

APROVADA POR UNANIMIDADE

O enfraquecimento dos ciclos de pobreza e a atuação preventiva do Ministério Público, no contexto da promoção pessoal de integrantes ou apoiadores de entidades civis subvencionadas com verbas públicas.

Marcos Pereira Anjo Coutinho

Promotor de Justiça

1. INTRODUÇÃO.

O assunto indica ponto relevante para o sadio funcionamento do Estado Democrático de Direito, relacionado à necessidade da quebra de modelos mantenedores das deficientes condições materiais de comunidades brasileiras, trazendo à baila a questão dos *ciclos de pobreza* e as suas perpetuações atentatórias ao patrimônio público e à ordem jurídica eleitoral.

O cotidiano administrativo evidencia ser usual, em nosso país, a existência de convênios ou ajustes envolvendo o Poder Público e uma considerável gama de pessoas jurídicas de direito privado e ONGs, buscando-se maior eficiência e a participação da sociedade organizada, com lastro no correto paradigma do terceiro setor.

Não obstante, desvios de finalidade nas atividades dessas entidades expõem, frequentemente, situações de promoção pessoal de “políticos”, como provedores especiais de uma determinada comunidade carente. Essa realidade fomenta a perpetuação dos denominados *ciclos de pobreza*, fenômenos assecuratórios da hegemonia de um determinado grupo de agentes públicos ou políticos, calcado no assistencialismo e clientelismo.

A atuação preventiva do Ministério Público no exame e fiscalização das entidades civis, não apenas tem o condão imediato de preservar a hígidez dos próprios repasses financeiros, como também, na tese proposta, de enfraquecer a utilização destes em ações lesivas à impessoalidade e à

moralidade, desnudando-se a deletéria bandeira eleitoral de pessoas alcançadas pela publicidade advinda desse mecanismo que se alimenta da miséria.

2. FUNDAMENTOS.

2.1. O DEVER DE ENFRENTAMENTO DOS CICLOS DE POBREZA E OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Os *ciclos de pobreza* podem ser entendidos, em sentido amplo, como uma série de fenômenos sociais, econômicos e políticos que auxiliam a manutenção de uma determinada situação de carência. Apresentam-se, assim, como nocivos elementos estabilizadores de um quadro de pobreza, não dinamitáveis sem uma intervenção externa.

Segundo o professor José Afonso da Silva:

“A pobreza é o estado de quem não tem o necessário para a vida, de quem vive com escassez; [...] consiste, assim, na falta de renda e recursos suficientes para o sustento, na fome e na desnutrição, más condições de saúde, limitado acesso à educação e na maior incidência de doenças e mortalidade, especialmente mortalidade infantil. [...] Pois bem, erradicar esse estado é o que constitui o objetivo fundamental da República aqui analisado. [...] Em verdade, também a erradicação da pobreza e da marginalização é um modo de se construir aquela sociedade livre, justa e solidária, objetivo fundamental consignado no inciso I do artigo em comentário.”⁶⁸

A Carta Política de 1988 trouxe entre os princípios fundamentais, estruturantes do Estado brasileiro, a erradicação da pobreza. É uma norma constitucional, não apenas uma alegoria cristã ou vetor de estrita natureza programática:

“Os fundamentos do Estado Democrático brasileiro vêm descritos no artigo 1º da Constituição da República:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos

⁶⁸ DA SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 2ª edição. Malheiros Editores. 2006. pp. 47 e 48.

Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (grifo nosso).

Detentores da mesma essência, também identificados como **princípios fundamentais** (Título I), encontram-se os objetivos centrais da República brasileira:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; **III - erradicar a pobreza** e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (destaque nosso).

Os valores em questão, de magnitude singular, invariavelmente condicionam o intérprete, servindo de norte para a realização constitucional. São os **pontos de partida** do sistema.

Na linha das colocações de Humberto Ávila, tem-se que *‘O ordenamento jurídico estabelece a realização de fins, a preservação de valores e a manutenção ou a busca de determinados bens jurídicos essenciais à realização daqueles fins e à preservação desses valores. O intérprete não pode desprezar esses pontos de partida.’*⁶⁹

[...]

Um dos maiores desafios no trato desse objetivo constitucional é o fato reconhecido como *‘ciclo da pobreza’*, que consiste numa retroalimentação dos fenômenos que corroboram a permanência da realidade miserável.”

[...] a satisfação dos ideais constitucionais, diante dos contemporâneos matizes teóricos, não pode ficar a mercê de conveniências políticas de momento, partidarismo ou hiatos administrativos. Ao revés, é imposição aos Poderes Públicos e à sociedade, para o alcance do bem comum, que, sabidamente, não se confunde

⁶⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. Malheiros Editores. 6ª edição. 2006. pp. 34/35.

com o bem de muitos.⁷⁰

O respeito aos objetivos do Estado também assume, nesse ângulo, caráter político, ao contribuir para o enfraquecimento de ideologias de dominação:

‘O Direito deve ser compreendido e estudado não só em relação ao que ele é, mas, também, como ele deve ser para interferir positivamente na realidade social, transformando-a. [...] A dogmática jurídica, como ciência do estudo do direito positivo, deve assumir nítida função construtiva/criativa e transformadora, impondo a compreensão do direito positivo de forma desmistificada, não-alienada, como expressão da vida social e a ela diretamente inerente.’^{71, 72}

Nesse contexto, o enfraquecimento dos *ciclos de pobreza*, matéria de natureza essencialmente transindividual, apresenta-se como um dever constitucional do Ministério Público, porquanto está vinculado à efetividade do aludido art. 3º, incisos I e III, da Constituição da República, harmoniosamente combinada com as funções institucionais do *Parquet*.

2.2. ATUAÇÃO PREVENTIVA NO ESTUDO PROPOSTO. IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVA, MORALIDADE E O ESTADO DEMOCRÁTICO. ENTIDADES CIVIS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADES PREVISTAS EM CONVÊNIO OU AJUSTES COM O PODER PÚBLICO. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À PROMOÇÃO PESSOAL. ART. 37, CAPUT, CRFB. LC 64/90.

Como visto, a questão traz um aspecto nevrálgico para o bom funcionamento do Estado Democrático, consistente no enfrentamento de situações que auxiliam a manutenção de um atrasado *status quo*.

⁷⁰ Atente-se, todavia, para não confundir bem comum com o bem de muitos. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) já previa, ao seu modo, o Estado Constitucional de Direito ao distinguir, no *Contrato Social*, a vontade geral da vontade de todos. Deveras, ‘uma decisão pode satisfazer à grande maioria e, ainda assim, ser ilegítima – quando a união de todos se dá por vantagens pessoais, e não pelo bem comum’, nas palavras de Janine Ribeiro em citação à obra do autor francês. E arremata o professor da USP: ‘E isso porque o essencial, na república, não é quantos são beneficiados, mas sim o tipo de bem que se procura. (FERREIRA LIMA, Marco Antônio e NOGUEIRA, Ranieri Ferraz, *Prisões e Medidas Liberatórias*. Ed. Atlas. 2011. pp. 8/9).

⁷¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Direito Material Coletivo. Superação da Summa Divisio* Direito Público e Direito Privado por uma nova Summa Divisio Constitucionalizada. Ed. Del Rey. 2008. p. 599.

⁷² COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. O Ministério Público e o Combate às Causas da Pobreza, in *Teoria Geral do Ministério Público*, Coordenação de Gregório Assagra de Almeida e Jarbas Soares Junior, Ed. Del Rey, 2013, pp. 375/429.

Muitas comunidades carentes são assistidas por ações e programas desenvolvidos por ONGs, entidades filantrópicas, associações comunitárias *etc.* A participação das entidades civis é positiva, haja vista que o Estado tem recursos finitos e o terceiro setor, uma realidade mundial, representa complemento salutar na dinâmica social.

O que se revela um importante mecanismo de participação social, todavia, encontra, por vezes, vícios graves, notadamente, quando, através de convênios ou ajustes celebrados com o Poder Público, existe a realização de atividade assistencialista concomitante à personificação de um benfeitor da comunidade, invariavelmente um político ligado à entidade civil beneficiada pelos repasses de verbas públicas.

E o dano maior reside no *ciclo de pobreza* estimulado por essa realidade: de um lado, o escuso interesse de manutenção dessa ciranda de insensatez, onde os bônus eleitorais são atrelados à permanência das atividades assistencialistas personificadas na figura do caridoso “político”; de outro, a conveniência de obstar uma política pública diversa do assistencialismo estéril.

Assim, inibir tais ações promocionais, em atividades subvencionadas pelo erário, se mostra não apenas congruente com os comandos inseridos nos princípios da impessoalidade administrativa e da moralidade (art. 37, *caput*, da CRFB), mas também obediente aos objetivos da República brasileira (art. 3º, incisos I e III, da CRFB).

Noutro giro, o combate aos abusos de poder econômico e político também é fortalecido, desestimulando-se a prática de ilícitos eleitorais, notadamente quando ocorre a interlocução entre a promotoria de justiça especializada na defesa do patrimônio público e o Ministério Público Eleitoral, para fins de aplicação da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade).

Afinal, as receitas das entidades civis, provenientes do erário, devem ter exclusiva afetação pública, não podendo servir de base para publicidade, promoção pessoal e propaganda subliminar ou velada de quaisquer gestores ou cidadãos, o que acarreta o desvio de finalidade, a ofensa à legislação eleitoral e aos aludidos princípios constitucionais.

3. CONCLUSÃO.

Diante dos fundamentos, conclui-se:

- a) O Ministério Público deve, prioritariamente, atuar nas questões de natureza transindividual relacionadas aos fatos que estimulam os denominados *ciclos de pobreza*,

impugnando-os por obediência à principiologia constitucional inserida no art. 3º, incisos I e III, da Carta Política de 1988.

b) Nesse contexto, o Ministério Público deve perseguir a eliminação de atividades lesivas à impessoalidade administrativa e à moralidade, nas atividades públicas ou subvencionadas pelo Poder Público, questionando a utilização desvirtuada das entidades civis na manutenção de eleitoreiros modelos de assistencialismo, com o escopo de fortalecer o Estado Democrático brasileiro.

c) Por consequência, devem ser promovidas medidas extrajudiciais ou judiciais para a total abstenção da promoção pessoal de agentes públicos ou cidadãos ligados às entidades civis, no exercício dessas atividades assistenciais.

d) Finalmente, a promotoria de justiça especializada na defesa do patrimônio público deve promover a comunicação ao Ministério Público Eleitoral de toda a sua atuação preventiva em matérias relacionadas a condutas assistencialistas que envolvam dinheiro público e promoção pessoal de agentes públicos ou privados, de modo a viabilizar o exame do eventual ilícito nesta seara, ainda que não se trate de ano eleitoral.