberdade de orientação sexual e de identidade de gênero na esfera do Direito, atuando na formulação e auxílio à implementação de ações institucionais no Ministério Público para garantir o respeito aos direitos sexuais, à orientação sexual e à identidade de gênero, essenciais para a dignidade e humanidade de toda pessoa e, portanto, não devem ser motivo de discriminação e abuso. Isto porque, como já assinalado, as atribuições do Ministério Público são dinâmicas e devem integrar a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito para a superação de desigualdades sociais e o resguardo do regime democrático que concretize a Justiça Social. (SANTOS e VIANA, 2014, p.22)

Em sequência, Santos e Viana (2014) relataram, brevemente, a criação de núcleos ou comissões de diversidade sexual na estrutura dos Centros de Apoio Operacional de Direitos Humanos ou Cidadania de parte dos Ministérios Públicos Estaduais, a exemplo do Núcleo de Diversidade Sexual, recém-criado no Ministério Público do Estado do Maranhão (p.25).

O artigo apontou estratégias para implantação de núcleos ou comissões de diversidade sexual destinados ao enfrentamento da homofobia e transfobia que devem encontrar ressonância na atuação do Ministério Público brasileiro para assegurar o gozo e exercício dos direitos fundamentais das pessoas LGBTI. (SANTOS e VIANA, 2014, p.27). As referências bibliográficas do artigo são de extrema importância àqueles que têm interesse em adentrar nessa temática.

2. Os nodos importantes que se formam

O artigo de Santos e Viana (2014) pontua a necessidade de se buscar mais elementos para conceituar a transfobia e, por

consequência, a transexualismo³. O último termo nos projeta para inúmeras possibilidades de abordagem.

Nessa busca do acercamento teórico sobre o termo transexualismo, utilizamos as contribuições de Frederico Oliveira⁴ (2014, internet) e o resumo do texto *De La question 'transessexuelle' a la question trans/ de la question transgenre a la question cisgenre*. (Da questão 'transexual' à questão trans/ da questão transgênero à questão cisgênero), de Alessandrin Arnaud (2012).

³ Anterior às reflexões e estruturação final do artigo, apontam-se as primeiras provocações e dúvidas teóricas em encontro com Isabelle R. V. Figueiredo, Promotora de Justiça do MPE-TO, e Maiquel Krutzmann, teólogo, quando os termos cisgênero e transexualismo despontaram, a partir de casos do direito de mudança de nome de pessoas nos registros civis e suas implicações sociais, políticas, jurídicas, culturais e religiosas no estado do Tocantins. Do leque de possibilidades de questões e buscas de respostas, mediante busca na internet, deparamo-nos com artigos e reflexões de Alessandrin Arnaud, sociólogo e especialista em questões de discriminação da Universidade de Bordeaux. O contato se deu tanto por sua página na internet, <http://arnaud-alessandrin.com/site/>, quanto por correio eletrônico, obtendo-se sugestões do pesquisador sobre leituras a realizar e a aprofundar sobre as temáticas. Arnaud publicou livros e artigos sobre o tema das transidentidades, identidades de gênero e homofobia, tais como: *La transidentité* (2011), *Géographie des homophobies* (2013) em co-autoria com Y. Raibaud, e *La transyclopedie* (2012) em co-autoria com K. Espineira e M-Y. Thomas.

⁴ Nas palavras de Frederico Oliveira: Esse artigo tem a finalidade de refletir com mais profundidade a posição do ilustre jurista Flávio Tartuce que, em apoio a uma ultrapassada compreensão da medicina, trata a transexualidade como doença em sua obra *Direito Civil*, vol. 5, o que foi alvo de questionamento da estudante de Direito e transexual Bianca Figueira, conforme artigo postado nesse blog semana passada. [...] Cumpre esclarecer que a missão do blog é provocar a reflexão e o debate, propondo esclarecimentos com base nos direitos humanos fundamentais sobre a forma mais adequada para se tratar os direitos e a realidade enfrentada pelas pessoas LGBT. Nessa missão, busca-se a promoção do respeito à diversidade sexual, como componente da natureza humana, mas que a sociedade menospreza, por obediência a padrões tradicionais, históricos e culturais consolidados na compreensão binária de gênero (macho e fêmea) e na heteronormatividade (Fonte: <http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/144342466/transsexualidade-ou-transexualismo>, acesso em 18/mar./2015)

Quadro 3: Fragmentos de Oliveira (2014) e Arnaud (2012) sobre transexualidade e transexualismo

Oliveira (2014)	Arnaud (2012) ⁵
<p><u>Sobre o conceito:</u> A “transexualidade é uma experiência identitária, caracterizada pelo conflito com as normas de gênero”. Os transexuais são pessoas que “ousam reivindicar uma identidade de gênero em oposição àquela informada pela genitália e, ao fazê-lo, podem ser capturados pelas normas de gênero mediante a medicalização e patologização da experiência”. Utilização de citação direta de Bento (2008), uma das precursoras no espaço da pesquisa científico-acadêmica sobre a temática no Brasil.</p> <p><u>Sobre uma abordagem interdisciplinar para com a temática:</u></p> <p>Trata-se de uma realidade que deve ser observada muito mais no plano antropológico e psicológico do que no campo médico, vez que esse último serve apenas como mecanismo para possibilitar, por meio do processo transexualizador (hormonização e cirurgia de transgenitalização), a composição de uma identidade psicologicamente consolidada em um gênero diverso do sexo biológico constatado no momento do nascimento.</p> <p>Orientação sexual (heterossexualidade, homossexualidade e bissexualidade) e identidade de gênero (cisgênero e transgênero) são coisas distintas, tanto é que existem muitos casos de travestis e transexuais lésbicas (no caso de trans mulheres que sentem desejo e atração sexual por mulheres) ou gays</p>	<p>O "transexualismo" é uma recente construção nosográfica já colocada em crise. Em uma associação entre médicos, juristas e cirurgiões, o "transexualismo", rapidamente, tornou-se um programa terapêutico que transforma homens e mulheres no sexo oposto. Ou o "transexualismo" é um parêntese na história das identidades alternativas de gênero, que embora sempre tenham existido, nem sempre foram analisadas à luz da psiquiatria. Com os avanços na cirurgia e no desenvolvimento da endocrinologia, as pessoas “trans” têm feito perguntas à medicina, mas é uma resposta psiquiátrica que a eles foi formulada. O "transexualismo" foi, assim, bem co-construído pelos médicos que o viram como uma solução técnica para um problema psiquiátrico, e as pessoas em questão, que, sendo rotuladas como "transexuais" eram elegíveis para se beneficiar de apoio. No entanto, ao mesmo tempo, estabelecendo-se na França os protocolos para mudança de sexo, a arquitetura do "transexualismo" começa a ruir. Pela ação combinada de instabilidades internas às nomenclaturas psiquiátricas, as fortes associações Trans que vivendo o "transexualismo" como um estigma, de um cenário jurídico opondo-se ao "transexualismo" total, um “direito de pessoas” liberal – o “transexualismo” se modifica. Ele não é transponível para todas as expressões de gênero</p>

5 Le « transsexualisme » est une construction nosographique récente aujourd’hui mise en crise. Dans une association entre médecins juristes et chirurgiens, le « transsexualisme » devient vite un programme thérapeutique qui transforme des hommes et des femmes dans le sexe opposé. Or le « transsexualisme » est une parenthèse dans l’histoire des identités de genre alternatives qui, si elles ont toujours existé, n’ont pas toujours été psychiatisées. Avec les progrès de la chirurgie et le développement de l’endocrinologie, les Trans ont demandé de la médecine, mais c’est une réponse psychiatrique qui leur a été formulée. Le « transsexualisme » fut ainsi co-construit : par les médecins qui voyaient en lui une solution technique à un problème psychiatrique, et par les personnes concernées qui, en étant étiquetées « transsexuelles », pouvaient bénéficier d’une prise en charge. Cependant, au moment même où s’établissent en France des protocoles de changement de sexe, l’architecture du « transsexualisme » commence à s’effriter. Par l’action conjuguée d’instabilités internes aux nomenclatures psychiatriques, d’associations Trans puissantes qui vivent le « transsexualisme » comme une stigmatisation et d’une arène juridique opposant au « transsexualisme » totalisant, un « droit des personnes » libéral : le « transsexualisme » se modifie. Il n’est plus transposable à l’ensemble des expressions de genre vécues et les subjectivités Trans se désolidarisent de lui. Ce faisant, le transsexualisme explose en devenirs Trans, tout aussi variés que les devenirs non-Trans, que les devenirs dits « cisgenres », qui se voient eux aussi questionnés par la multiplication des corps et des identités de genres alternatives et dépathologisées. (ARNAUD, 2012, p.1)

<p>(no caso de trans homens que sentem desejo e atração sexual por homens). (GARCIA, 2014, internet)</p> <p><u>Sobre aspectos genealógicos dos debates:</u></p> <p>As questões de gênero vêm sendo enfrentadas desde os tempos dos movimentos liberacionistas feministas, influenciados pela filósofa francesa Simone de Beauvoir, [...] Referidos estudos culminaram com a Teoria Queer estabelecida [...] Esses estudos foram protagonizados por Steven Seidman, Steven Epstein, Joshua Gamson, Judith Butler e Roderick Ferguson, impulsionando a discussão a respeito da despatologização da condição das minorias sexuais, promovendo a desvinculação/dissociação entre “GÊNERO”, referente a construção das identidades masculina e feminina; “SEXO”, no aspecto biológico/genético; e “SEXUALIDADE”, como o modo como o indivíduo interage com o seu corpo para o seu uso contextualizado no prazer e/ou no afeto. (OLIVEIRA, 2014, internet)</p>	<p>vividas e as subjetividades Trans se dissociam dele. Ao fazê-lo, o transexualismo expande-se e torna-se Trans, assim como os variados não-Trans, que mais proximamente se tornam "cisgêneros", que também são questionados pela proliferação de corpos e identidades alternativas de gênero e “despatologizadas”. (p.1) (versão em livre em Língua Portuguesa realizada pelos autores)</p>
--	---

Fonte: Extraído dos textos de Oliveira (2014) e Arnaud (2012).

Ambos os autores, respeitando-se os contextos históricos, políticos e geográficos, abordam o transexualismo a partir de sua saída da esfera da medicalização, da alcunha de patologia e da necessidade de trabalhá-lo associado a outras disciplinas/áreas de conhecimento, além da força política de representatividade das associações “trans”. Garcia (2014), a exemplo de outros estudiosos, aborda a genealogia do termo e enuncia a Teoria Queer com os pesquisadores mais destacados sobre o assunto. Arnaud (2012) traz a questão trans em seu resumo, mas enuncia também a categoria cisgênero.

Em seu texto sobre o campo do Direito, Oliveira (2014), com suporte teórico em Fraser (2007), alerta: [...] para que as minorias possam ser reconhecidas, é preciso ser fomentada a conciliação da distribuição de direitos com o reconhecimento da identidade cultural ou social dos indivíduos que a elas integram. Frisa, ainda que:

O reconhecimento e a apropriação da concepção de cidadania são de suma importância para uma justiça pautada na distribuição equitativa dos benefícios. As pessoas travestis e transexuais são estigmatizadas pela sociedade e tais estigmas são fruto da sedimentação de um padrão institucional e histórico. (OLIVEIRA, internet) (Grifos nossos)

Alude, também, aos Princípios de Yogyakarta⁶, dos quais o Brasil é signatário. Os Princípios focalizam no plano internacional a importância essencial da identidade de gênero para a proteção contínua da dignidade e humanidade das pessoas, em sua individualidade e no coletivo.

2.1 A rede-rizoma

No percurso para elucidar os termos “transexualismo-transexualidade” e “transfobia”, outros mais se agregaram como portas que necessitavam ser abertas na busca de conhecimento do que está contido no interior de cada peça-conceito, tais como travesti e, novamente, cisgênero. Nessa busca, foi importante termos nos deparado com a dissertação defendida no Departamento de Ciências

⁶ Princípios de Yogyakarta:

- “a) Garantir que todas as pessoas tenham capacidade jurídica em assuntos cíveis, sem discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero, assim como a oportunidade de exercer esta capacidade, inclusive direitos iguais para celebrar contratos, administrar, ter a posse, adquirir (inclusive por meio de herança), gerenciar, desfrutar e dispor de propriedade;
- b) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e de outros tipos que sejam necessárias para respeitar plenamente e reconhecer legalmente a identidade de gênero autodefinida por cada pessoa;
- c) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e de outros tipos que sejam necessárias para que existam procedimentos pelos quais todos os documentos de identidade emitidos pelo Estado que indiquem o sexo/gênero da pessoa – incluindo certificados de nascimento, passaportes, registros eleitorais e outros documentos – reflitam a profunda identidade de gênero autodefinida por cada pessoa;
- d) Assegurar que esses procedimentos sejam eficientes, justos e não-discriminatórios e autodefinida por cada pessoa;
- e) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e de outros tipos que sejam necessárias para que existam procedimentos pelos quais todos os documentos de identidade emitidos pelo Estado que indiquem o sexo/gênero da pessoa – incluindo certificados de nascimento, passaportes, registros eleitorais e outros documentos – reflitam a profunda identidade de gênero autodefinida por cada pessoa;
- f) Assegurar que esses procedimentos sejam eficientes, justos e não-discriminatórios e que respeitem a dignidade e privacidade das pessoas;
- g) Garantir que mudanças em documentos de identidade sejam reconhecidas em todas as situações em que a identificação ou desagregação das pessoas por gênero seja exigida por lei ou por políticas públicas.” (http://www.clam.org.br/pdf/principios_de_yogyakarta.pdf, com acesso em 18/ mar./ 2015).

Sociais do Setor de Ciências Humanas, Letras e Arte (SCHLA) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em 10 de junho de 2014, por Leticia Lanz (Geraldo Eustáquio de Souza).

O texto se investiu de importância porque o lugar de fala da autora é específico, isto é, não são os peritos técnicos dissecando um objeto de estudo, mas alguém que possui em sua trajetória de vida a vivência específica das contradições na aceitação das identidades. No prólogo da dissertação, Lanz (2014) declara:

Embora eu não me proponha a fazer uma etnografia pessoal, meu ponto de partida e de chegada neste trabalho é a própria vida que eu tenho vivido como pessoa transgênera. A maior parte dos meus sessenta e dois anos de vida foram passados ‘no armário’: acuada, duramente reprimida e auto-reprimida, além de permanentemente vigiada pelo todo poderoso ‘dispositivo’ binário de gênero, ao qual eu acabei me submetendo ainda na adolescência. De um lado, pelo cansaço e impotência de lutar numa guerra perdida àquela altura da minha vida e, de outro, para conseguir sobreviver com um mínimo de dignidade, segurança e tranquilidade dentro de um mundo absolutamente cisgênero, heteronormativo, patriarcal e machista. (p.11) (Grifos nossos).

[...] Muito se escreveu e ainda se escreve sobre travestis, transexuais, crossdressers e drag queens, mas praticamente não há registro escrito no Brasil a respeito da condição transgênero – ou transgeneridade – como é internacionalmente conhecido o fenômeno sociológico de desvio ou transgressão da norma de gênero, fato que caracteriza todas essas identidades e que faz com elas sejam marginalizadas, excluídas e estigmatizadas pela sociedade.(p.12) (Grifos nossos).

Lanz (2014), em seu texto, seja pela fluência analítico-narrativa presente na investigação, seja pelas informações contidas nas notas de rodapé, num plano pedagógico, apresenta um entendimento preciso sobre os conceitos que agrega, rizomaticamente. Para um caminho didático-pedagógico, construiu-se uma matriz dos conceitos trabalhados por Lanz (2014):

Quadro 4: Matriz dos conceitos utilizados por Lanz⁷ (2014)

Cisgênero	Cisgênero, (do inglês <i>cisgender</i>). Um indivíduo é dito cisgênero (do latim cis = do mesmo lado) quando sua identidade de gênero está em consonância com o gênero que lhe foi atribuído ao nascer, ou seja, quando sua conduta psicossocial, expressa nos atos mais comuns do dia-a-dia, está inteiramente de acordo com o que a sociedade espera de pessoas do seu sexo biológico. Dessa forma, o indivíduo cisgênero é alguém que está adequado ao sistema bipolar de gêneros, em contraste com o transgênero, que apresenta algum tipo de inadequação em relação a esse mesmo sistema. O termo cisgênero tem circulado na Internet pelo menos desde 1994, quando apareceu no <i>alt.transgendered usenet</i> em um correio enviado por Dana Leland Defosse. Nele, Defosse não define o termo e parece assumir que os leitores já estão familiarizados com ele. A cunhagem do termo, segundo ela, deve ser atribuída a Carl Buijs, um homem transexual da Holanda, que usou o termo em diversas publicações suas na Internet. Buijs afirmou mais tarde, em outro correio, quanto à origem do termo: “eu apenas o compus e coloquei em uso”. (p.16-17)
Heteronormatividade	[...] diz-se da disposição político-cultural, falsamente naturalizada como determinismo biológico, que estabelece a heterossexualidade como o único tipo de orientação sexual normal, o que faz com que todos os demais tipos de sexualidade humana sejam considerados anti-naturais e sócio-desviantes. (p.17) O termo heteronormatividade ⁷ é amplamente utilizado na teoria crítica política e social contemporânea para descrever as práticas normativo-sociais (PHELAN 2001), culturais (LANCASTER, 2003), organizacionais (GRACE, 1999) e interpessoais (BLASIUS, 2000) que derivam e reforçam um conjunto de presunções tomadas como certas sobre sexo e gênero. Estas incluem as presunções de que existem apenas dois sexos: que é normal ou natural para pessoas de sexos diferentes serem atraídas um pelo outro; que essas atrações podem ser exibidas e celebradas publicamente; que as instituições sociais, como o matrimônio e a família, são devidamente organizadas em torno de pares de sexos diferentes; que os casais do mesmo sexo são, (se não ‘desviantes’), uma variação ou uma alternativa aos pares heterossexuais. A heteronormatividade refere-se, em suma, às inúmeras maneiras em que a heterossexualidade é produzida como natural, sem problemas, tida como certa, um fenômeno comum. (p.41) (Tradução livre dos autores).

⁷ Texto original utilizado por Lanz (2014, p.41): The term “heteronormativity” is widely used in contemporary political, social, and critical theory to describe socio-legal (e.g., Phelan 2001), cultural (e.g., Lancaster 2003), organizational (e.g., Grace 1999), and interpersonal (e.g., Blasius 2000) practices that derive from and reinforce a set of taken-for-granted presumptions relating to sex and gender. These include the presumptions that there are only two sexes; that it is normal or natural for people of different sexes to be attracted to one another; that these attractions may be publicly displayed and celebrated; that social institutions such as marriage and the family are appropriately organized around different-sex pairings; that same-sex couples are (if not deviant) a “variation on” or an “alternative to” the heterosexual couple. Heteronormativity refers, in sum, to the myriad ways in which heterosexuality is produced as a natural, unproblematic, taken-for-granted, ordinary phenomenon. (KITZINGER, 2005, p. 478).

Transgêneridade ⁸	[...] Em princípio, o conceito de transgêneridade se aplica a qualquer indivíduo que, em tempo integral, parcial ou em momentos e/ou situações específicas da sua vida, demonstre algum grau de desconforto ou se comporte de maneira discordante do gênero em que foi enquadrado ao nascer. Mas, evidentemente, devido às inúmeras disputas entre os numerosos subgrupos de indivíduos portadores de alguma forma de disforia de gênero, o termo transgênero está longe de ser aceito por todos como designação geral dos indivíduos portadores de quaisquer tipos de desvios de gênero. [...]. Embora a simpatia e a colaboração mútua sejam sempre muito bem-vindas, nos dias atuais, o público transgênero já não tem mais tanta coisa em comum com a causa dos gays e lésbicas como tinha há trinta ou quarenta anos, quando homossexualidade e transgêneridade eram tidas como uma só e única coisa. [...] O conceito de transgêneridade é hoje um grande guarda-chuva, tentando abrigar todas as inúmeras manifestações de identidade de gênero que ocorrem fora do binômio masculino-feminino. Muito embora as acentuadas diferenças que possam existir entre pessoas transgêneras, temos em comum uma característica fundamental e marcante, que é o desejo de vestir-se e/ou de comportar-se como uma mulher. (p.17).
------------------------------	---

Fonte: Extraído de Lanz (2014)

Na tentativa de conceituar o termo “transfobia”, que aparece de forma lacunar no primeiro artigo resenhado, Lanz (2014) elaborou a seguinte construção textual:

‘Transgênero’ não quer dizer gay (ou lésbica ou bi) ‘mais afetado’, nem uma patologia mental do indivíduo. Não é tampouco o nome de mais uma identidade gênero-divergente (como travesti, transexual, crossdresser, drag queen, transhomem, etc.) mas um termo ‘guarda-chuva’, que reúne debaixo de si todas as identidades gênero-divergentes, ou seja, identidades que, de alguma forma e em algum grau, descumprem, violam, ferem e/ou afrontam o dispositivo binário de gênero. (p.24-25)

⁸ Uma preocupação da pesquisadora, espera-se que se torne também uma provocação para o despertar sobre a discussão nos espaços formais e não formais socioeducativos: O mais grave é que, no Brasil, enquanto não se consagra o uso do termo transgênero, crianças e adolescentes gênero-divergentes continuam a ser tratados como se fossem casos de homossexualidade. Classificar crianças e adolescentes gênero-divergentes como gays ou lésbicas é a única forma conhecida pelas famílias, escolas e sociedade para enquadrar quaisquer manifestações de comportamento fora do binômio masculino-feminino ou homem-mulher. Como regra geral de diagnóstico, até (supostos) especialistas em sexualidade infantil classificam erradamente a conduta gênero-divergente como conduta homossexual, intervindo, assim, de modo acintoso, na definição da própria orientação sexual de meninos e meninas transgêneros, que se sentem na obrigação (sim, na obrigação) de se adaptarem à regra heteronormativa para satisfazerem o falso ‘expertise’ desses profissionais. (LANZ, 2014, p. 86)

[...] O transgênero só existe porque existe a norma binária de gênero e o seu mecanismo de diferenciação, classificação e hierarquização dos indivíduos, baseado exclusivamente no órgão genital do indivíduo ao nascer. A transgressão é a marca que distingue as pessoas transgêneras das demais pessoas na sociedade. As pessoas transgêneras são transgressoras da norma de gênero. Não houvesse essa transgressão, não haveria o ‘armário’, nem as pesadas sanções sociais que atingem as pessoas transgêneras. Não fosse essa transgressão, não haveria nem preconceito, nem estigma, nem patologia, nem ‘transfobia’. (p.25)

Na nota de rodapé número 4, Lanz (2014, p.25) traz o conceito de ‘transfobia’ a partir do Centro de Pesquisa em Equidade de Gênero da Universidade de Berkeley (2014, internet)⁹: Transphobia: fear or hatred of transgender people; transphobia is manifested in a number of ways, including violence, harassment and discrimination (Tradução livre: Transfobia: medo ou ódio de pessoas trans; a transfobia se manifesta de várias maneiras, incluindo a violência, assédio e discriminação).

O prefixo “trans” e suas matrizes teóricas, para Lanz, localiza-se numa interpretação única como transgressão, sem se pensar também nos conceitos de transformação, transtorno ou transição. A pesquisadora reforça as práticas do preconceito à discriminação, tendo como raiz a transfobia:

[a] Transgressão ao dispositivo binário de gênero, que determina o enquadramento das pessoas em um dos gêneros oficialmente reconhecidos – homem e mulher ou masculino e feminino, em função do órgão sexual que elas trazem entre as pernas ao nascer. (p.25)

[...] Em um mundo onde todos devem estar necessariamente enquadrados em um e somente um dos dois gêneros oficiais – masculino e feminino –, é um desafio pra lá de grande alguém apresentar-se publicamente como pessoa transgênera, uma categoria que nem existe oficialmente e que continua sendo socialmente ‘abominável’. Apesar dos avanços na aceitação da diversidade de gênero, ainda continua vivo o milenar estigma sobre pessoas cujas expressões de gênero diferem do modelo social. (p.141)

A transfobia é a mais grave manifestação da capacidade de ódio e violência derivada desse estigma. Manifesta-se na forma de discriminação, segregação, intolerância, exclusão e violência – real ou simbólica – de pessoas transgêneras, em casa e na rua, tanto nas suas relações interpessoais e grupais (hostilidade

em locais públicos, incompreensão doméstica, isolamento e marginalização no trabalho, etc.), quanto na legitimação e legalização de seus direitos (tratamento amplamente igual perante as instituições, legalização do direito da escolha do gênero no ato de emissão de documentos oficiais, exercício pleno da liberdade de expressão assegurada pela Constituição, etc.) (p. 141-142)

Com base na genealogia do termo transgênero, Lanz (2014, p.78) desenvolveu sua argumentação sobre os conceitos de travesti, crossdresser e drag queen. Um aspecto que fica ressaltado para leitores neófitos nessa genealogia é o uso indiscriminado do termo transvestite nos países de língua anglo-saxônica. A partir de leitura da estadunidense Virginia Prince (2005, p.42), Lanz (2014, p.78) salienta que travestismo “não é algo que uma pessoa é, mas algo que ela faz”, o que ocorre por motivações diversas. (Grifo da pesquisadora)

[...] Travestir-se significa, literalmente, vestir-se com as roupas do gênero oposto. Travestismo (também travestivismo ou crossdressing), portanto, é uma prática que só tem sentido numa sociedade rigidamente estratificada em duas categorias opostas de pessoas. (p.122).

[...] Veículo privilegiado de expressão das identidades transgêneras, o travestismo subverte as normas de gênero, fazendo com que o corpo travestido perca o caráter de representação ideal das normas que lhe foram impostas ao nascer, convertendo-se na corporificação da norma em campo aberto para infinitas possibilidades. (p.122-123) [...] o travestismo não se restringe ao mundo das travestis de rua, maciçamente oriundas de camadas de renda mais baixa da população. Está, portanto, longe de ser apenas mais uma das ‘anomalias sociais’ atreladas à pobreza, uma vez que há pessoas que se travestem em todas as camadas de renda da população, de todas as faixas etárias, de todos os ofícios e profissões e em todas as religiões e partidos políticos, mesmo nos que se apressam em negar a existência de pessoas transgêneras em seus quadros.(p.123-124)¹⁰

¹⁰ Lanz (2014, p. 124) agrega: Como afirma o Dr. Vernon Coleman: Vestir-se com roupas e acessórios normalmente usados pelas mulheres é uma das atividades mais inofensivas que existem por aí – e ainda assim é uma das mais incompreendidas pela sociedade. Grande número de homens se veste a caráter para suas atividades – como maçons, soldados ou celebrantes – e o travestismo é só uma variação do tema - vestir-se a caráter. Entretanto, a sociedade considera que, o que a gente escolhe usar, define, em larga escala, o que a gente é, quem a gente é e o que os outros pensam de nós. O juiz usa toga, o padre usa batina, o cardeal usa, inclusive, uma batina especial (toda vermelha). Os reis usam manto e coroa. Porteiros de hotel, manobristas de estacionamento, comissários de empresas aéreas e pessoas

⁹ Disponível em http://geneq.berkeley.edu/lgbt_resources_definiton_of_terms#transphobia. Acessado também em 19/mar./2015.

Outro argumento que causa surpresa na leitura da pesquisa, no tocante aos estudos sobre o travestismo no Brasil, em especial, à identidade do travesti:

No contexto fragmentado da pesquisa e análise do território transgênero no país, a travesti se destaca como detentora do maior número de estudos e pesquisas já realizados dentro da temática da transgressão de gênero. [...] Por vários motivos, seria mesmo de se esperar essa concentração de interesse acadêmico na identidade travesti. Em primeiro lugar, a travesti é uma identidade gênero-divergente tipicamente brasileira, verdadeira instituição nacional. Ainda que, por influência do Brasil, possam ser encontradas versões assemelhadas à travesti em diversos outros países da América Latina, suas características sociológicas e antropológicas fazem dela um produto cultural único, só existente no Brasil. Em segundo lugar, a travesti é o ‘cartão de visitas’ do mundo transgênero nacional, a ponta mais visível do enorme iceberg da transgressão de gênero no Brasil. [...] Prova disso é que, entre as imagens mais solidamente construídas no passado, e ainda muito presentes no imaginário coletivo brasileiro, é a da pessoa transgênera como ‘travesti de rua’: delinquente, indecorosa, imoral, obscena, anticonvencional, antissocial e escandalosa. [...] Ninguém representou melhor essa figura sócio-desviante, identidade gênero-divergente, instável e transgressora, do que João Francisco dos Santos (1900-1976), a ‘Madame Satã’, personagem importante do imaginário social carioca a partir da década de 1940. (LANZ, 2014, p.148) (Grifos nossos).

Por fim, embora a investigação realizada por Lanz (2014) adentre mais nos aspectos históricos dos estudos transgêneros internacionais e nacionais, em pesquisa de campo e análise das narrativas sobre “O corpo da roupa: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas do gênero”, recortamos para continuidade de nosso texto o que se refere à identidade crossdresser:

em mil outros diferentes tipos de emprego usam roupas que ajudam a identificá-los. Mecânicos usam macacões. Médicos usam guarda-pós brancos. Na medida em que nossa sociedade se torna mais e mais complexa, os uniformes se tornam mais e mais importantes. Nós inclusive classificamos as profissões das pessoas entre colarinhos brancos e colarinhos azuis. Homens que se travestem estão causando a ruína desta peça da máquina social, tão finamente balanceada. Assim, não é surpresa nenhuma que o travestismo produza tanta confusão, espanto, ressentimento e tantos comentários pejorativos (COLEMAN, 2012).

Quadro 4: Sobre crossdresser

A escassez de estudos a respeito	[...] Com menor frequência, encontramos estudos sobre a identidade transexual e, com frequência ainda menor, sobre a identidade crossdresser e drag queens e transformistas. São ainda muito escassos os estudos acadêmicos sobre transhomens, andróginos, homens femininos, mulheres masculinas e outras identidades gênero-divergentes. (p. 146)
A ressemantização maniqueísta do termo	[...]Assim como a transexual representou, no Brasil, a separação do bom desvio 'do mau desvio' de gênero, o “crossdresser” marca o surgimento de um canal de expressão para pessoas transgêneras de estratos sociais mais elevados da população. Com efeito, em meados dos anos noventa, tomou-se emprestado o termo <i>crossdresser</i> da língua inglesa para uso na língua portuguesa, a fim de designar pessoas transgêneras pertencentes aos estratos sociais economicamente mais favorecidos que, em tese, têm a fantasia de usar roupas do sexo oposto (<i>crossdressing</i>). Na verdade, ‘crossdresser’ foi introduzido no Brasil apenas como um eufemismo para ‘travesti’ pois ‘crossdressers’ nada mais são do que ‘transvestites’, o que, como já explicamos, corresponderia a ‘travestis’ em português do Brasil, não fosse a conotação altamente pejorativa que esse termo possui entre nós. (p.173)
O estar “montado-produzido” e o prazer da fruição	[...] O discurso, que funciona como uma ‘cortina de fumaça’ encobrindo as verdadeiras razões da diferenciação entre travesti e crossdresser é que, por exemplo, enquanto crossdressers se montam em caráter eventual e esporádico, apenas com o propósito de ‘hobby’ e ‘passatempo’, travestis vivem como mulher em caráter permanente (24h por dia, 7 dias por semana, 30 dias por mês, 365 dias por ano) com a finalidade de atuar no mercado do sexo. Esse é o discurso. Mas até onde ele é verdadeiro e tem fundamento na realidade? Uma simples checagem de dados colocara essas crenças por terra. (p.175)
Entre o prazer e o pavor	[...] O pavor, tão arraigado no comportamento dos crossdressers, de serem descobertos e denunciados como transgressores da norma de gênero, assim como o dilacerante 'sentimento de culpa' por estarem praticando uma coisa social, cultural e politicamente errada', está na contramão do lema do BCC, estampado na página inicial do site do clube na internet, onde se lê: ‘existimos pelo prazer de ser mulher’. A realidade da pessoa crossdresser no seu dia-a-dia mostra que este lema está longe de ser verdade. O hobby, o passatempo hedonista, o clima de diversão e festa anunciada pelo clube escondem as grandes tensões e conflitos não-resolvidos que cercam a identidade crossdresser. (p.176) Tal como consta da página inicial do site do BCC – Brazilian Crossdressers Club, www.bccclub.com.br, instituição criada em 1997. (p.173)

Fonte: Extraído pelos autores a partir de Lanz (2014, p.146; 173-176)

No Glossário de termos relacionados aos estudos transgêneros, Apêndice 1, Lanz (2014) traz o acercamento sobre o termo drag queen:

No universo transgênero, as drag queens destacam-se pelo modo ‘over’ (exagerado) com que representam o gênero feminino, mostrando em público uma figura de mulher muito mais ‘caricatural’ do que propriamente feminina. É nesse aspecto da produção visual que as drag queens mais se distinguem do grupo de crossdressers que, ao contrário delas, buscam encarnar um modelo de feminilidade altamente idealizada, ou do grupo das travestis, que representam uma feminilidade altamente erotizada. As drag queens têm sido figuras emblemáticas do movimento gay desde os seus primórdios. [...] Com orientação sexual predominantemente homossexual (ao contrário das crossdressers e das travestis), as drag queens caracteristicamente se travestem somente para a realização de shows e apresentações em boates e bares GLSTB, onde também atuam geralmente como recepcionistas. De uns tempos para cá, passaram a ser muito requisitadas para animar e abrilhantar eventos públicos como encontros empresariais, formaturas e festas em geral. Algumas drag queens realizam cirurgias de feminização facial ou colocam implantes de seios, mas o seu objetivo principal, nesse caso, é o de melhorar as suas performances nos shows de que participam e não de se tornarem mais femininas. (p.300)

O texto de Lanz (2015) é sustentado por diversas vozes de representantes da filosofia, ciências sociais, psicologia, antropologia, direito, como também das mais distintas profissões e lugares de fala.

Como e todo e qualquer texto, ele é ideológico. Aos olhares com maior carga de resistência em aceitar a discussão sobre a temática, soa como algo apologetico; aos libertários como um libelo e, para os que desejam se aprofundar na reflexão, é um concatenamento de pensar-refletir uma trajetória de vida à luz do conhecimento social e historicamente construído.

2.2 Mais um nodo para a rede

Na cultura da interatividade, o Facebook divulgou para agências de notícias e especialistas em blogs de fatos diversos ou segmentações temáticas sua lista contendo 56 opções de gênero, além das duas existentes, male (macho) e female (fêmea), embora se intente “semantizar” os termos por masculino e feminino. A divulgação ocorreu em fevereiro de 2014 nos

Estados Unidos e, para o Brasil, se apresentam 16 novas opções, as quais serão apresentadas no quadro a seguir:

As redes sociais digitais no mundo atual trazem explicitamente propostas, modelos e tendências de comportamentos sociais e culturais. O Facebook, por exemplo, divulgou para agências de notícias e especialistas em blogs de fatos diversos ou segmentações temáticas sua lista contendo 56 opções de gênero, além das duas existentes, male (macho) e female (fêmea), embora se intente “semantizar” os termos por masculino e feminino.

Quadro 5: Opções de gênero do Facebook (FB)

Em ordem alfabética FB/EUA: Agender, Androgyne, Androgynous, Bigender, Cis, Cisgender, Cis Female, Cis Male, Cis Man, Cis Woman, Cisgender Female, Cisgender Male, Cisgender Man, Cisgender Woman, Female to Male, FTM, Gender Fluid, Gender Nonconforming, Gender Questioning, Gender Variant, Genderqueer, Intersex, Male to Female, MTF, Neither, Neutrois, Non-binary, Other, Pangender, Trans, Trans*, Trans Female, Trans* Female, Trans Male, Trans* Male, Trans Man, Trans* Man, Trans Person, Trans* Person, Trans Woman, Trans* Woman, Transfeminine, Transgender, Transgender Female, Transgender Male, Transgender Man, Transgender Person, Transgender Woman, Transmasculine, Transsexual, Transsexual Female, Transsexual Male, Transsexual Man, Transsexual Person, Transsexual Woman, Two-Spirit.

Fonte: Extraído do sítio http://www.slate.com/blogs/future_tense/2014/02/13/facebook_custom_gender_options_here_are_all_56_custom_options.html. Acesso em 15 de mar. 2015.

Nos intentos de tradução para a língua portuguesa, tem-se o seguinte resultado:

Quadro 6: Opções de gênero do Facebook II (FB)

<p>Agênero Alguém que não se identifica com qualquer tipo de identidade de gênero. Esse termo também pode ser utilizado por alguém que intencionalmente não demonstra qualquer representação de gênero reconhecida. Há quem passe por tratamentos hormonais e/ou cirurgias para fazer com que seus corpos se adequem a sua identidade de gênero nenhum. Algumas pessoas usam termos similares como “sem gênero” ou “gênero neutro”.</p>	<p>Mulher para homem (Female to Male – FTM) Uma pessoa trans que nasceu num corpo de mulher, e agora vive como um homem e tem uma identidade de gênero masculina. Um FTM está no meio do processo de transição, que pode ou não se completar eventualmente. Essa pessoa pode não ter alterado seu corpo físico com cirurgia, hormônios, ou outro tipo de modificação (por exemplo, treinamento vocal para desenvolver uma fala mais grossa). FTM é a abreviação em inglês de Female To Male. Costuma utilizar pronomes masculinos (“ele”, “dele”) ou palavras de gênero neutro.</p>
<p>Andrógino Alguém que não se identifica, nem se apresenta, apenas como homem ou mulher. “Andrógino” é utilizado por quem tem qualidades masculinas e femininas e se considera um terceiro gênero separado. Essa palavra tem raízes no latim: “andro” quer dizer “homem” e “gino” quer dizer “mulher”. Alguns andróginos podem se identificar como <i>gender benders</i>, o que significa que estão intencionalmente distorcendo (“bending”), ou desafiando/transgredindo os papéis de gênero estabelecidos pela sociedade.</p>	<p>Não-binário Pessoas que se identificam como não-binárias desprezam a ideia de uma dicotomia entre macho e fêmea, ou mesmo de um contínuo entre macho e fêmea com a androginia no centro. Para eles, o gênero é uma ideia tão complexa que se encaixaria melhor num gráfico tridimensional, ou numa rede multidimensional.</p>

<p>Bigênero Alguém que se identifica como homem e mulher, ao mesmo tempo. Uma identidade bigênero é uma combinação desses dois gêneros, mas não obrigatoriamente uma repartição meio a meio, já que quem se identifica assim muitas vezes sente – e expressa – cada um desses gêneros por inteiro. Assim como indivíduos que se identificam como fluidos, pessoas bigênero podem se apresentar como homens, como mulheres, ou neutros, dependendo do dia.</p>	<p>Nenhum Alguém que prefere não aplicar rótulo algum em seu gênero.</p> <p>Neutros Um termo genérico dentro dos termos mais amplos de transgênero ou genderqueer. Inclui pessoas que não se identificam com o sistema binário de gênero (ou seja, homem/mulher). De acordo com o site Neutros.com, algumas identidades neutros comuns incluem agênero, nenhum-gênero e sem-gênero</p>
<p>Cis Todos os termos abaixo expressam que uma pessoa não é trans ou que não tem uma identidade de gênero ou se apresenta de maneira incomum: Mulher cis (também <i>mulher cisgênero</i>): uma mulher que se identifica com/ se apresenta como do gênero feminino. Homem cis (também <i>homem cisgênero</i>): um homem que se identifica com/ se apresenta como do gênero masculino.</p>	<p>Outro Uma escolha por não oferecer um dos rótulos comumente reconhecidos para o gênero de uma pessoa. Quando utilizado por alguém para descrever a si mesmo, essa pode ser uma maneira de se dar a liberdade de descrever (ou deixar de descrever) o próprio gênero. O termo “outro” não deve ser utilizado para descrever pessoas cujo gênero você não entende por completo ou não consegue definir.</p>
<p>Cisgênero Uma pessoa que tem a identidade de gênero comumente associada a seu sexo biológico (por exemplo, alguém que é considerada mulher quando nasce e vive como uma mulher).</p>	<p>Pangênero O pangênero é similar ao andrógino, no sentido de que a pessoa se identifica como um terceiro gênero com algum tipo de combinação dos aspectos tanto masculinos como femininos, mas um pouco mais fluidos. Também pode ser utilizado como um termo inclusivo para designar “todos os gêneros”.</p>
<p>Duplo-espírito Esse termo provavelmente tem origem na tribo Zuni, da América do Norte, apesar de personas de duplo-espírito já haverem sido documentadas em inúmeras tribos. Os nativo-americanos que têm características e apresentações tanto masculinas como femininas têm papéis particulares dentro de suas tribos, e são vistos como um terceiro gênero. (Recentemente a Alemanha e o Nepal adotaram uma terceira opção de gênero para seus cidadãos escolherem).</p>	<p>Transgênero Um termo genérico que inclui todas as pessoas que têm um gênero que tradicionalmente não são associados a seu sexo. Pessoas que se identificam como transgênero podem ou não ter alterado seus corpos com cirurgias e/ou hormônios. Alguns exemplos: Trans homem (confira <i>Mulher Para Homem</i>, acima): apesar de algumas pessoas utilizarem a grafia “transhomem” (sem espaço entre trans e homem) ou “trans-homem” (com hífen), há quem argumente que é melhor utilizar o espaço entre “trans” e “homem” para indicar que a pessoa é um homem e que a parte “trans” não é a coisa mais importante ou central de sua identidade. Trans mulher (confira <i>Homem Para Mulher</i>, acima): apesar de algumas pessoas utilizarem a grafia “transmulher” (sem espaço entre trans e mulher), há quem argumente que é melhor utilizar o espaço entre “trans” e “mulher” para indicar que a pessoa é um homem e que a parte “trans” não é a coisa mais importante ou central de sua identidade. Pessoa trans (confira <i>transgênero</i>): outra maneira de dizer que alguém é uma pessoa transgênero.</p>
<p>Genderqueer Alguém que cuja identidade fica fora do sistema de dois gêneros (ou seja, homem/mulher) ou que deseja desafiar; essa pessoa pode se identificar por múltiplos gêneros, uma combinação de gêneros, ou “entre” gêneros. As pessoas que utilizam esse termo consideram que estão se reapropriando da palavra “queer”, que historicamente tem sido usado em inglês como um impropério contra homens e mulheres. Esse termo é mais frequentemente utilizado por gerações mais jovens, que tentam fazer essa reapropriação, que pelas gerações mais antigas, que pessoalmente sofreram pelo uso de “queer” como um xingamento.</p>	<p>Trans* Este é um termo inclusivo, que se refere às muitas maneiras que uma pessoa pode transcender ou até mesmo transgredir o gênero ou as normas de gênero (por exemplo, inclui indivíduos que se identificam como transgênero, transsexuais, gênero diverso etc.). Na maior parte das vezes o asterisco (*) não é seguido de um sexo ou termo de gênero – escreve-se simplesmente Trans* – para indicar que nem todas as pessoas se identificam com um rótulo de sexo ou gênero já estabelecido. Transexual Para muitos este termo indica alguém que fez alterações permanentes a seu corpo físico, especificamente a sua</p>
<p>Gênero em Dúvida Alguém que pode estar colocando em dúvida seu gênero ou sua identidade de gênero, e/ou considera outras maneiras de expressar ou apresentar seu gênero. Gênero Fluido Alguém cuja identidade de gênero e apresentação não se limita a apenas uma categoria. Pessoas de gênero fluido podem ter compreensões dinâmicas ou flutuantes do próprio gênero, mudando de um para outro de acordo com o que sentir melhor no momento. Por exemplo, uma pessoa de gênero fluido pode se sentir mais como um homem num dia e mais como uma mulher no dia seguinte, ou sentir que nenhum dos termos se aplica a ele.</p>	

<p>Gênero Variante Um termo genérico para qualquer um que, por qualquer razão, não tem uma identidade cisgênero (isso inclui também outro termo genérico, trans*). Há quem reconheça problemas com esse termo, já que ele implica que esses gêneros são “desvios” de um gênero padrão, e reforça como “natural” o sistema de dois gêneros. Alguns preferem os termos “gênero diverso ou gênero não-conformista.</p>	<p>anatomia sexual (ou seja, genitais e/ou seios ou peito) por meio de cirurgias. Há quem considere o termo “transexual” problemático por causa de sua história de patologia ou associação a desordens psíquicas. A fim de conseguirem fazer as operações necessárias para a mudança de sexo, muitas vezes a pessoa precisa de um diagnóstico psiquiátrico (historicamente, este diagnóstico era dado como “transexualismo”) e de recomendações de profissionais da saúde. O termo “transexual” costuma ser utilizado menos frequentemente pelas gerações mais jovens de pessoas trans. Mulher Transexual alguém que nasceu num corpo masculino e realizou a transição (por meio de cirurgia e/ou hormônios) para viver como uma mulher. Homem Transexual alguém que nasceu num corpo feminino e realizou a transição (por meio de cirurgia e/ou hormônios) para viver como um homem.</p>
<p>Intersex Geralmente se refere a alguém cujos cromossomos, gônadas (ou seja, ovários e testículos), perfis hormonais, e anatomia não estão de acordo com o que se espera do corpo típico <i>nem</i> de homens ou de mulheres. O termo intersex basicamente substituiu o termo “hermafrodita” para se referir a seres humanos. Algumas condições intersex são aparentes no nascimento, enquanto outras são percebidas durante a puberdade ou ainda depois (se percebidas). Alguns indivíduos não usam mais o termo “condições intersex” e preferem em seu lugar “desordens de desenvolvimento sexual”. (confira ISNA.org)</p>	<p>Transmasculino Alguém que nasceu num corpo do sexo feminino e se identifica como alguém masculino, mas não se identifica completamente como homem. Muitas vezes pode-se encontrar a expressão “centro-masculino” para indicar em que ponto as pessoas que se identificam como transmasculinas se enxergam com relação aos outros gêneros. Transfeminino Alguém que nasceu num corpo do sexo masculino e se identifica como alguém feminino, mas não se identifica completamente como mulher. Muitas vezes pode-se encontrar a expressão “centro-feminino” para indicar em que ponto as pessoas que se identificam como transmasculinas se enxergam com relação aos outros gêneros.</p>

Fonte: Disponível no endereço <http://www.ladobi.com/2014/02/56-opcoes-genero-facebook/>

Produtos midiáticos como séries compactas, com 6 episódios no máximo, seriados, filmes, novelas e programas no formato talk-show e de auditório, bem como a publicidade, assumiram a forte tendência mercadológica da oferta de padrões sócio-comportamentais tendo como público-alvo maciço os segmentos LGBTI e seus simpatizantes. A oferta de padrões sócio-comportamentais traz consigo a promoção e o desejo explícito de comercialização de produtos, desde o esmalte para as unhas da atriz “x” na novela “y” até o corpo sadio, perfeito e elaborado por produtos de última linha da indústria nutricional de alimentos em cápsulas e em pó. Da mesma forma, a referência massiva a personagens que possam representar segmentos dos coletivos e das pessoas LGBTI.

A lógica da produção midiática não visa atingir os coletivos sociais conservadores e resilientes a questões LGBTI, contudo almeja

atrair para si mais consumidores que são simpatizantes e uma grande margem de público que, por inúmeras situações e contextos, se colocava indiferente. Hoje, trabalha-se muito a estratégia transmidiática, por exemplo, antes de se falar do famoso beijo “lésbico” entre duas personagens idosas numa novela do horário nobre/prime time (momentos de maior audiência para as tvs aberta e por assinatura), a mídia especializada em fatos diversos (um grande menu de vida cotidiana de artistas considerados celebridades e pseudo-celebridades até o último regime miraculoso feito à base de qualquer raiz ou vegetal exótico) já traz nos portais de notícias e blogs da internet o assunto, focalizando-o não nas personagens e sim, nas atrizes veteranas e consagradas.

Esse efeito de propagar e dar publicidade a uma ideia-fato-produto pelos portais de notícias expande-se para as redes sociais, adentra publicações impressas e é colocado como pauta nos programas matinais e vespertinos da TV (horários cuja audiência abrange ampla faixa da população de baixa renda que se encontra nos afazeres domésticos). Ao acontecer o beijo na novela, ele já aconteceu milhares e milhares de vezes, porque alguém já conseguiu clandestinamente as cenas editadas e estas se espalharam por aplicativos como Whatsapp e Viber ou foram disponibilizadas no Youtube ou DailyMotion, o que também pode fazer parte da própria estratégia de divulgação dos produtos.

O beijo ocorreu. Nas redes sociais e aplicativos para comunicação imediata pessoa-pessoa-grupos, os exércitos de opositores (por posicionamentos políticos tradicionalistas e conservantistas), de libertários digitais e defensores de todas as causas (im) possíveis se colocam a postos para, intencionalmente ou não, continuarem o capítulo do beijo mesmo que os roteiristas da novela estejam em outros fillers e plots.

O grande cardápio de gêneros do Facebook não teve, ainda, sua grande explosão transmidiática. Contudo, do efeito surpresa virá a fruição exaustiva, pelos comentários e discussões nos espaços das comunidades de (in) formação e de aprendizagem, seja no ambiente familiar, nas escolas, universidades, espaços religiosos e no cotidiano do

mundo do trabalho. Sem se olvidar, por suposto, que o sistema prisional, com suas variantes para jovens “infratores”, também possui sua lógica enquanto conjunto de comunidades de (in)formação e aprendizagem (afinal, qual é o acompanhamento-monitoramento sobre o que se assiste nas TVs nas celas dos presídios e centros de “reeducação”?).

O fato midiaticamente amplificado, seja o beijo, a personagem masculina que se traveste, a personagem transexual do seriado, seja a certeza de que o próximo produto midiático trará uma mesma cota desse receituário, gera a repulsa ou o desconforto pelo efeito déjà-vu. Esse efeito auxilia no fomento aos estados de discriminação, rechaço e fobias, mesmo que de início possa parecer simpático e politicamente correto.

3. Uma conclusão

O exercício teórico-analítico estabelecido por Santos e Viana (2014), Arnaud (2012), Lanz (2014), assim como as contribuições dos blogueiros do www.slate.com e www.ladobi.com e da observação assistemática do processo de transmidiatização em curso, ao se focalizar a diversidade sexual, em especial o rechaço e as fobias manifestas, traz à tona algumas questões para a reflexão dos leitores inter e extra muros da Instituição.

As questões almejam suscitar a elaboração de outros artigos científicos a partir das realidades vivenciadas nas Promotorias de Justiça das comarcas do interior e da capital, Palmas, como também na própria sede do MPE-TO, com as Procuradorias de Justiça e Centros de Apoio Operacional.

Nesse “novo” universo LGBTI, as questões de identidade e reconhecimento de gênero são as primeiras a se destacar, isto é, como o Ministério Público vai se situar e atuar naquelas situações de conflito envolvendo o registro civil de travestis e transexuais, evitando o conservador discurso clínico da patologização? Como se posicionar frente à questão do transexualismo e de toda a miríade de diversidade sexual com os discursos e práticas da primeira, segunda e terceira

ondas do movimento feminista? Como atuar no combate à violência contra os idosos cuja identidade sexual transcende o binarismo macho-fêmea? Como promover estudos que possam investigar a real situação da população transexual e travesti encarcerada? Como promover enquetes sobre as situações de violência física e simbólica nas delegacias com relação aos transexuais, travestis e homossexuais (transfobia e homofobia) e o que fazer com esses resultados? Quais as sinalizações legais existentes sobre a situação da diversidade sexual Constituição Estadual?

No âmbito da saúde e diversidade de gênero, as questões são abrangentes, isto é, como aprender a lidar com os “novos” discursos sobre a mulher “biológica” e aquelas cuja orientação é feminina sem que, biologicamente, se apresentem como tal? Como aprofundar as questões sobre a saúde das pessoas LGBTI e as políticas públicas estaduais? No âmbito da educação, o leque de questões se torna extremamente amplo, porque abrange desde o acercamento teórico sobre a intersexualidade das crianças à diversidade sexual nas escolas públicas e privadas.

Seria necessário criar outro Ministério Público para responder e colocar em prática determinadas respostas das questões provocadoras? A resposta é negativa, as experiências em outros Ministérios Públicos Estaduais evidenciam que, passo a passo, vem ocorrendo a ampliação e o domínio de conhecimento de “novas-velhas” problemáticas para enfrentamento e defesa dos direitos fundamentais de todas as pessoas.

E que venham mais estudos a trazer relatos, análises e questionamentos para o fortalecimento constante do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Referências

ARNAUD, A. De la question ‘transsexuelle’ a la question trans/ de la question transgenre a la question cisgenre. Disponível no endereço <http://www.txy.fr/blog/2012/07/10/de-la-question-transsexuelle-a->

[la-question-trans-de-la-question-transgenre-a-la-question-cisgenre/](#). Acessado em 12-03-2015.

BENTO, Berenice. O que é transexualidade. São Paulo: Brasiliense, 2008.

BORRILLO, D. Homofobia: história e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

_____. Homofobia. Barcelona: Belaterra, 2001.

CENTRO LATINO-AMERICANO EM SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS. Princípios de Yogyakarta: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, 2007. Disponível em: <http://www.clam.org.br/pdf/Yogyakarta.pdf>. Acesso em: 15-03-2015.

COLEMAN, Vernon. Por que Homens Usam Vestidos? (e porque algumas mulheres ficam tão transtornadas com isso...). Disponível em <http://www.leticianz.org/porque-homens-usam-vestidos-e-porque-algumas-mulheres-ficam-tao-transtornadas-com-isso/>. Acessado em 12-03-2015.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem Ética? Revista Lua Nova, São Paulo, 70: 101-138, 2007, p. 106.

GOMES, G. da S.; AIRES, M. L. F. G. Metodologia da pesquisa. Palmas: Sistema UAB: Unitins, 2014.

KITZINGER, Celia. Heteronormativity in Action: Reproducing the Heterosexual Nuclear Family in After-hours Medical Calls. In: Social Problems, vol. 52, issue 4, pp. 477–498, Society for the Study of Social Problems, 2005.

LANZ, L. (SOUZA, G. E. de). O corpo da roupa: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero. 2014. 342 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais do Setor de Ciências Humanas, Letras e Arte (SCHLA). Universidade Federal do Paraná –UFPR, Curitiba, Paraná, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 2, n. 2, 2005.

MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. In Sociologias. Porto Alegre. Ano 11, n. 21, 2009, p. 150-182.

OLIVEIRA, Frederico. Transexualidade ou “transexualismo”? a construção da cidadania trans. Disponível em <http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/144342466/transexualidade-ou-transexualismo>, acesso em 18/mar./2015.

SANTOS, S. M. dos; VIANA, T. G. O Ministério Público Brasileiro e o enfrentamento à homofobia e à transfobia. Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera, n. 21, v.1, n.1, (jan./dez. 1991-), São Luís: PGJ, 2014, p. 11-34.

Apontamentos sobre a adoção direta ou *intuitu personae*

Sidney Fiori Junior¹

Resumo

A temática presente neste estudo é motivo de debates há décadas entre os estudiosos do direito da criança e do adolescente e, até hoje, está longe de alcançar convergência ou consenso. Como é cediço, lugar de criança é no seio de sua própria família natural ou extensa, mas em razão de problemas sociofamiliares, muitas vezes esse ideal não é alcançado, demandando que uma família substituta cuide da criança. A colocação de crianças e adolescentes em família substituta é possibilitada pelos institutos da guarda, tutela e adoção. De um lado, existem pessoas que defendem o direito dos pais de disporem de seus filhos, em razão deles serem detentores do poder familiar e, por consequência, indicar o melhor adotante para seu filho. Isso à semelhança do tratamento dado pelo Código Civil à tutela, com a possibilidade de nomeação de tutor, pelos genitores, com base nos princípios da autonomia da vontade, da boa fé e da dignidade da pessoa humana. Na corrente oposta está a doutrina que não admite essa possibilidade, salvo raríssimas exceções, de modo a assegurar o cumprimento da Lei Federal 8.069/90; posição também defendida pelo presente texto.

¹ Bacharel em Direito, com especialização em Processo Civil (Unisu/LFG). Promotor de Justiça Titular da 9ª Promotoria da Infância e Juventude da Comarca de Araguaína/TO desde 2006. sidneyjunior@mpto.mp.br.

Palabras-chave: *Adoção direta; Lei 8.069/90; Estatuto; Criança; Adolescente.*

Resumen

El tema del texto hacia décadas es debatido entre los académicos y investigadores del derecho legal de niños y adolescentes, hasta en los días actuales, sin todavía alcanzar la convergencia o consenso. Algo que no deja lugar a dudas es que los niños deben estar dentro de su propia familia natural o extendida, pero debido a problemas socio-familiares, a menudo no se alcanza este ideal, lo que exige una familia sustituta para el niño. La familia de acogida para niños y adolescentes es posible gracias a los institutos de la custodia, la tutela y la adopción. Por un lado, hay los que defienden el derecho de los padres a disponer de sus hijos, debido al poder familiar, por lo tanto, indicar lo mejor adoptante para su hijo. Este mismo tratamiento es dado por el Código Civil para la tutela, con la posibilidad de nombramiento de tutor por los padres, basado en los principios de libertad de elección, de la buena fe y de la dignidad de la persona humana. En lado opuesto viene la doctrina que no admite esa posibilidad, con raras excepciones, con el fin de garantizar el cumplimiento de la Ley Federal 8.069/90; una posición también adoptada por este texto.

Palabras clave: *Adopción directa; Ley 8.069 / 90; Estatuto; Niños; Adolescentes.*

Introdução

Anterior ao advento da Constituição da República de 1988 (CFRB), sempre foi dever ético e moral da família e da sociedade assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, entre outros; conforme reforçou o Art. 227 da CFRB para colocá-los “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência,

crueldade e opressão”. Após a promulgação da Carta, esse mero dever ético passou a ser legal e o Estado foi incluído entre os garantes destes direitos, os quais ganharam densidade normativa.

Após amplos debates suscitados pelos militantes da causa da criança e do adolescente, o Congresso Nacional aprovou a criação da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que replicou em seu art. 4º os mesmos dizeres do art. 227 da Constituição da República (acima citado).

Todos esses direitos da criança exigíveis da família, da sociedade e do Estado são, muitas vezes, violados de forma gritante, o que demanda uma resposta adequada do Sistema de Justiça. Observe-se que desde a concepção, a criança tem direito à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (art. 7º da Lei 8.069/90).

No art. 8º da citada Lei, assegura-se à gestante, através do SUS, o atendimento pré e perinatal, deixando clara a preocupação em proporcionar assistência psicológica à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal.

Em seguida, no art. 13, parágrafo único do Estatuto, o legislador pontuou que “as gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e Juventude”.

A celeuma se iniciou a partir desse encaminhamento, quando as gestantes ou mães manifestam a intenção de entregar seus filhos em adoção, porém, apresentam o desejo personalíssimo de vê-los adotados por alguém não cadastrado como pretendente à adoção, na Vara da Infância e Juventude. Nesse estudo são abordadas as duas correntes existentes no direito da criança e do adolescente e, ao final, apresentada uma posição sobre a adoção direta ou intuitu personae.

1. Do cadastro de adoção e de sua obrigatoriedade de implementação

O Estatuto da Criança já dispunha, mesmo antes da promulgação da Lei 12010, de 2009, em seu art. 50 as seguintes sinalizações:

Art. 50. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção.

§ 1º O deferimento da inscrição dar-se-á após prévia consulta aos órgãos técnicos do juizado, ouvido o Ministério Público.

§ 2º Não será deferida a inscrição se o interessado não satisfizer os requisitos legais, ou verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 29. (sic).

Com o advento da Lei de 2009, o Estatuto teve alguns ajustes, passando a deixar expressa a regra da ordem cronológica do cadastro e a adoção direta passou a ser uma grande exceção, presentes em seu Art. 50:

§ 13. Somente poderá ser deferida adoção em favor de candidato domiciliado no Brasil não cadastrado previamente nos termos desta Lei quando:

I - se tratar de pedido de adoção unilateral;

II- for formulada por parente com o qual a criança ou adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade;

III- oriundo o pedido de quem detém a tutela ou guarda legal de criança maior de 3 (três) anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afetividade, e não seja constatada a ocorrência de má-fé ou qualquer das situações previstas nos arts. 237 ou 238 desta Lei.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, preconiza, em seu art. 50, a manutenção, em cada comarca, sem embargo da existência do Cadastro Nacional mantido pelo CNJ, de um cadastro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção, competindo à autoridade judiciária tal manutenção.

Por sua vez, o art. 101, §11, da mesma Lei 8.069/90 determina que:

a autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e adolescentes em regime de acolhimento familiar ou institucional sob sua responsabilidade, com informações pormenorizadas sobre a situação jurídica de cada um, bem como as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta, em qualquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

O legislador deu tamanha importância a esse tema, que tipificou como infração administrativa, no art. 258-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 12.010 de agosto de 2009), com pena de multa de R\$ 1.000,00 a R\$ 3.000,00, a conduta da autoridade que “deixar de providenciar a instalação e operacionalização dos cadastros previstos no art. 50 e no §11 do art. 101 desta lei”. De forma semelhante, no parágrafo único, determina que “incorre nas mesmas penas a autoridade que deixa de efetuar o cadastramento de crianças e de adolescentes em condições de serem adotadas, de pessoas ou casais habilitados à adoção e de crianças e adolescentes em regime de acolhimento institucional ou familiar”.

2. Argumentos favoráveis à adoção direta

A experiência comum sempre reporta aos casos de entrega de crianças e adolescentes entre vizinhos, entre compadres ou entre amigos. Na falta dos pais, a entrega dos filhos para uma pessoa conhecida da família sempre foi a regra, desde os primórdios da civilização.

Cumprir registrar, outrossim, que a Lei Federal 12.010/2009 foi publicada em agosto de 2009, quando a regra disposta no §13 do art. 50 passou a ser taxativa, mas somente passou a vigorar, efetivamente, em novembro de 2009 (art. 7º da citada lei), passando-se a seguir a

obrigatoriedade do deferimento da adoção a pessoas previamente cadastradas na Vara da Infância e Juventude.

De qualquer forma, os adeptos da adoção direta sempre se socorrem do princípio do melhor interesse da criança, valendo-se desse argumento para deferir pedidos de adoção contrários ao disciplinado na Lei.

Nesse compasso, importante citar o conteúdo do art. 197-E da Lei 8.069/90, in verbis:

Art. 197-E. Deferida a habilitação, o postulante será inscrito nos cadastros referidos no art. 50 desta Lei, sendo a sua convocação para a adoção feita de acordo com ordem cronológica de habilitação e conforme a disponibilidade de crianças ou adolescentes adotáveis. § 1º A ordem cronológica das habilitações somente poderá deixar de ser observada pela autoridade judiciária nas hipóteses previstas no §13 do art. 50 desta Lei, quando comprovado ser essa a melhor solução no interesse do adotando.

Embora esse dispositivo seja de bastante clareza, assim como o art. 50, §13, esses adeptos afirmam que as regras não são absolutas e intransponíveis, as quais admitem exceções, além do mais, as disposições legais supracitadas devem ser interpretadas sempre em consonância com o princípio do melhor interesse da criança.

A esse respeito, é importante ressaltar algumas importantes lições de Bordallo (2011):

Sobre o princípio do melhor interesse:

Apesar da obrigatoriedade de consulta e respeito ao cadastro, em algumas situações, considerando a aplicação do princípio do melhor interesse, a preferência para adoção de determinada criança não será conferida às pessoas cadastradas. isto se dará quando a pessoa que postular a adoção já mantiver vínculo afetivo com a criança/adolescente (adoção intuitu personae); neste momento, o vínculo afetivo prevalecerá sobre a letra fria da lei, com intuito de se minorar as consequências da medida (art. 28, parágrafo segundo, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

A adoção é o grande exemplo da filiação socioafetiva, seu único elo é o afeto, que deve prevalecer sobre tudo. Toda criança/adolescente

que tem a possibilidade de ser adotada já passou por um momento de rejeição em sua vida, tendo conseguido obter e dar amor a um estranho que vê, agora, como um pai, superando o sentimento de perda. Não se justifica que, em nome ao respeito a uma regra que tem a finalidade única de dar publicidade e legalidade às adoções, o sentimento, o sustentáculo da adoção, seja colocado em segundo plano e a criança seja obrigada a passar por outro drama em sua vida, sair da companhia de quem aprendeu a amar. (p. 288)

Da importância de não se dogmatizar o cadastro:

Aqueles que adotam posicionamento radical com relação à obrigatoriedade da habilitação prévia e da necessidade de inscrição no cadastro daqueles que desejam adotar, por certo estão se afastando dos princípios norteadores do direito da criança e do adolescente, principalmente do princípio do melhor interesse. Estas pessoas que reverenciam a obrigatoriedade do cadastro como se fosse um dogma religioso, não estão atuando em prol da proteção integral das crianças e dos adolescentes. Estão apenas querendo aplicar a fria letra da lei, entendendo que o poder público tem mais condições de avaliar o que é melhor para uma criança, sem pensar que ela é um ser humano, dotado de sentimentos. Aqueles que defendem que as crianças sejam arrancadas dos braços daqueles que detêm sua guarda de fato, que já cuidam delas com todo o carinho e afeto, apenas pelo fato de não estarem previamente inscritos no cadastro, estão cometendo um enorme ato de violência contra estas crianças, pois não pensam no vínculo de afeto que já formaram com seus guardiões de fato. (p. 288)

Do tratamento específico de cada caso à luz do princípio do melhor interesse da criança:

(...). Queremos deixar claro que não estamos defendendo o desrespeito ao cadastro e nem que devemos ignorar a lei. O cadastro há de ser defendido e respeitado, mas as situações fáticas que aparecem nos juízos da infância e da juventude devem ser interpretadas em benefício das crianças e dos adolescentes, única e exclusivamente. (...) Deve-se afastar a ideia de que todas as pessoas que recebem crianças diretamente de seus pais biológicos as compraram. A grande maioria destas pessoas receberam diretamente as crianças de seus pais biológicos porque foram por eles escolhidos,

escolha que os pais biológicos podem fazer, eis que não há nenhuma vedação legal a tal coisa, e, se escolhem a família substituta para onde seu filho vai, estão realizando esta escolha dentro do permitido pelo poder familiar que exercem. Quando tivermos hipóteses de adoções intuitu personae onde ficar claro que os adotantes não compraram a criança e não cometeram nenhum crime, estes devem ter a permissão de adotar, pelo bem da criança, mesmo que não estejam cadastradas. (p. 289)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em recente julgado de 18 de março de 2010, por meio da 3ª turma, com relatoria do Ministro Massami Uyeda, reafirmou esse mesmo entendimento²:

A observância do cadastro de adotantes, vale dizer, a preferência das pessoas cronologicamente cadastradas para adotar determinada criança não é absoluta. II - Excepciona-se tal regramento, em observância ao princípio do melhor interesse do menor, na hipótese de existir vínculo afetivo entre a criança e o pretendente à adoção, ainda que este não se encontre sequer cadastrado no referido registro. III – Em razão do convívio diário da menor com o casal, ora recorrente, durante seus primeiros oito meses de vida, propiciado por decisão judicial, ressalte-se, verifica-se, nos termos do estudo psicossocial, o estreitamento da relação de maternidade (até mesmo com o essencial aleitamento da criança) e de paternidade e o consequente vínculo de afetividade.

Leila Adriana V. S. de Figueiredo (2010, p. 135), Promotora de Justiça do Estado da Bahia, em recente estudo sobre o tema³, observou

2 Resp nº 1.172.067 – MG – RECURSO ESPECIAL – AFERIÇÃO DA PREVALÊNCIA ENTRE O CADASTRO DE ADOTANTES E A ADOÇÃO INTUITU PERSONAE – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE DO MENOR – VEROSSÍMIL ESTABELECIMENTO DE VÍNCULO AFETIVO DA MENOR COM O CASAL DE ADOTANTES NÃO CADASTRADOS – PERMANÊNCIA DA CRIANÇA DURANTE OS PRIMEIROS OITO MESES DE VIDA – TRÁFICO DE CRIANÇA – NÃO VERIFICAÇÃO – FATOS QUE, POR SI, NÃO DENOTAM A PRÁTICA DE ILÍCITO.

3 A autora (2010, página 135) aborda importante contribuição de Kusano (2006): “Constata Suely Mitie Kusano (Adoção intuitu personae. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006, p. 63-64) que não há, no ordenamento jurídico brasileiro, norma que exija a observância da ordem cronológica, ou classificatória, constante do registro de pessoas interessadas na

que se deve “prevaler a ordem cronológica de inscrição no cadastro, porém essa pode não ser observada, caso acarrete prejuízo para o adotando, ou não lhe seja favorável” .

Sobre esse tema, em 28 de novembro de 2007, foi realizada uma audiência pública, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em que se discutiu o sistema de adoção de crianças. Na ocasião, especialistas pediram alterações na legislação para flexibilizar os processos de adoção no Brasil. A citada audiência contou com depoimentos de mães que lutam na justiça para adotarem as crianças que já convivem com elas.

adoção. Classifica, assim, como inconstitucional a exigência de prévia inscrição no cadastro de pessoas interessadas em adotar como *conditio sine qua non*. Defende, ainda, a autora que a adoção intuitu personae deve ser admitida, em razão de os pais, detentores do poder familiar terem indicado o adotante, à semelhança do tratamento dado pelo código civil à tutela, com a possibilidade de nomeação de tutor, pelos genitores, com base nos princípios da autonomia da vontade, da boa fé e da dignidade da pessoa humana. A não-admissão da adoção intuitu personae, segundo o entendimento de Suely Mitie Kusano: ensejar-se-á a instalação da massificação social, em que a pessoa humana se integra como um ser anônimo e despersonalizado, colocado numa uniformidade capaz de suprimir as distinções que específica e caracteriza cada indivíduo. (...) a vontade dos pais biológicos do adotando, relativamente a determinada família substituta não estrangeira, também não merece ser olvidada, pois, estando os genitores no exercício do poder familiar, eles têm o direito de opinar sobre o destino do filho. Nesse sentido, manifesta-se Giovane Serra Azul Guimarães (Adoção, Tutela e Guarda: Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Novo Código Civil. 3.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. p. 46). Giovane Serra Azul Guimarães afirma que: embora existam controvérsias e seja aconselhável o respeito, sempre que possível, à ordem cronológica de inscrição no cadastro, o que deve prevalecer é o interesse da criança ou adolescente, observando-se que a adoção deve implicar necessariamente em reais vantagens para o adotando, sendo possível a não observância da ordem cronológica, se isto significar prejuízo para o adotando. Igualmente, também deve ser levado em conta e respeitada, dentro do possível, a vontade dos pais biológicos do adotando, no sentido de ser este colocado em determinada família substituta (adoção intuitu personae), desde que não seja do exterior em detrimento da nacional, pois, estando eles no exercício do poder familiar, podem, devem e têm o direito de opinar sobre o destino do filho. No que se refere, porém, à adoção intuitu personae, na qual circunstâncias da vida colocam o infante no caminho dos adotantes, formam-se laços de afeto entre as partes e busca-se, posteriormente, regularizar a situação, deve ser, amplamente, acolhida. Geralmente, a adoção intuitu personae se apresenta com situação justificadora do excepcional desrespeito à lista de adotantes. entretanto, cada situação deve ser analisada pelo juiz, devendo restar configurados, por igual, os requisitos legais antes tratados, para que se concretize a constituição dessa filiação

3. Argumentos contrários à adoção direta

É de consenso para todos os profissionais que lidam com as leis que estas devem ser interpretadas de forma sistemática, tendo por base os princípios fundamentais que lhes inspiram e orientam. No caso do Estatuto da Criança e do Adolescente, estes princípios, que estão presentes, inclusive, na normativa internacional (com ênfase para a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989), deixam claro que a criança deve ser tratada como sujeito de direitos (ou seja, ela própria como sendo a titular dos direitos fundamentais a elas assegurados, direitos estes que, como também sabemos, são indisponíveis), e não como meros “objetos” de disposição por parte de seus pais.

Esta interpretação sistemática deve ser feita não com a promulgação da nova Lei 12.010/09, mas desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em julho de 1990, que já se posicionava da mesma forma. Registre-se que a adoção intuitu personae sempre esteve deslocada da correta interpretação que se deve fazer do Estatuto. Isto não é novidade alguma. A Lei 12.010/09 apenas reforçou um entendimento que já era feito pela melhor doutrina e jurisprudência desde a concepção do Estatuto da Criança e do Adolescente nos idos da década de 1990.

Dessa maneira, não há como sustentar, com base no direito da criança e do adolescente, que os pais têm o direito de dispor de seus filhos como melhor lhes aprouver, indicando previamente a quem desejam “doar” seus filhos.

Se esta era uma prática legítima e usual sob a égide do Código de Menores, que permitia a adoção por mera escritura pública e previa o instituto da “delegação do pátrio poder”, isto hoje⁴ não mais ocorre à luz do ordenamento jurídico vigente, com o qual é absolutamente incompatível.

⁴ O Código de Menores foi revogado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, no dia 13 de julho de 1990, ou seja, há mais de 20 anos.

Infelizmente, nossos Juízos e Tribunais apenas continuam admitindo sua ocorrência ou porque não conhecem o moderno Direito da Criança e do Adolescente e os princípios que o inspiram, ou porque não se importam com a nova regulamentação, preferindo aplicar a sistemática do Código de Menores porque é mais simples e dá menos trabalho.

A “adoção intuitu personae” de recém-nascidos e crianças de tenra idade (que são os principais alvos desta modalidade de adoção) que sequer sabem o que está ocorrendo à sua volta e que estabelecem facilmente vínculos afetivos com qualquer pessoa que lhes dê atenção e carinho, se constitui numa prática manifestamente ilegal, que faz com que a criança volte a ser tratada como mero “objeto” de propriedade de seus pais, posicionamento que já deveria ter sido há muito banido do cotidiano forense.

É comum ver decisões judiciais homologando adoções personalizadas, por reconhecer a existência de vínculo afetivo entre uma criança de poucos meses e as pessoas que a receberam de sua mãe biológica, com ela tendo permanecido pouco tempo. Decisões como estas têm um impacto devastador na credibilidade do instituto da adoção legal, e dão margem ao comércio de crianças recém-nascidas e a todos os tipos de irregularidades que não podem receber a chancela da justiça.

No retorno à questão da interpretação da lei, para que possamos analisar as disposições relativas ao cadastro de adoção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, antes, é claro, da Lei 12.010/09, devemos considerar as seguintes premissas:

– aos pais não mais é dada a prática de atos de disposição em relação a seus filhos (fosse assim, não teria sido abolida a adoção por escritura pública ou o instituto da “delegação do pátrio poder”);

– quando uma criança ou adolescente, por qualquer razão, não pode permanecer na companhia de seus pais, a Lei determina que lhes seja aplicada a medida de proteção correspondente à colocação em

família substituta, para a qual são previstas 03 (três) modalidades: guarda, tutela e adoção (a colocação em adoção, portanto, não é a única alternativa), cuja aplicação compete exclusivamente à autoridade judiciária;

– o direito que está em jogo (e que cabe à autoridade judiciária preservar, com absoluta prioridade), ou seja, o direito à convivência familiar, é de natureza indisponível, e tem como titular a própria criança/adolescente (não podendo assim seus pais dele dispor, em nome de seus filhos);

– o poder familiar é indisponível e indelegável, sendo certo que a possibilidade de consentimento dos pais com a adoção de seus filhos, não é sinônimo de autorização legal para que estes escolham os adotantes, sendo apenas uma forma de permitir o trâmite mais célere do procedimento para colocação em família substituta;

– o cadastro de adoção é de instituição obrigatória em todas as comarcas, e sua movimentação pressupõe o estabelecimento de critérios que garantam o mínimo de controle sobre as reais justificativas da seleção de uma pessoa ou casal em detrimento dos demais;

– o processo de habilitação à adoção não se constitui em mera formalidade como podem pensar alguns, tendo sido instituído na perspectiva de prevenção/proteção à criança, como forma de assegurar, o quanto possível, que esta está sendo entregue a pessoas ou casais que estão de fato preparados para adoção, que sua motivação é idônea, que apresentam um ambiente familiar saudável etc.

– as normas relativas à adoção, incluindo o procedimento de habilitação prévia, são cogentes, não podendo ser desconsideradas quer pelas partes, quer pelo Juiz (ou representante do Ministério Público);

– por regra básica de hermenêutica, se considera que “a lei não contém palavras (ou institutos) inúteis”, sendo certo que as disposições relativas ao cadastro de adoção devem ser também interpretadas à luz do disposto nos arts.1º, 3º, 4º e, acima de tudo, 6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desnecessário dizer que não haveria o menor sentido em: (a) reconhecer a criança como titular do direito à convivência familiar; (b) tornar a adoção de competência exclusiva da autoridade judiciária (à qual incumbe o exercício da jurisdição); (c) abolir institutos presentes no Código de Menores que permitiam atos de disposição dos pais em relação a seus filhos; (d) instituir a obrigatoriedade do cadastro de adoção, para cuja inscrição se exige o preenchimento de uma série de requisitos e a tomada de inúmeras cautelas, se não fosse também obrigatória sua observância, ressalvada a presença de situações excepcionabilíssimas que apontassem em sentido contrário.

É importante ressaltar sempre que o Estatuto da Criança e do Adolescente já possuía a exigência do cadastro dos pretendentes, como se infere da leitura do art. 50, mesmo antes da reforma produzida pela novel legislação (12.010/09).

Registre-se, por oportuno, que não é a obrigatoriedade ou não da observância do cadastro o cerne da questão, mas sim a necessidade de mudança de paradigma – e de postura – da justiça da infância e da juventude (e do Ministério Público) diante das adoções *intuitu personae*, que apesar de ilegais, continuam sendo a regra em boa parte das comarcas brasileiras, fazendo do Judiciário um mero despachante nas mãos de particulares, totalmente despido de seu poder jurisdicional e principal incentivador das adoções realizadas de forma irregular. Já não se pode aceitar o puro e simples conformismo com o status quo e a mera homologação sistemática de acordos escusos envolvendo vidas humanas.

É claro que, a par de se proibir as adoções *intuitu personae*, são necessárias outras medidas concretas, como a maior fiscalização da alimentação e movimentação do cadastro, busca da maior agilidade na tramitação dos procedimentos de reintegração familiar,

destituição do poder familiar, colocação em família substituta e outras de competência da Justiça da Infância e da Juventude. Ademais, outras medidas demandarão mais tempo, como a elaboração e implementação de uma política pública especificamente voltada à orientação, apoio, promoção social de famílias, assim como ao desligamento e à colocação familiar de crianças e adolescentes acolhidos, mas o que não podemos é continuar a achar que estamos agindo certo ao referendarmos semelhantes práticas ilegais como as adoções intuitu personae.

A ideia básica é fazer o que for possível para evitar que a Justiça da Infância e da Juventude se preste ao papel de meramente homologar práticas abusivas e algumas vezes criminosas de pessoas sem escrúpulos que usam de expedientes ilícitos para satisfação de seus interesses pessoais, premiando assim aqueles que burlam a lei.

Este entendimento vale mesmo quando não há oferta direta de dinheiro ou uma negociação explícita envolvendo a criança. Não são raros os casos em que pessoas abastadas financiam o pré-natal e/ou se aproximam de mulheres dispostas a entregar seus filhos para adoção, e delas obtém a promessa de que a criança lhes será entregue após nascer, aproveitando-se da fragilidade da mãe e da omissão do Estado (lato sensu) em disponibilizar uma política séria e consistente de orientação e amparo a essas gestantes, como seria de rigor (cf. art.226, caput e §§7º e 8º da CF, arts.7º, 8º, 19, 23 e 87, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente e disposições correlatas contidas na Lei Orgânica da Assistência Social, apenas para citar alguns).

Mais uma vez o Poder Judiciário e o Ministério Público não podem quedar-se inertes, como se isto fosse normal, e argumentar que não se justificaria desconsiderar e/ou desconstituir os vínculos já estabelecidos, usando de um discurso próprio da época do Código de Menores, mais preocupado em satisfazer os interesses daqueles que usaram de expedientes escusos e resolver uma situação de momento, sem pensar nas consequências futuras, seja para criança, seja para a própria credibilidade da Justiça e do instituto da adoção, do que em fazer o que é certo, ainda que esta via seja a mais difícil.

Vale dizer que quando se constata a “troca de bebês” nas maternidades, ou quando o Poder Judiciário se propõe a afastar crianças de suas famílias biológicas, não raro diante de mera suspeita da prática de maus-tratos (muitas vezes tendo como autor apenas um dos genitores, ou mesmo um padrasto ou madrasta, sem sequer considerar o disposto no art.130, do Estatuto da Criança e do Adolescente), dificilmente se cogita qualquer prejuízo que o afastamento do convívio familiar pode acarretar à criança.

O que é fundamental, em qualquer caso, é que se aja com rapidez e profissionalismo, dando um andamento realmente prioritário ao procedimento (tal qual preconiza o art. 4º, caput e parágrafo único, alínea “b”, do Estatuto da Criança e do Adolescente), e zelando pela intervenção de uma equipe interprofissional habilitada que analise o caso de forma criteriosa e imparcial, na busca de uma solução efetiva e definitiva, com o posterior desencadeamento de ações que garantam o bem-estar da criança sem que, para tanto, tenha de ser dada a chancela judicial para atos ilegais praticados por pessoas inescrupulosas.

Referendar situações semelhantes se constitui em verdadeiro estímulo a práticas abusivas e atentatórias à dignidade da justiça e da própria criança (que, como dito, é tratada como verdadeiro objeto de propriedade de seus pais – e pior – apenas de sua mãe – pois não raro se deixa até mesmo de tomar as cautelas básicas previstas na Lei nº 8.560/92 para saber quem é seu pai e se o mesmo não está interessado em assumir os deveres inerentes à paternidade), que pode ser “adquirida” por terceiros e cuja “posse” pode ser mesmo homologada pela Justiça pelo decurso do tempo (como se estivéssemos diante de verdadeiro usucapião). Valendo como referência o caso Vilma-Pedrinho, amplamente noticiado na mídia, percebe-se como a “homologação” de tal situação ou de outras práticas ilegais seria absurda.

Quando o Poder Judiciário referenda semelhante conduta, está dando a entender que todos aqueles regularmente cadastrados, que confiam na Justiça e aguardam, pacientemente, sua vez na fila da adoção, não merecem qualquer respeito, pois basta negociar

uma criança “por fora” da lista, levá-la para casa, conviver com ela por uns meses e, em seguida, apresentá-la ao Judiciário para simples homologação daquela prática ilegal e imoral. Semelhantes homologações prestam um enorme desserviço à credibilidade da justiça e criam um perigosíssimo precedente que, como dito, servirá de estímulo à repetição de condutas semelhantes.

Importante destacar que a lei sempre estabeleceu condicionantes à adoção, como é o caso da idade mínima, da exigência de uma motivação idônea, da comprovação de que os interessados em adotar “estão preparados, sob o ponto de vista ético, moral e educacional para assumir as responsabilidades e ônus da adoção, em caráter permanente, etc”. Portanto, o contido neste dispositivo apenas reafirma tais condicionantes, que já existiam na sistemática anterior e também se fazem presentes na normativa internacional.

Pessoas que obtêm crianças para adotar de forma ilícita, não raro através da prática de crimes, como os relacionados nos arts. 237 e 238 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estão demonstrando claramente que não preenchem os indispensáveis requisitos da idoneidade moral e/ou as condições éticas necessárias à adoção. A opção do legislador foi privilegiar a adoção legal, não podendo a Justiça da Infância e da Juventude permitir a realização de adoções irregulares, formuladas por pessoas que usam de meios antiéticos e mesmo criminosos para burlar a sistemática estabelecida em lei para adoção.

Vale lembrar que a adoção é medida que visa atender aos interesses da criança ou adolescente adotando, e não dos adotantes. É fundamental, portanto, rigor na repressão àqueles que usam de meios ilícitos para adotar, devendo-se realizar campanhas de esclarecimento e de estímulo à adoção legal, com ênfase para adoção de crianças com idade superior a 1 ano, adolescentes, grupos de irmãos, crianças e adolescentes com deficiência etc. Toda vez que a Justiça da Infância e da Juventude, abrindo mão de seu poder jurisdicional, se limita a homologar situações pretensamente já consolidadas, mas que traduzem uma burla à sistemática legal para adoção, está desestimulando e

mesmo desrespeitando (e lesando) todos aqueles que confiaram no Poder Judiciário e se submeteram ao procedimento de habilitação à adoção, alimentando assim uma espiral de ilegalidade que já existe desde tempos imemoriais e que, a persistir tal mentalidade, jamais terá fim. A Lei nº 12.010/2009 quis abolir, de uma vez por todas, semelhantes práticas, a bem da moralidade do instituto da adoção e da própria credibilidade do Poder Judiciário.

Por fim, vale notar que o disposto no art. 50, §13, do Estatuto da Criança e do Adolescente privilegia a adoção de crianças menores de 03 (três) anos por aquelas pessoas regularmente habilitadas e cadastradas, que já demonstraram ter plenas condições de adotar e que devem ter preferência absoluta na adoção, em detrimento daqueles que se propõem a obter crianças (geralmente recém-nascidas) por meios ilícitos.

A jurisprudência mais contemporânea já passou a enfrentar esse tipo de situação com mais galhardia e o resultado pode ser observado no julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁵, que se apresenta na íntegra por sua estrutura textual:

DIREITO DE FAMÍLIA. AÇÃO DE ADOÇÃO. MANIFESTA INTENÇÃO DE BURLA À ORDEM CRONOLÓGICA DOS INSCRITOS NO SISTEMA CADASTRAL DO ESTADO ("PROJETO CUIDA"). INTELECÇÃO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DO ART. 50, PAR. 13, DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PEDIDO NEGADO. RECURSO DESPROVIDO. É de se manter a sentença que, ao não acolher o pedido de adoção formulado pelos autores, atentou para as relevantes circunstâncias segundo as quais: a) é manifesta e de graves consequências a intenção do casal em burlar a ordem cronológica dos inscritos no cadastro de adotantes; b) a convivência com tal conduta pode estimular comportamentos análogos, incentivando, além disso, o ilegal comércio de bebês; c) a aludida prática frustra a esperança daqueles casais anteriormente inscritos e que aguardam paciente e ordeiramente a sua vez, enfraquecendo, conseqüentemente, os objetivos gerais do sistema legal de adoção neste Estado e recentemente no Brasil; d) não há nenhuma demonstração concreta quanto aos eventuais prejuízos físicos, morais ou psicológicos a serem suportados pela criança com

o seu temporário recolhimento no abrigo especializado e imediato encaminhamento à adoção; e, e) a tenra idade da infante e o pouco tempo de convívio com o casal pretendente não oferecem risco psicológico à menina na hipótese de adoção desta por outro casal legalmente habilitado e apto a recebê-la.

Há que se repetir, novamente, que a solução para problemas aqui enfrentados não pode ser o de retroceder à época anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente, quando era possível a adoção de crianças e adolescentes por simples escritura pública e quando o exercício do poder familiar podia ser formalmente delegado pelos pais a terceiros, também pela via extrajudicial.

A obrigatoriedade da intervenção da autoridade judiciária, quando da adoção de crianças e adolescentes, foi, sem dúvida alguma, um grande avanço, e a dita morosidade na concretização de uma adoção decorre, dentre outros aspectos, do descumprimento, por parte do Poder Judiciário, do princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente (que também importa na preferência na instrução e julgamento de todos os processos e procedimentos que envolvem interesses de crianças e adolescente – cf. art.227, caput, da CF e art.4º, parágrafo único, alínea “b”, do Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como do rol de exigências efetuadas pelos pretendentes à adoção, que poucos Juízes, técnicos e/ou programas se preocupam em minimizar.

Por fim, é preciso registrar que defender o suposto direito dos pais de entregar seus filhos para adoção de quem melhor lhes aprouver, sem possibilidade de invalidação do ato pela autoridade judiciária, é desconsiderar o próprio sentido da intervenção da Justiça da Infância e da Juventude nos processos de adoção, e tratar a criança (geralmente recém-nascida) como mero objeto de livre disposição daqueles, além de fechar os olhos para práticas ilegais e mesmo criminosas que, em casos semelhantes, infelizmente são a regra absoluta.

Não resta dúvida de que o Sistema de Justiça precisa agir de forma eminentemente preventiva, especialmente junto a hospitais e maternidades, bem como a outros segmentos corresponsáveis

pelo atendimento de crianças, adolescentes e famílias, orientando a assistência social destes Hospitais quanto aos direitos da gestante e de seu filho, previstos no artigo 7º e seguintes da Lei 8.069/90, em especial a fim de que tais gestantes “que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção sejam obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e Juventude”, conforme parágrafo único do art. 13 do Estatuto.

4. Outras manobras jurídicas

Todas as manobras jurídicas que visem subverter a sistemática instituída pela lei nº 8.069/90 para adoção legal de crianças e adolescentes, como é o caso das "guardas intuitu personae" devem ser combatidas.

Atualmente, diante da nova dicção do art. 50, §13 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que restringiu as hipóteses em que alguém pode adotar sem estar inscrito no cadastro de adoção, já se percebem algumas manobras visando burlar a regra geral.

Importante estudar novamente o dispositivo:

§ 13. Somente poderá ser deferida adoção em favor de candidato domiciliado no Brasil não cadastrado previamente nos termos desta Lei quando:

(...)

III - oriundo o pedido de quem detém a tutela ou guarda legal de criança maior de 3 (três) anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afetividade, e não seja constatada a ocorrência de má-fé ou qualquer das situações previstas nos arts. 237 ou 238 desta Lei.

Calha observar que o inciso III do §13 do art. 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente criou uma exceção à regra da necessidade de prévio cadastro para aquele que detém a tutela ou guarda legal de criança maior de 3 (três) anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e

afetividade, e não seja constatada a ocorrência de má-fé ou qualquer das situações previstas nos arts. 237 ou 238 desta Lei.

Já se tem notícias de que alguns casais estão sendo orientados a encontrar uma criança, cuja família queira entregar para adoção, e, em vez de ajuizar o pedido de adoção, ingressar apenas com a ação de guarda, permanecer cuidando dela por três anos e, somente após esse período, quando os laços de afinidade e afetividade já se estreitaram, ingressar com o pedido de adoção. A burla é evidente.

Entretanto, a própria Lei nº 8.069/90 procura enfatizar o caráter excepcional da guarda, fora dos casos de tutela ou adoção (cf. art. 33, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como a preferência de seu deferimento a familiares das crianças e adolescentes que, por qualquer razão plenamente justificável (e devidamente justificada) não possam ficar na companhia de seus pais (cf. arts. 19, caput e §3º, 28, §3º etc., todos do Estatuto da Criança e do Adolescente), razão pela qual dificilmente seria razoável deferir-las a pessoas que, a rigor, não possuem relação de parentesco e mesmo de amizade (salvo em caráter "ocasional" e/ou por "conveniência") com a família da criança (quase que invariavelmente também recém-nascida ou de tenra idade).

Se não forem coibidas – com rigor e de maneira exemplar – as práticas ilícitas e mesmo criminosas utilizadas por muitos para adotar uma criança, o Sistema de Justiça estará contribuindo para desestimular a adoção legal e a continuar a tratar crianças como meros objetos de livre disposição de seus pais, a homologar acordos espúrios e criminosos envolvendo vidas humanas, e a fazer com que a justiça da infância e da juventude continue a funcionar como uma justiça de menores, com todas as consequências deletérias daí resultantes.

Sabe-se da necessidade de mudança de mentalidade e de práticas minoristas, as quais ainda estão impregnadas no Poder Judiciário e na própria sociedade, daí porque a necessidade de uma atuação preventiva, como antes mencionado, que venha a esclarecer a população, os órgãos ligados à saúde da gestante e da mulher, e tenha como preocupação fundamental a implementação de uma política pública específica sobre a matéria, tal qual preveem os arts.

87, inciso VI, e 88, incisos VI e VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente (inclusive sob pena de responsabilidade do gestor omissivo, a teor do disposto no art. 108, inciso IX, do Estatuto da Criança e do Adolescente).

5. Das fases do apego

A ampla maioria das pessoas cadastradas como pretendentes à adoção quer adotar crianças menores de três anos de idade, conforme números absolutos disponíveis no Cadastro Nacional de Adoção. Nessa toada, é comum a prática indevida de adoção direta de crianças recém-nascidas, muitas vezes por pessoas que deixaram de acreditar na possibilidade de uma adoção legal.

Quando descoberta essa prática, o Sistema de Justiça é instado a decidir acerca dessa situação ilegal, chancelando ou não a guarda de fato ou então determinando a busca e apreensão dessa criança. Nesse momento deve o Juiz se socorrer dos estudos da área de psicologia, até como forma de ampliar seu poder de convencimento de que não irá trazer prejuízos para aquela criança.

No ponto, estudos na área de psicologia identificam a existência de quatro fases na construção do apego e as consequências do desligamento para o infante em cada um deles, conforme recompilado a partir dos estudos de Kusano (2006):

- 1ª Pré-apego ou "fase de orientação e sinais com discriminação limitada de figura": ocorre a partir do nascimento a 8 semanas, em que o bebê orienta-se conforme os estímulos externos, basicamente auditivos e olfativos, reagindo com movimento dos globos oculares e acalma-se ao ouvir uma voz ou ver um rosto.

- 2ª Formação do apego ou "fase de orientação e sinais dirigidos para uma figura dirigida" (8-10 semanas a 6 meses de idade): o bebê apega-se a uma ou mais pessoas de seu ambiente, mas mantém comportamento amistoso com todas as pessoas ao seu redor.

- 3ª Fase de manutenção da proximidade com uma figura discriminada por meio de locomoção ou de sinais" (6-7 meses até o início do terceiro ano de idade): é vinculativa e dependente, caracterizada por ações tendentes a seguir a mãe que se afasta, de recebê-la efusivamente quando regressa e de usá-la como base para explorações, tornando evidente o apego da criança à figura materna. Os terceiros são tratados com crescente cautela, podendo, provavelmente, causar retraimento.

- 4ª "Fase de formação de uma parceria corrigida pela meta": a criança passa a adquirir um discernimento intuitivo sobre os sentimentos e motivos da mãe, iniciando as bases para um relacionamento mútuo e mais complexo, a que se denomina "parceria" ou, como chamamos, a solidariedade e o afeto recíproco, conferindo capacidade de entendimento e compreensão dos fatos e nexos de causalidade. Tem maior ocorrência a partir do terceiro ano de idade dependendo da intensidade do estágio anterior e do grau de maturidade da criança para a sua faixa etária.

A autora comenta que a separação não é um problema para os dois primeiros estágios, desde que suas necessidades sejam satisfeitas, porém na fase "do apego (dos 6 meses até os 24 meses), o bebê chora e exhibe outros sinais de sofrimento, quando separado do responsável ou da mãe".

Diante dos estudos acima citados, é perceptível a obrigação do Sistema de Justiça em resolver essas situações com prioridade absoluta, evitando-se a permanência da guarda de fato indevida, até como forma de proporcionar aos cadastrados a possibilidade de iniciar o estágio de convivência com tais crianças.

Como já afirmado, a adoção depende da destituição do poder familiar. Por outro lado, é possível ao juiz da infância e juventude, ao conceder a tutela antecipada na ação de destituição do poder familiar, operar a colocação da criança/adolescente em família substituta, via guarda estatutária (art. 101, IX, Lei 8.069/90), dentre as famílias cadastradas, conforme recomendação nº 08/2012 do Conselho Nacional de Justiça, como forma de abreviar o acolhimento institucional, pois o transcurso do tempo prejudica a saudável e

necessária convivência familiar entre os pretendentes à adoção e a criança/adolescente.

Ademais, nos casos em que os genitores expressamente manifestam interesse em entregar o recém-nascido em adoção, não havendo notícias de família extensa, há de se aplicar o art. 166 da Lei 8.069/90, hipótese em que a adoção prescinde de contraditório. Nesse tipo de situação, a prática tem mostrado possível que os casais cadastrados sejam acionados de plano, para assumirem a guarda estatutária da criança, de modo a evitar o acolhimento institucional.

6. Considerações finais

Urge que todas as Comarcas instalem e passem a operacionalizar os Cadastros de Pretendentes à Adoção, assim como o Cadastro das Crianças Acolhidas, até mesmo para evitar as consequências de uma infração administrativa. De outro lado, o sistema único de saúde precisa se comprometer em aprimorar a política pública de orientação, promoção e apoio às gestantes, em especial àquelas que se manifestem favoráveis em entregar seus filhos à adoção. Se houver uma política pública eficiente instalada nos Municípios/Maternidades, deixaremos de assistir atônitos na televisão os casos de abandono de recém-nascidos em latas de lixo e coisas do gênero.

Em suma, cabe ao Poder Público garantir que as gestantes sejam devidamente amparadas, inclusive com atendimento psicológico, como forma de se evitar o rompimento de vínculos desnecessários. Entretanto, se realmente for da vontade da parturiente a entrega do recém-nascido em adoção, a rede de atendimento precisa estar preparada para fazer o atendimento, que pode ser, desde a colocação em família extensa, até o acolhimento institucional e/ou familiar.

Outrossim, sabido que é direito da criança e do adolescente a convivência familiar, caberá ao sistema de justiça a colocação dessa criança em família substituta, na modalidade de guarda, tutela e adoção, sempre que não for possível ou recomendável a reintegração

familiar (inclusive para a família extensa). Ademais, por se saber que as chances de uma criança ser adotada diminuem à medida que o tempo passa, é possível ao juiz da infância e juventude, ao conceder a tutela antecipada na ação de destituição do poder familiar, operar a colocação da criança/adolescente em família substituta, via guarda estatutária (art. 101, IX, Lei 8.069/90), dentre as famílias cadastradas, conforme recomendação nº 08/2012 do Conselho Nacional de Justiça, como forma de abreviar o acolhimento institucional.

Para os casos de adoção, a Lei 12.010 de 2009 impôs como condição objetiva para o deferimento do pedido, que o pretendente esteja cadastrado perante o juízo local e, por consequência, no cadastro nacional manejado pelo Conselho Nacional de Justiça. As únicas exceções previstas em Lei estão contidas no art. 50, §13, incisos I a III.

Fora as exceções previstas acima, caberá ao julgador observar se os laços de afinidade e afetividade estão formados, caso em que não deve julgar em prejuízo da estabilidade familiar e, por consequência, da saúde física e mental do adotando.

Como forma de se evitar as adoções diretas, cabe ao sistema de justiça, além de provocar o Poder Público quanto à implantação da política pública já referida, evitar o deferimento de guarda quando se perceber que, em vez de ajuizar o pedido de adoção, o pretendente está se valendo de uma manobra jurídica, ou seja, ingressando apenas com a ação de guarda, visando permanecer cuidando da criança por três anos e, somente após esse período, quando os laços de afinidade e afetividade já se estreitaram, ingressar com o pedido de adoção. Nesses casos a burla é evidente e uma demanda visando a busca e apreensão da criança deve ser ajuizada.

Referências

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Manual do Estatuto da Criança e do Adolescente. Teoria e Prática. São Paulo: Premier Máxima, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 03.abr.2015.

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDEZ, Emílio García. (coords). Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 2000.

CURY, Munir; GARRIDO, Paulo Afonso e MARÇURA, Jurandir. Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado. São Paulo: RT, 2002.

ELIAS, Roberto João. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIGUEIREDO, Leila Adriana Vieira Seijo de. A filiação adotiva no Brasil: evolução histórica, perfil no direito positivo e novos aspectos. Dissertação. 2010, 234f. São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestrado em Direito das Relações Sociais (Direito Civil). 2010.

ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2006.

KUSANO, Suely Mitie. Adoção intuitu personae. 2006. Tese. Doutorado em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2006-03-20T08:11:35Z-1720/Publico/Tese_20Suely20Mitie%20Kusano.pdf>. Acesso em: 20-02-2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MELO BARROS, Guilherme Freire de. Estatuto da Criança e do Adolescente. Bahia: Editora Podium, 2009.

NÉRY JUNIOR, Nelson. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Disponível em <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

O desenvolvimento de projetos socioeducativos pelo Ministério Público do Estado do Tocantins como estratégia de fortalecimento institucional

Vera Nilva Álvares Rocha Lira¹
Junia Ferreira²

Resumo

O artigo relata e analisa as ações desenvolvidas ao longo da execução dos projetos socioeducativos “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” e “Cidadania no Campo”, desenvolvidos pelo Ministério Público Estadual do Tocantins (MPTO) entre os anos de 2013 e 2014. Os projetos focalizaram a importância da constante reflexão sobre a composição de uma imagem institucional positivada, da manutenção de uma cultura organizacional que agregue valores e do fomento de ações com maior proximidade com a população. A metodologia utilizada pela equipe gestora do projeto no MPTO contou com o apoio de parceiros como a Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Tocantins (SEDUC), Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

1 Procuradora de Justiça do MP-TO. Graduada em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes - SP. Pós-graduada em Direito Civil, Direito Penal, Direito Processual Penal e em Docência do Ensino Superior.

2 Graduada em Comunicação Social (Jornalismo) pela UFT. Pós-graduada em Ciências do Trânsito. Atuou como Assessora Especial da Procuradoria-Geral de Justiça nos anos de 2013 e 2014.

e a Polícia Militar, por meio da Companhia Independente de Policiamento Rodoviário Ambiental (CIPRA) e do Comando de Policiamento da Capital (CPC), além de voluntários que colaboraram com o desenvolvimento dos projetos.

Palavras-chave: *Projetos socioeducativos; Ministério Público; Cultura organizacional; Educação.*

Resumen

Entre 2013 y 2014 el Ministerio Público de Tocantins (MP-TO) ha puesto en práctica los proyectos sociales y educativos “El Aprendizaje y el Rescate de la Ciudadanía” y “Ciudadanía en el Campo”. Los proyectos se centraron en la importancia de la reflexión constante sobre la composición de una imagen institucional valorada positivamente, una cultura organizacional que aporta un valor añadido y la integración social posible gracias a una relación más estrecha con la población. Para facilitar la alineación con el público objetivo y la búsqueda de la economía en el proceso, para su ejecución de acuerdo con la metodología propuesta, el MPTO contó con socios como el Departamento de Educación y Cultura del Estado de Tocantins (SEDUC), Departamento Municipal de Educación (SEMED) y la Policía Militar, por la Compañía Independiente de Policiamento Ambiental de Autovías (Cipra) y la Policía del Comando de la Capital (CPC), así como voluntarios que se unieron al proyecto durante su desarrollo.

Palabras clave: *Proyectos sociales y educativos. Ministerio Público. Cultura organizacional; Educación.*

Introdução

Um dos grandes desafios das organizações e instituições públicas na sociedade brasileira contemporânea é a adequação aos processos socioeconômicos e culturais orientados por políticas sociais neoliberais que ainda perduram no cenário nacional.

Tais políticas impingem às organizações e instituições públicas o desafio de assumir lógicas de funcionamento típicas da esfera privada, o que, por conseguinte, incorre em possíveis desvios de seus princípios e missões. A resistência das instituições públicas a essas lógicas tem aumentado, de modo a não se perder o cunho humanizante fundador que, por sua vez, norteia a prestação de serviços públicos eficientes à sociedade, com atendimento às suas principais demandas.

O Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) não está imune a esses riscos. Devido à necessidade de se atualizar no campo da gestão, por vezes a Instituição, por meio de seus integrantes, executa o planejado sem, de fato, estar próxima dos coletivos sociais organizados e da população em geral.

No biênio 2013/2014, a partir da atuação de sua equipe gestora, o MPTO assumiu como compromisso vital a dinamização das estratégias de inserção junto à sociedade regional, por meio de processos socioeducativos previamente planejados e executados com êxito. Em função disso, Procuradores e Promotores de Justiça, bem como os demais integrantes da Instituição, para além de suas ações cotidianas, passaram a ficar mais atentos para a importância de sua aproximação e inserção nas comunidades e na sociedade tocantinense.

Os projetos socioeducativos “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” e “Cidadania no Campo” são exemplos de modelos pedagógicos que podem ser adotados como estratégias de fortalecimento da imagem da instituição e de uma cultura organizacional, tanto para seu público interno, como para o externo.

Os dois projetos envolveram a atuação de membros do Parquet, focalizando a promoção da cidadania a partir da socialização de experiências vivenciadas no dia-a-dia da população e dos representantes ministeriais, em busca de soluções para as situações-problema apresentadas.

O artigo analisa a importância de a imagem institucional ser retroalimentada, também, por meio de ações socioeducativas.

Apresentam-se detalhadamente os projetos “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania”, com redimensionamento e execução nos anos de 2013 e 2014, e “Cidadania no Campo”, idealizado e executado em 2014.

1. Prerrogativas funcionais do Ministério Público: das origens à atualidade

A história do Ministério Público data, no Brasil, desde o ano de 1605, com a criação do Tribunal de Relação da Bahia. Desse marco histórico até os dias atuais, a instituição assumiu com rigor e vigor a guarda da cidadania no Brasil (COSTA MACHADO, 1989; LOPES, 2000; MACEDO JÚNIOR, 2010).

No período pós-ditadura no Brasil, com destaque para os anos que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987), expoentes militantes do Ministério Público, representantes das Associações Estaduais do Ministério Público, da Associação Nacional do Ministério Público (Conamp), na época ainda denominada de Confederação Nacional do Ministério Público, vislumbraram para a instituição uma atuação ampliada em prol da sociedade brasileira. Essa demanda era *conditio sine qua non*, que requeria a conquista da independência e das garantias conferidas aos magistrados, qual seja, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos.

Os constituintes da Carta de 1988 acataram essa nova versão para o Ministério Público, concedendo um novo perfil para as várias atribuições que lhe eram conferidas, tanto pela Carta Magna quanto pelas inúmeras legislações ordinárias que, amiúde, são editadas, prevendo a presença do Ministério Público, ora como interveniente, ora como órgão agente.

A partir de então, ficou assegurada a autonomia administrativa e financeira da Instituição, bem como a independência funcional de seus membros, que assumiram garantias idênticas àquelas conferidas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão independente.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei:

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria de entidades públicas (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Em decorrência da mudança de perfil, passou-se a se solicitar dos membros, Promotores e Procuradores de Justiça, o exercício do labor, também, extramuros da instituição, com a conferência de palestras em escolas, igrejas, etc., aliado a visitas a locais com possibilidade de maior vulnerabilidade das pessoas, posto que

somente desta maneira poder-se-ia inventariar as reais necessidades e reivindicações da sociedade.

Os entes ministeriais passaram a contribuir e a se municiarem de informações para o exercício das intervenções positivadas na promoção e efetivação de políticas sociais.

De acordo com Gonçalves (2009), os entes ministeriais passaram a atuar como “produtores sociais”, devendo primeiro estar preparados para a adoção do novo perfil de atuação.

Dentro dessa perspectiva, mostra-se necessário que a participação popular seja a mais democrática possível, conclamando-se todas as esferas de representação comunitária por intermédio dos meios de comunicação e, se possível, os representantes do Ministério Público devem se dirigir ao ambiente familiar e social das pessoas para sensibilizá-las a respeito da importância da participação de todos no processo de formulação das políticas públicas, sob pena da participação ser inexpressiva e destituída de valor de transformação. (p.68)

O desenvolvimento de processos de formação educativa e conscientizadora cujos conteúdos versam sobre direitos civis, políticos e sociais” dos cidadãos, por meios das palestras educativas para professores e estudantes das escolas públicas, por exemplo, auxiliam no despertar de uma mobilização social preocupada com a formulação das políticas públicas e a implementação dos correspondentes direitos. Gonçalves (2009) salienta que

O movimento tendente à mobilização da comunidade deve assentar-se em um plano de comunicação social, possibilitando o intercâmbio de informações, sendo que tal movimento passa a atingir seus resultados a partir do momento em que ganha espaço na mídia, influenciando na formação da opinião pública. Com isso, o Poder Executivo local, pressionado pelos cidadãos e instituições integrantes do movimento, abandona sua inércia e passa a atuar para atender ao propósito da reação popular, operando as modificações reclamadas pela cidadania. O grau de participação e a solidez destes movimentos fazem com que os meros eleitores ascendam ao patamar de efetivos cidadãos. “O empoderamento dos direitos pelos

cidadãos no processo de mobilização social com fins à formulação de políticas públicas os legitima a influir nas decisões políticas, concretizando o ideal da democracia participativa” (TARIN, 2009, apud GONÇALVES, 2009, p. 19).

Enfim, o Ministério Público precisa sempre se tornar mais conhecido pela população, pois mediante a interação entre ambos é que ele estará permanentemente impulsionado para efetivar mais seus serviços e atuações com qualidade e presteza.

É premente a mudança de posicionamento para que a instituição se faça presente no seio da sociedade, sobretudo, naquela parcela cuja personalidade esteja em formação. Assim sendo, é importante considerar os Projetos Socioeducativos como instâncias pedagógicas capazes de propiciar essa mensagem e ampliar o conhecimento quanto à sua identidade e finalidade social.

2. A imagem do Ministério Público brasileiro

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) contratou os serviços do Instituto Análise para realização de uma pesquisa nacional sobre seu perfil, bem como do Ministério Público brasileiro no início da primeira década do século XXI, especificamente em 2003. A primeira década do século XXI possui uma característica comum nos arcabouços históricos de inúmeras instituições. Era momento de se entender o novo século que já estava em ocorrência, o fenômeno da globalização alastrava-se internacionalmente e a interferência das lógicas da esfera econômica privada se evidenciava como matrizes orientadores hegemônicas.

Era preciso entender as histórias políticas e organizacionais e avaliar as percepções que os respectivos públicos-alvos tinham das instituições. O passado necessitava ser analisado para se planejar as ações do presente e aqueles planos de atuação a longo prazo.

As pesquisas realizadas nesse período sinalizaram para determinados aspectos que permanecem nos dias atuais como

desafios para as instituições, embora adotem metodologias diferentes para levantamentos de dados. Dos resultados obtidos naquele momento histórico, pode-se verificar que o Ministério Público tinha seu nome mais relacionado à tarefa de acusar em Tribunais do Júri, por meio da atuação de seus Promotores de Justiça, na função condenatória de réus em casos de crimes que provocam comoção nacional ou casos de corrupção, como defensor do patrimônio público, sendo suas demais atividades e atribuições pouco conhecidas. (INSTITUTO ANÁLISE, 2003, pp. 7-9).

Sempre é importante salientar que sua missão seja mais ampla que a referida anteriormente, pois trata-se de uma “instituição incumbida pela Constituição Federal de 1988 da defesa do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis e sociais” (TEJADAS, 2013, p. 2).

A confiança parcial ou a desconfiança surgem, principalmente, pela percepção de que há pouca divulgação de informações por parte do próprio MP, passando uma imagem de que a exposição do MP acontece somente nos casos com ampla divulgação dos meios de comunicação (INSTITUTO ANÁLISE, 2003, p. 42).

Constou nos resultados da pesquisa que os entrevistados consideram difícil o acesso ao Ministério Público e a seus serviços. Foram destacados os seguintes fatores: a) Demora de atendimento – associam à burocracia que existe na grande maioria dos serviços públicos, e à grande demanda de denúncias que são levadas até lá ; b) Falta de divulgação de como proceder; c) Localização de difícil acesso para a população mais carente, d) Crença de que não seja possível contatar o MP sem que haja um mediador, ou seja, poucas pessoas sabem quando podem levar uma denúncia ao Ministério Público (INSTITUTO ANÁLISE, 2003).

Nas considerações finais do estudo, o Instituto Análise ressaltou a imagem da instituição Ministério Público, que foi assumida como positiva pelos entrevistados, embora algumas ressalvas tenham sido apontadas por esse público (lentidão no atendimento, sensação de distanciamento entre a instituição e a

sociedade, como se os membros ministeriais preferissem não ser procurados).

Os entrevistados sugeriram para fortalecimento da imagem do Ministério Público: “Sair a campo, colocar pesquisadores na rua, conversando boca a boca e mostrando o direito da pessoa, o que esse órgão faz, distribuir panfletos e desenvolver projetos pontuais nas escolas” (INSTITUTO ANÁLISE, 2003, p. 29).

O estudo reforçou a importância de se fortalecer uma cultura organizacional que, segundo Teixeira, disponível no site da Revista Época (2010):

Algumas companhias possuem culturas com sabores fortes, daqueles que se ama ou odeia. Não há nada de errado nisso. O sabor ajuda a selecionar pessoas com as quais uma empresa deseja trabalhar. Também orienta candidatos a se decidirem por esta ou aquela companhia. Toda empresa ambiciosa quer ser cobiçada como local de referência para talentos, parceiros de negócios, clientes. O grande risco que corre uma cultura corporativa é ficar no meio do caminho, com o desejo ilusório de ser tudo para todos – como a neutra baunilha, sem uma personalidade definida [...] “A cultura é o que mantém coeso um país, um time ou uma empresa”, diz Marcel Telles, acionista do bloco de controle da Anheuser-Busch InBev.

O implemento dessa cultura necessária ao fomento da imagem institucional desejada está diretamente correlacionado à forma como a instituição se comunica com seus diferentes públicos, incluindo os mecanismos adotados para fazê-lo.

Segundo Rasquilha (2007, internet),

A boa imagem da empresa na sociedade é transmitida através de todas as ações que esta efectua, tudo aquilo que consegue realizar e demonstrar, ou seja, tudo o que faz e que a sociedade valoriza. A imagem da empresa depende daquilo que a empresa é, e do que a empresa parece ser.

Rasquilha enumerou como elementos que influenciam a imagem Institucional os fatores humanos, físico, psicossociológico, qualitativos, a identidade visual e as campanhas de comunicação.

Trata-se de patrimônios valiosos a imagem e a reputação de uma instituição, portanto, faz-se necessária a construção de uma imagem positiva diante dos diversos públicos com os quais interage.

Há, no entanto, situações em que a reputação corre riscos e pode ser profundamente prejudicada ou mesmo sofrer graves danos por um longo período, desconstruindo todo o trabalho elaborado para a construção de uma identidade institucional crível e positiva.

Dessa maneira, a fim de contribuir para a melhor imagem e cultura organizacional e, ao mesmo tempo, divulgar o papel do Ministério Público do Tocantins, foram implementados pela Instituição os projetos socioeducativos “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” e “Cidadania no Campo”.

3. Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania”

O Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” é a continuidade, com redimensionamento de conteúdos e estratégias didáticas do primeiro projeto, desenvolvido em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Estado do Tocantins (Seduc), em 2012, intitulado “Conheça o MP”.

A elaboração, execução e avaliação de um projeto, nos dias atuais, não envolve somente a instituição, associação ou grupo proponente. O projeto deve espelhar a conjunção de forças, capacidades e habilidades de todos os envolvidos.

O público-alvo do Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” foi composto pelos estudantes do ensino médio com seus respectivos professores, orientadores educacionais e diretores das unidades escolares.

A opção de tomar como público-alvo os jovens do ensino médio justifica-se pela necessidade de encorajá-los ao exercício de

práticas cidadãs de forma mais diretiva em função da aproximação destes com o exercício profissional e da maior propensão dos jovens a se deixarem levar por vícios como drogas e álcool.

O Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania” contou com esforços de membros e servidores do MPTO, da comunidade escolar (estudantes que formaram equipes, docentes e servidores), de associações de bairros e instituições parceiras, totalizando, em 2013, cerca de 200 colaboradores e, em 2014, cerca de 440.

Ressalta-se que o projeto em tese foi desenvolvido junto às comunidades onde as escolas participantes estavam inseridas, dessa forma, a média total de público envolvido, acrescentando-se tais comunidades e os estudantes que não compuseram equipes, mas que foram beneficiados com as estratégias adotadas, chega a cerca de 5000 pessoas, em 2013 e cerca de 15.000 pessoas em 2014.

Em 2013, o projeto foi executado somente em Palmas, capital do Estado do Tocantins, em três escolas do ensino médio: Centro de Ensino Médio de Taquaralto, Centro de Ensino Médio Tiradentes e Centro de Ensino Médio Castro Alves.

Em 2014, houve uma ampliação e, além de Palmas, outros dois municípios foram contemplados, Colinas do Tocantins e Gurupi. Em Palmas, participaram desta versão do projeto o Centro de Ensino Médio Santa Rita de Cássia, o Colégio Estadual São José e a Escola Estadual Frederico Pedreira Neto. Em Colinas do Tocantins, o Centro de Ensino Médio Castelo Branco, o Colégio João XXIII e a Escola Estadual Francisco Pereira Felício. Já em Gurupi, participaram o Centro de Ensino Médio de Gurupi, CEM Bom Jesus e CEM Ary Ribeiro Valadão Filho.

Um projeto é semelhante a uma tela em construção, pois a cada etapa planejada uma série de detalhes deve ser observada. Para fins de exposição metodológica, o Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando a Cidadania” teve as seguintes fases:

Figura 1: Fases do Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando a Cidadania”

Fases	Atividades
I - Modelagem e Validação do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do projeto pela equipe responsável; • Apresentação pública do Projeto para integrantes do MPE lotados em Palmas; • Elaboração final dos conteúdos didáticos tendo como público-alvo os corpos docente e discente das Unidades Escolares; • Cotação de itens/produtos a serem adquiridos para premiação dos concursos inseridos nas atividades do Projeto.
II- Comunicação Externa do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Projeto, por meio de palestras realizadas na sede do MPTO, sobre a estrutura e missão institucional e defesa dos direitos fundamentais para os professores das escolas participantes e representantes das associações de bairro; • Apresentação do Projeto com os mesmos conteúdos anteriores para os estudantes das unidades escolares participantes.
III- Execução em Campo	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de palestras ministradas pelos membros do MPTO junto aos estudantes das unidades escolares nos períodos matutino, vespertino e noturno. Temáticas das palestras: Direitos Fundamentais e as responsabilidades derivadas; • Formação de equipes de trabalho constituídas pelos alunos, sendo cada uma delas formada por 4 estudantes para trabalho de campo na comunidade de entorno à escola; • As equipes de estudantes, em companhia dos orientadores educacionais e representantes das associações de bairro, realizaram o levantamento de situação nas quais caberia a atuação do MPTO; • Sistematização dos resultados pelas equipes de alunos com foco nas situações observadas; • Encaminhamento dos resultados, em formato de relatório, à Ouvidoria do MPTO.
IV - Sistematização e finalização do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • A Ouvidoria do MPTO encaminhou cópias dos relatórios a uma banca julgadora composta por membros do MPE e representantes da Seduc sem envolvimento direto com as escolas e os educandos e, conforme a situação relatada, estes foram direcionados aos membros do MPE, para a devida atuação na busca de soluções; • Os membros do MPTO atuaram nos casos a eles encaminhados, apresentando à Ouvidoria o andamento dos processos; • A banca julgadora selecionou os três melhores relatórios para premiação utilizando-se de critérios específicos (se a demanda era mesmo de competência do MPE, se a abordagem aos direitos fundamentais foi correta, correção gramatical, entre outros); • No auditório da PGJ, o Ouvidor do Ministério Público apresentou aos estudantes o desdobramento das situações por eles relatadas após atuação dos membros do Parquet e foi feita a premiação dos três melhores relatórios selecionados pela banca. Foram premiados também os professores orientadores e a direção das instituições educacionais envolvidas.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Em 2014, após a avaliação do projeto executado em 2013, ocorreram alterações na metodologia, com a implementação de novas estratégias.

Figura 2: Fases do Projeto “Aprendendo Direito e Resgatando a Cidadania”/ano 2014

Fases	Atividades
I - Modelagem e Validação do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação, pela equipe responsável, do projeto elaborado em 2013 para a versão 2014 • Apresentação pública do Projeto para integrantes do MPE lotados em Palmas; • Readequação, para a versão 2014, dos conteúdos didáticos tendo como público-alvo os corpos docente e discente das Unidades Escolares; • Cotação de itens/produtos a serem adquiridos para premiação dos concursos inseridos nas atividades do Projeto versão 2014 e para manutenção das demais demandas do mesmo.
II- Comunicação Externa do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do projeto aos integrantes do MPTO, lotados em Colinas do Tocantins, Gurupi e Palmas, bem como a três representantes docentes das escolas participantes. Momentos realizados na Sede da PGJ e nas Promotorias de Justiça de Colinas do Tocantins e Gurupi; • Apresentação expandida do projeto, isto é, na sede da PGJ e nas Promotorias de Justiça de Colinas do Tocantins e Gurupi para os estudantes participantes.
II- Execução em Campo	<ul style="list-style-type: none"> • Nas três escolas de cada município, formaram-se diversas equipes com alunos que saíram a campo na comunidade onde as instituições de ensino estão inseridas, na companhia de orientadores, para levantar situações em que caberia a atuação do Ministério Público. Cada equipe tinha quatro componentes; • As equipes compuseram áudios sobre as situações visualizadas e vivenciadas, com a orientação e apoio de professores e orientadores educacionais e encaminharam à Ouvidoria do MPTO, no caso de Palmas e às coordenações das Promotorias de Justiça, no caso de Colinas do Tocantins e Gurupi.
IV- Sistematização e finalização do Projeto	<ul style="list-style-type: none"> • A Ouvidoria do MPTO e as coordenações das Promotorias de Justiça, no caso de Colinas do Tocantins e Gurupi encaminharam cópias dos áudios a uma banca julgadora composta por membros do MPE, radialistas e representantes da Seduc, sem envolvimento direto com as escolas e os educandos e, conforme a situação relatada, aos membros do MPE, para a devida atuação na busca de soluções; • Os membros do MPTO atuaram nos casos a eles encaminhados, apresentando à Ouvidoria e às coordenações das Promotorias de Justiça, no caso de Colinas do Tocantins e Gurupi, o andamento dos processos; • A banca julgadora selecionou os três melhores áudios de cada localidade para premiação, utilizando-se de critérios específicos (se a demanda era mesmo de competência do MPE, se a abordagem aos direitos fundamentais foi correta, edição de áudio, fluência verbal, oralidade, correção gramatical, entre outros); • No auditório da PGJ e em auditórios reservados em Colinas do Tocantins e Gurupi os estudantes tiveram retorno dos desdobramentos das situações por eles relatadas após atuação dos membros do Parquet e foi feita a premiação dos três melhores áudios de cada localidade, selecionados pela banca. Foram premiados também os professores orientadores e a direção das instituições educacionais envolvidas

Fonte: Elaborado pelas autoras.

As novas ações implementadas em 2014 objetivaram um maior envolvimento das diretorias das escolas e o despertar de um novo olhar, por parte dos jovens participantes, para situações que muitas vezes lhes passam despercebidas. Foram elas:

Figura 3: Das atividades realizadas

> As diretorias das escolas implementaram ações para angariar produtos de higiene pessoal e limpeza para doação posterior a entidades que lidam com crianças carentes, menores infratores ou idosos, conforme a escolha das mesmas.
> Na cerimônia final, as escolas de cada localidade que arrecadaram um maior quantitativo de donativos foram contempladas com microcomputadores.
> Nas cerimônias de finalização, foram servidos lanches comunitários implementados com a participação de todos os presentes que, em espírito de colaboração e solidariedade com o próximo, levaram uma fruta para si e outra para o colega. Em Gurupi, além dessa estratégia, por meio do Serviço Social do Comércio (Sesc), alunos da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaie) confeccionaram e doaram salgadinhos para o evento.
> Os alunos de todas as equipes envolvidas de cada município compuseram redações relatando a experiência de terem participado do projeto e o que esta acrescentou para suas vidas. Tais redações foram encaminhadas à Seduc, que se comprometeu em compilá-las em forma de livro, a ser posteriormente utilizado na formação de alunos do ensino fundamental

Fonte: Elaborado pelas autoras

Entre 2013 e 2014, as equipes de alunos participantes apresentaram à Ouvidoria do MPTO e à Coordenação das Promotorias de Colinas do Tocantins e Gurupi aproximadamente 100 manifestações de situações identificadas nas comunidades adjacentes às suas escolas, nas quais caberia atuação ministerial. Todas foram encaminhadas e, se não solucionadas, estão em andamento e aguardam solução. Muitas delas passaram a compor inquéritos e outros procedimentos já existentes, anteriormente já denunciados à instituição ou visualizados por seus membros.

Com o projeto “Aprendendo Direito e Resgatando Cidadania”, o Ministério Público esteve ao lado de adolescentes, auxiliando na transição para a próxima fase de suas vidas, em que eles deixarão as brincadeiras em segundo plano e assumirão novas responsabilidades,

enquanto cidadãos. Entre 2013 e 2014, cerca de 20 mil pessoas conviveram e foram beneficiadas de alguma forma com esse projeto.

4. Projeto “Cidadania no Campo”

O projeto Cidadania no Campo foi elaborado e implementado em 2014, atingindo de forma direta uma média de 5 mil pessoas que residem na zona rural da capital tocantinense, inclusive no Projeto Luzimangues, que pertence ao município de Porto Nacional.

Além de levar atendimento à população por meio da sua Ouvidoria e palestras sobre suas atribuições e os direitos fundamentais, ministradas por Procuradores e Promotores de Justiça, o MPE aproveitou voluntários do seu quadro de pessoal para a execução das estratégias planejadas.

Após a identificação de pessoas com habilidades para contar histórias e estórias, cantar cantigas de roda, encenar apresentações teatrais, tocar instrumentos musicais, entre outros talentos, o Ministério Público agendou visitas às sete escolas públicas rurais, municipais e estaduais. Depois, cada uma dessas instituições recebeu a equipe do Cidadania no Campo para a permuta de conhecimento, cultura, alegria e solidariedade.

Figura 4: Dados sobre as Unidades Escolares

Escola	Endereço	Média de Alunos
ETI Aprígio Thomás de Matos	TO-010, Km 18, Fazenda Consolação	260
ETI João Beltrão	TO-020, Km 8, Taquaruçu Grande	196
ETI Luíz Nunes de Oliveira	Rua Luiz Nunes da Cruz, Distrito de Buritirana	285
ETI Marcos Freire	Fazenda São João	239
ETI Sueli Pereira Reche	TO-030, Km 25,5. Distrito de Buritirana	190
Escola Estadual Entre Rios	Distrito de Buritirana	95
Escola Estadual Beira Rio	Distrito de Luzimangues	636

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O projeto Cidadania no Campo ganhou reforço com atendimentos feitos pela Ouvidoria às demandas apresentadas pelos professores, pais e alunos nas sete escolas em que foi executado. No total, 77 manifestações foram recebidas e encaminhadas para atuação dos Promotores de Justiça competentes. Essas demandas foram, posteriormente, encaminhadas às Promotorias de Justiça. As demandas, de acordo com a Ouvidoria do MPTO, transitam nas seguintes áreas:

Figura 5: Áreas de concentração das demandas a partir das comunidades escolares

GRUPO	Nº
Crimes/Execução Pena	14
Educação	13
Saúde	3
Idoso	1
Controle Externo da Atividade Policial	3
Infância e Juventude	7
Consumidor/Serviços Públicos	7
Meio Ambiente	2
Urbanismo	11
Cidadania	2
Outros	3

Fonte: Elaborado pelas autoras

Além das atividades culturais, os estudantes participaram de palestras com conteúdos sobre cidadania. Procuradores e Promotores de Justiça dialogavam com os estudantes e pais presentes sobre o papel do Ministério Público e sobre Direitos Fundamentais.

Ao mesmo tempo, servidores da instituição e integrantes da Polícia Militar promoveram discussões sobre prevenção às drogas, cuidados com o meio ambiente, defesa pessoal, entre outros temas.

Realizado em parceria com a Secretaria Estadual da Educação e Cultura (Seduc), Secretaria Municipal da Educação de Palmas (Semed)

e Polícia Militar, o projeto Cidadania no Campo foi concebido como parte das comemorações aos 25 anos de existência do MPE, visando aproximar, ainda mais, a instituição da sociedade tocantinense.

O grande trunfo deste projeto foi a adesão do público interno, que participou ativamente das atividades junto à comunidade, comprovando que o desenvolvimento de projetos que aproximem a instituição ministerial e os entes da população possibilita, além de um olhar diferenciado por parte dos cidadãos, a humanização necessária aos processos inerentes à promoção da verdadeira cidadania.

Para sua execução, foi necessária uma quantidade maior de parceiros e voluntários que, para surpresa geral, não surgiram apenas no momento da assinatura do Termo de Parceria. A ele se agregaram, ao longo da execução do Projeto, profissionais cabeleireiros e oficinairos voluntários (amigos de servidores da Seduc, familiares de servidores do MPTO), com apoio do grupo cultural Tambores do Tocantins e do Núcleo de Educação para o Trânsito da Prefeitura de Palmas, que oportunizaram a vivência e a realização de experiências educativas, por meio de teatro e brincadeiras.

A sua execução também causou surpresas devido à visualização de problemas tipicamente urbanos identificados nas proximidades das escolas visitadas, como tráfego e comercialização de entorpecentes e, até mesmo, prostituição infantojuvenil.

O projeto Cidadania no Campo interagiu com público mais diversificado, envolvendo desde a pré-escola ao último ciclo do ensino fundamentais, assim como pais de alunos, professores, gestores e demais profissionais atuantes no ambiente escolar.

5. Conclusão

A execução de projetos socioeducativos é uma das sugestões dadas pela própria população para tornar o Ministério Público mais conhecido e mais humanizado.

Ao se observar o próprio banco de projetos existente no site do Conselho Nacional do Ministério Público, constata-se uma

forte tendência à adoção de estratégias como essas para subsidiar a efetivação de políticas públicas, fomentar a cidadania e se trabalhar a imagem institucional do Ministério Público. Isso corrobora a mudança de perfil que a Carta Magna de 1988 conferiu à instituição ao elegê-la como guardião da cidadania.

Como assevera Teixeira (2010), os projetos impõem um sabor marcante à cultura corporativa do Ministério Público, pelo sabor da aproximação, do cumprimento de metas, dos sorrisos que propicia.

Por meio de seus projetos socioeducativos, de forma lúdica, o Ministério Público Tocantinense obteve êxito no fortalecimento de sua imagem institucional, seja por ter atraído milhares de crianças, jovens, adolescentes, professores e pais de alunos para seu universo, seja pela aproximação proporcionada com o conhecimento dessas diversas realidades. Membros do Parquet e servidores foram a campo durante a execução e puderam diversificar os olhares e realizar releituras de situações cujo conhecimento às vezes se limitava apenas à esfera técnica.

Os projetos também permitem ao Ministério Público uma atuação diferenciada e, às vezes, até mais efetiva, já que o intermédio da Ouvidoria ocasiona o constante acompanhamento dos casos e um sistema de feedback social, pois todos os trâmites são disponibilizados aos interessados.

A execução de projetos socioeducativos no âmbito ministerial possibilitou uma aproximação maior com a sociedade, no que cabe uma referência ao verso da música de Milton Nascimento: “[...] todo artista tem que ir aonde o povo está”. Ao se ter contato mais direto com a população, não apenas esta enxerga a instituição de uma forma diferente, mas aqueles que se aproximam têm como contrapartida um processo empírico de aprendizado mediante a situação vivenciada.

Com certeza, essa nova forma de enxergar influencia na cultura organizacional, podendo trazer como resultado atuações mais incisivas e direcionamentos mais objetivos em prol da coletividade.

Referências

AZEVEDO, Reinaldo. O Ministério Público, o poder de polícia, a PEC 37 e a estranha “eleição democrática” do procurador-geral. Veja online. Postado em 23/04/2013 às 8:03 . Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/o-ministerio-publico-o-poder-de-policia-a-pec-37-e-a-estranha-eleicao-democratica-do-procurador-geral/>>. Acesso em 17 fev. 2015.

COSTA MACHADO, Antônio Claudio da. A intervenção do Ministério Público no processo civil. São Paulo: Saraiva, 1989.

DE SOUZA, Vítor Roberto Corrêa. Ministério Público: aspectos históricos. Jus Navigandi. Publicado em 02/2004. Elaborado em 12/2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4867/ministerio-publico>>. Acesso em 13 fev. 2015.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e a busca pela inclusão social: atuação no âmbito das políticas públicas. 2009. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CEQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fcao_civel%2Facoes_afirmativas%2Faa_do_utrina%2FMP%2520e%2520Pol%2520Publicas.doc&ei=7BvsVOHqKsSYgwTwqYC4Cg&usg=AFQjCNHTo0bh5vd64JORAUFLL-MNFhMZQjg&sig2=NH4aRbVKN2IC_AN7mWIdVA&bvm=bv.86475890,d.eXY>. Acesso em: 20 fev. 2015.

HERCULANO, Flávio, Exposição retrata os 25 anos do Ministério Público do Tocantins. Portal do Ministério Público do Estado do Tocantins. Disponível em: <<http://mpto.mp.br/web/portal/2013/12/13/exposicao-retrata-os-25-anos-do-ministerio-publico-do-tocantins#page>>. Acesso em 20 fev. 2015.

INSTITUTO ANÁLISE. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Pesquisa Qualitativa: Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público. 2003a. Disponível em: <<http://>

www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2012/pesquisa_imagem_quali.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

INSTITUTO ANÁLISE. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Pesquisa Quantitativa: Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público. 2003b. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2012/pesquisa_imagem_quanti.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

LOPES, J. A. V. Democracia e cidadania: o novo Ministério Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MACEDO JÚNIOR, R. P. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In SADEK, M.T., (org). Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. ISBN: 978-85-7982-032-8. Available from SciELO Books. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2015.

POGODA, Cristina F. PIREES, João T. MORETTI, Telam. Avaliação de resultados de projetos e programas sociais. Faculdade de Administração da Universidade de São Paulo - USP. VI SEMEAD, 2003. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ead.fea.usp.br%2Fsemead%2FADM%2520GERAL%2F053Adm%2520-%2520Avalia%25E7ao%2520e%2520Resultados%2520de%2520Projetos.doc&ei=WKfsVKb9CILsgwShhYLQDg&usg=>

AFQjCNfKLGb0P-G3HriGkSVL7IzZZpOZvA&sig2=63iDdCL18yCDgZaZliTXVQ>. Acesso em 18 fev. 2015.

TEIXEIRA, A. Tudo menos baunilha. In.: Revista Época. Publicado em 4 mar 2010. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,EMI125291-16642-4,00-TUDO+MENOS+BAUNILHA.html>>. Acesso em 15 fev. 2015.

TEJADAS, Silvia da Silva. Serviço Social & Sociedade. n. 115, São Paulo, Jul/Set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282013000300004&script=sci_arttext>. Acesso em 16 fev. 2015.

RASQUILHA, LUÍS. Imagem institucional. Publicado em 25 jun. 2007. Disponível em: <<http://comunicacaomarketing.blogspot.com.br/2007/06/imagem-institucional.html>>. Acesso em 18 fev. 2015.

REALIZAÇÃO



CENTRO DE
ESTUDOS E
APERFEIÇOAMENTO
FUNCIONAL

ISSN 1984-168X

