



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

TIAGO GADELHA XAVIER PAMPLONA

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

SOUSA - PB  
2007

TIAGO GADELHA XAVIER PAMPLONA

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Me. Edjane Esmerina Dias da Silva.

SOUSA - PB  
2007

TIAGO GADELHA XAVIER PAMPLONA

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. MS Edjane E. Dias da Silva (Orientadora)

\_\_\_\_\_  
Examinador (a)

\_\_\_\_\_  
Examinador (a)

SOUSA - PB  
Junho/2007

Dedico esse trabalho ao meu filho Gabriel, fonte inesgotável de paz e alegria.

Dedico também, a todas às crianças e jovens, que representam a causa desse estudo e o anseio por um Brasil melhor.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte inesgotável de luz e inspiração divina, que guia meus passos no caminho inestimável do bem.

Aos meus amores, Edivania e Gabriel, pelo carinho e compreensão nas horas subtraídas do convívio familiar.

Aos meus pais, José João e Neusa, que sempre estiveram presentes na minha vida, com ternura e dedicação.

Às minhas irmãs, Edineusa e Josineide, pelo apoio e incentivo na realização dos meus objetivos.

À professora Edjane E. Dias da Silva, pelas valiosas orientações que contribuíram na elaboração dessa monografia.

Enfim, a todos que estiveram ao meu lado ao longo dessa jornada acadêmica e que foram parte integrante dessa conquista.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo primordial, fazer um estudo do papel do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Como ponto de partida, é feita uma rápida análise dos direitos conquistados na área da infância e da juventude ao longo dos anos; que apesar de ter avançado do ponto de vista legal, ainda não se mostra eficaz perante a realidade diagnosticada de várias violações desses direitos nos tempos atuais. Neste contexto, justifica-se a escolha do tema, enfocando o Ministério Público como importante Instituição na implementação desses direitos. Para isso, destaca-se o desenvolvimento do Ministério Público e seu novo perfil atribuído pela Constituição de 1988, como órgão "agente" defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, compreendidos desta forma os direitos da criança e do adolescente. Com efeito, o estudo apresenta diversas atribuições conferidas aos membros do Ministério Público, elencadas pela Constituição e especialmente pelo Estatuto da criança e do Adolescente, que se apresentam em medidas tanto judiciais, como extrajudiciais, revelando-se assim em meios fundamentais para a busca da efetivação dos direitos em tela. No entanto, apesar de um certo progresso do ponto de vista formal, verifica-se que alguns aspectos ainda impedem a resolução dos problemas diagnosticados, como alguns de ordem social, política, econômica e institucional. Na prática, percebe-se que o desenvolvimento de políticas públicas é fundamental para equacionar grande parte desses problemas, constatando-se que deveria existir uma maior integração de todos os setores da sociedade, somando-se ao importante papel que o Ministério Público deve exercer perante os órgãos responsáveis pela implantação e execução das políticas públicas direcionadas ao setor. Enfim, conclui-se, que é preciso sobretudo que o Ministério Público possa incorporar de forma substancial todas as suas atribuições, auferidas ao seu novo perfil institucional, consubstanciando-se em um importante órgão capaz de colocar em prática todas essas ações visando principalmente a concretização de todos os direitos afetos às crianças e adolescentes, resguardados pelo atual ordenamento jurídico.

**Palavras-chave:** Criança e Adolescente, Ministério Público, Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The present work has as objective prime, to make a study of the paper of the Public prosecution service in the defense of the rights of the child and the adolescent. As starting point, a fast analysis of the rights conquered in the field of infancy and youth to the long one of the years is made; that although to have advanced of the official point of view, still one does not reveal efficient before the diagnosed reality of some breakings of these rights in the current times. In this context, it is justified choice of the subject, focusing the Public prosecution service as important Institution in the implementation of these rights. For this, it is distinguished the development of the Public prosecution service and its new profile attributed for the Constitution of 1988, as defending "agent" agency of unavailable the public and person rights, understood of this form the rights of the child and the adolescent. With effect, the study it presents diverse attributions conferred to the members of the Public prosecution service, express for the Constitution and especially for the Statute of the child and the Adolescent, who if present in such a way in measures official, as not official, showing thus in basic ways for the search of the implementation right them in screen. However, although a certain progress of the form point of view, is verified that some aspects still hinder the resolution them diagnosed problems, as some of public order, politics, economic and institution. In the practical one, it is perceived that the development of public politics is basic to equate great part of these problems, evidencing itself that a bigger integration of all would have to exist the sectors of the society, adding itself the important paper that the Public prosecution service must exert before the responsible agencies for the implantation and execution of the directed public politics to the sector. At last, one concludes, that she is necessary over all that the Public prosecution service can incorporate of substantial form all its attributions, gained to its new institution profile, verifying itself in an important agency capable to place in practical all these actions aiming at mainly the concretion of all the right affection to the children and adolescents, protected for the current official system.

**Word-key: Child and Adolescent, Public Prosecution Service, Public Politics.**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 - ANÁLISE PRÉVIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ....	11
1.1 Evolução histórica do direito da criança e do adolescente.....	11
1.1.1 No âmbito Internacional.....	11
1.1.2 No âmbito brasileiro.....	14
1.2 O novo paradigma em relação à criança e o adolescente.....	15
1.3 Situação infanto-juvenil na atual conjectura brasileira.....	18
CAPÍTULO 2 - O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	21
2.1 Origem e desenvolvimento do Ministério Público.....	21
2.2 Conceito, princípios, garantias e vedações para o pleno desempenho do Ministério Público.....	25
2.3 Atuação do Ministério Público na proteção da infância e da adolescência.....	27
2.3.1 Mandado de segurança, de injunção e <i>habeas corpus</i> .....	29
2.3.2 Ação Civil Pública.....	30
2.3.3 Inquérito Civil.....	32
2.3.4 Termo de Compromisso de Ajustamento.....	32
2.3.5 Outros procedimentos.....	33
2.4 Promotoria da infância e da juventude da comarca de Sousa.....	35
CAPÍTULO 3 - O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À INFÂNCIA E A JUVENTUDE.....	37
3.1 Considerações iniciais.....	37
3.2 O Ministério Público e as políticas públicas.....	38
3.3 Atuação judicial.....	40
3.4 Atuação extrajudicial.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	49
ANEXOS.....	51

## INTRODUÇÃO

O estudo proposto, objetiva colocar em discussão alguns fatores pertinentes aos direitos da criança e do adolescente e analisar qual o papel que o Ministério Público tem na defesa desses direitos.

Apesar do sistema legal conferir um amplo rol de direitos à criança e ao adolescente, ainda persistem violações absurdas contra essa parcela da comunidade, como podem ser conferidas em dados de institutos de pesquisas, relatórios, noticiários, sem contar com os inúmeros casos que não são registrados, como por exemplo, a violência doméstica, abuso sexual, prostituição, o consumo de substâncias nocivas, como o álcool, as drogas e etc.

Portanto, visando analisar a concretização dos direitos da criança e do adolescente, o presente estudo pretende avaliar a atuação do Ministério Público, através de suas atribuições e mecanismos conferidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em fiscalizar e defender esses direitos.

O presente tema torna-se pertinente e assume relevância social, pois propõe analisar uma instituição que é constitucionalmente designada para defender os interesses da sociedade, defendendo a aplicação e execução da legislação. Colabora também no que se refere à compreensão de como o Ministério Público pode contribuir para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Para isso, utilizou-se os métodos de análise bibliográfica e de pesquisa documental, buscando dados em várias fontes, visto que, são perfeitamente apropriados ao problema em estudo, qual seja: a atuação do Ministério público está sendo eficaz para a efetivação dos direitos à criança e ao adolescente? Acredita-se que apesar dos esforços dessa instituição e de alguns êxitos empregados por instrumentos como a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil, Termos de Compromisso de Ajustamento, muitos problemas de ordem macro estrutural precisam ser superados; e que é preciso uma grande mobilização de todos os setores da sociedade para impedir que os direitos infanto-juvenis continuem sendo violados.

No primeiro capítulo são discutidos os direitos da criança e do adolescente, como eles se desenvolveram até chegar ao positivado na legislação atual (CF/88 e ECA) e como estão sendo aplicados. Para isso, relata-se desde as antigas civilizações, quando não existia qualquer proteção a infância, passando por

incipientes dispositivos de amparo apenas aos menores considerados em situação irregular, para chegar às modernas legislações que rompem com o antigo paradigma, adotando uma nova doutrina de proteção integral. Ao final, faz-se um paralelo desses direitos conquistados com a realidade atual de crianças e jovens do Brasil, visando inicialmente questionar sobre a aplicabilidade dos direitos da criança e do adolescente, legalmente constituídos, e justificar a inserção do Ministério Público na defesa destes.

A partir desse contexto, o segundo capítulo aborda como o Ministério Público, no desempenho de suas funções constitucionais e infraconstitucionais, pode colaborar na garantia dos direitos da criança e do adolescente. Para isso, faz-se um breve resgate histórico de sua origem e desenvolvimento, buscando compreender a ampliação de suas atribuições na defesa dos interesses da sociedade.

Aborda-se também o novo perfil atribuído pela constituição, ressaltando o conceito, os princípios, garantias e vedações para seu pleno desempenho, além de apresentar através da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente as principais atribuições do Ministério Público em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Após essa análise teórica, conferiu-se na prática algumas ações aplicadas na comarca de Sousa-PB, a partir de informações adquiridas na promotoria da infância e da juventude desse município.

O terceiro capítulo tem como objetivo apresentar e analisar a atuação do parquet em face das políticas sociais públicas de proteção ao menor, abordando os principais problemas para o seu desenvolvimento, bem como, os mecanismos jurídicos e extrajudiciais que os membros do Ministério Público podem utilizar para a implantação dessas ações, com vistas a assegurar a concretização dos direitos à criança e ao adolescente, conferidos na legislação vigente.

Nas considerações finais, são sintetizadas algumas questões específicas sobre o tema, abordando inclusive, propostas para a implementação dos direitos da criança e do adolescente.

## CAPÍTULO 1 ANÁLISE PRÉVIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Neste primeiro capítulo, apresenta-se como ponto de partida uma análise dos direitos da criança e do adolescente no tempo e no espaço, destacando sobretudo os avanços legislativos, tanto internacionais como nacionais, até chegar a atual doutrina da proteção integral. Já num segundo momento, essa análise é confrontada com alguns dados da realidade brasileira de crianças e jovens; servindo assim, para o questionamento se os direitos assegurados até a legislação em vigor estão sendo aplicados em sua plenitude, para a partir daí, nos próximos capítulos, considerar o papel que o Ministério Público deve desempenhar diante desse contexto.

### 1.1 Evolução histórica do direito da criança e do adolescente

A compreensão dos institutos jurídicos da atualidade voltados para crianças e adolescentes depende, em linhas gerais, de um conhecimento da evolução histórica desse ramo do Direito.

#### 1.1.1 No âmbito Internacional

Fazendo um breve relato da origem dos direitos da criança e do adolescente, a nível internacional, pode-se observar que desde a Antiguidade<sup>1</sup> não havia qualquer amparo em relação à infância e a juventude, uma vez que em algumas legislações antigas admitiam a eliminação de filhos débeis, defeituosos, até mesmo, a asfixia de recém-nascidos, pelo simples fato de serem do sexo feminino.

Esta tendência era comum em diversos povos provenientes das civilizações mais primitivas, como Egito, Grécia, Roma.

Ao contrário do que é visto hoje em diversos ordenamentos jurídicos, na Antiguidade os filhos menores não eram considerados sujeitos de direito, mas sim, como no período inicial de Roma, servos da autoridade paterna, ou seja, o pai tinha

---

<sup>1</sup> Período da História que corresponde às mais antigas civilizações, que a cronologia ocidental define entre a utilização da escrita (c. 4000 a.C.) e a queda do Império Romano (476 d.C.).

o terrível *jus vitae necis* sobre a pessoa do seu filho não emancipado, podendo aliená-lo, e nos tempos mais remotos, até matá-lo, como relata José de Farias Tavares (2001, p. 46).

Porém, foi em Roma, civilização que exerceu grande influência no direito ocidental, que se verifica o primeiro registro normativo em face dos menores, destacando-se a distinção entre infantes púberes e impúberes. Ao contrário daqueles, estes eram tratados de forma diferenciada, isto é, isentos de penas mais severas, podendo, desde que verificado o discernimento, sofrer outras punições não muito rígidas, como mostra o texto da Lei das XII Tábuas, de 450 a.C. transcrito de Meira (1972, p. 171):

#### TABUA SÉTIMA

Dos delitos

3. Aquele que fez encantamento sobre a colheita de outrem;
4. Ou a colher furtivamente à noite antes de amadurecer ou a cortou depois de madura, será sacrificado à Ceres;
5. Se o autor do dano é impúbere, que seja fustigado a critério do pretor e indenize o prejuízo em dobro.

Já na Idade Média, segundo José de Farias Tavares (2001, p. 48), atenuou-se a severidade de tratamento das pessoas com idade precoce, sobre tudo, em razão da influência do cristianismo aos povos da época. Aplicando-se desse modo, normas um pouco mais brandas com relação às aplicadas aos adultos que cometiam os mesmos delitos.

As Ordenações Filipinas, que vigoravam em Portugal a partir de 1603 e no Brasil até 1830, espelhavam este espírito da época. No título CXXXV do Livro Quinto, por exemplo, diz: "... quando o delinqüente for menor de dezessete anos cumpridos, posto que o delito mereça morte natural, em nenhum caso lhe será dada, mas ficará em arbítrio do julgador dar-lhe outra menor pena" (PIERANGELLI, 1980, p. 133).

Este cenário, ainda repressor, adotado pelos povos do passado no tratamento com o menor infrator perdurou por muitos anos, até chegar no final do século XVIII com um pequeno avanço, ou seja, a partir da criação do Código Francês de 1791, que vislumbrava algumas características de natureza recuperativa, com o aparecimento de medidas de reeducação e o sistema de atenuação de penas, para os menores infratores.

Segundo Munir Cury (2002, p. 12), em 1924, a Declaração de Genebra foi o marco inicial, no plano internacional, que determinava a necessidade de proporcionar as crianças e adolescentes uma legislação de proteção especial.

Posteriormente, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, ratifica este pensamento estabelecendo expressamente no artigo 25 que: "... §2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais".

Nesse sentido, em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, definiu os direitos universais das mesmas, reconhecendo os cuidados e assistências essenciais que se deve atribuir a infância, sujeitos em desenvolvimento que são.

No 7º Congresso das Nações Unidas, realizado em Milão, no ano de 1985, sobre prevenção de delito e tratamento do delinqüente, são recomendadas as Regras de Beijing, adotadas pela Assembléia Geral em 29.11.85, que estabelecem a justiça da infância e da juventude como instrumento fundamental no processo de desenvolvimento de cada país; e como orientação essencial, a necessidade de promover o bem estar da criança e do adolescente, como também, o da sua família, a exemplo das seguintes regras:

#### **1. Orientações fundamentais**

**1.1.** Os Estados Membros procurarão, em consonância com seus respectivos interesses gerais, promover o bem-estar da criança e do adolescente e de sua família.

**1.2.** Os Estados Membros se esforçarão para criar condições que garantam à criança e ao adolescente uma vida significativa na comunidade, fomentando, durante o período de idade em que ele é mais vulnerável a um comportamento desviado, um processo de desenvolvimento pessoal e de educação o mais isento possível do crime e da delinqüência.

De acordo com Josiane Rose Petry Veronese (1997, p. 23) em 1989, foi aprovado o texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, pela Assembléia das Nações Unidas, exigindo dos Estados signatários o comprometimento com algumas obrigações. Em comparação com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, a autora esclarece (1997, p. 12):

chama atenção o fato de que a Convenção Internacional, diferentemente da Declaração Universal dos Direitos da Criança, não se configura numa simples carta de intenções, uma vez que tem natureza coercitiva e exige do Estado Parte que a subscreveu e ratificou um determinado agir, consistindo, portanto, num documento que expressa de forma clara, sem subterfúgios, a responsabilidade de todos com o futuro.

Assim, só com o desenrolar da História e com o aperfeiçoamento das legislações em todo mundo, é que foram sendo criadas regras específicas e obtidos avanços para a proteção da infância e da adolescência.

### 1.1.2 No âmbito brasileiro

Faz-se necessário para compreensão e melhor análise dos atuais institutos jurídicos que versam sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil, a abordagem de alguns dispositivos históricos do nosso ordenamento jurídico sobre determinada matéria.

Segundo João Batista Costa Saraiva (2003, p. 23), vigorava no Brasil até a criação da primeira legislação penal brasileira, o mesmo ordenamento jurídico que regiam os portugueses (as ordenações Filipinas), de caráter essencialmente repressor.

Em 1830 o Brasil instituiu o Código Criminal Imperial, nos moldes do Código Penal Francês, de 1791, abordando em seu arcabouço a problemática dos menores abandonados e/ou em situação irregular.

Posteriormente, em 1927, surge o primeiro Código de Menores, criado através do Decreto-Lei nº 17.947/27-A, conhecido como o Código de Mello Matos.

Veronese (1999, p. 26) relata que o Código de Mello Mattos resumiu, de maneira aperfeiçoada, leis e decretos que se propunham a aprovar um mecanismo legal que desse atenção especial à criança e ao adolescente, substituindo as concepções obsoletas, e passando a assumir a assistência infanto-juvenil, sob uma perspectiva educacional.

Esse código consolida assim as leis de assistência e proteção a menores, que vieram se constituindo desde o início da República, visando os menores abandonados e os delinqüentes, que ameaçavam a ordem pública.

De acordo com José de Farias Tavares (1999, p. 13), a nível constitucional, a preocupação do legislador brasileiro ficou consignada pela primeira vez na Carta Magna de 1934, abordando, mesmo de forma genérica, no que concerne à maternidade e à infância; por conseguinte todas as constituições que se seguiram foram sendo acrescentadas previsões expressas de um tratamento diferenciado para a criança e o adolescente.

Em 1979, foi publicada a Lei nº 6.697/79, instituindo o novo Código de Menores, que buscou dispor acerca da assistência, vigilância e proteção àqueles que se encontravam em situação irregular em idade até dezoito anos, e entre dezoito e vinte um ano, nos casos expressos em lei.

Não obstante a alguns avanços na legislação brasileira, foi com a Constituição Federal de 1988 que a criança e o adolescente foram tratados com absoluta prioridade, onde passou-se a substituir os preceitos da situação irregular para os da doutrina de proteção integral, considerando a criança e o adolescente como sujeitos pleno de direito.

Corroborando com o disposto na Constituição de 1988, como também nos movimentos internacionais em relação à criança e ao adolescente, e em paralelo a triste realidade brasileira no crescimento da marginalização juvenil, foi criada a lei 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Este dispositivo além de prever a proteção integral, elevou o adolescente a categoria de responsável pelos atos considerados infracionais, aplicando-se como punição aos transgressores medidas sócio-educativas.

Torna-se manifesto, pelo que até aqui foi observado, o avanço *dos direitos fundamentais da criança e do adolescente*, nas legislações internacionais e dentro do ordenamento jurídico brasileiro. A seguir, veremos mais detalhadamente como se desenvolveu, no Brasil, esse novo paradigma de passagem do menor da condição de objeto para sujeito de direitos.

## 1.2 O novo paradigma em relação à criança e o adolescente

Com a proclamação da Constituição Federal de 1988 e com a implantação da lei 8.069/90, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inspirados em vários movimentos internacionais de proteção especial à infância, desde a Declaração de Genebra à convenção sobre os direitos da criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1989, a matéria relacionada à criança e ao adolescente toma um novo rumo na sociedade brasileira.

Ao contrário do velho paradigma, representado pelas leis 4.513/64 (Política Nacional de Bem-Estar do Menor) e 6.697/79 (Código de Menores), passa a vigorar, com a Constituição e o Estatuto, a chamada doutrina da proteção integral, que procura através das ações do Estado e da sociedade, com um amplo conjunto

de direitos, assegurar aos menores de idade a satisfação de todas as necessidades essenciais para uma vida digna e saudável, além de garantir-lhes prioridade absoluta e coloca-los a salvo de qualquer abuso ou ameaça contra seus direitos, como mostra o art. 227 da CF:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Com a antiga Lei 6.697/79, de caráter predominantemente repressivo e correcional, o Estado se preocupava basicamente com a vigilância, e com menos empenho, na assistência e proteção a menores que se apresentassem numa situação irregular, derivada da própria conduta (infrações), da conduta familiar (maus-tratos) ou da sociedade (abandono).

Entretanto, segundo José de Farias Tavares (1999, p.7), com o novo sistema legal a proteção “se estende a toda criança e a todo adolescente em qualquer situação jurídica.

Ao passo que a legislação anterior tratava o menor como objeto restritivo de direitos, com a nova ordem constitucional e com o ECA, a criança e o adolescente, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento<sup>2</sup>, foram considerados sujeitos de direitos plenos, estabelecendo, ainda, absoluta prioridade no atendimento e efetivação de suas necessidades fundamentais, como está exposto no art. 4º, parágrafo único, do ECA:

Art. 4º...

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Deste modo, os princípios e concepções relativos à infância e a juventude, embutidos nesse conjunto de normas até aqui expostas, levam em

---

<sup>2</sup> Significa que são aplicáveis direitos especiais à criança e ao adolescente, decorrentes do estado de vulnerabilidade dos mesmos, pelo fato de ainda não terem pleno desenvolvimento físico e mental.

consideração a doutrina da proteção integral como base e sistema essencial para garantir às crianças e aos adolescentes seus direitos básicos, tais como os apresentados sobre o prisma da lei estatutária:

- A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (art. 7º).
- A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (art. 15).
- Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (art. 19).
- A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho... (art. 53).
- A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 71).

Dessa explícita ruptura substancial com o antigo Código de Menores, surgiu como se vê uma nova institucionalização, de caráter democrático, participativo e descentralizado, já que, em relação à tutela dos interesses consignados às crianças e aos adolescentes a responsabilidade passa a ser da família, da comunidade, do Poder Público e de toda a sociedade (ECA, art.4º).

Diante dessas relevantes mudanças no atendimento infanto-juvenil, também foi conferida pelo legislador constituinte, a legitimação do Ministério Público, como órgão do Estado, para atuar de modo mais amplo possível na garantia da proteção integral de crianças e jovens, utilizando-se de todos os meios judiciais e extrajudiciais previstos no ordenamento jurídico.

Assim, pertence ao Ministério Público a importante missão de procurar efetivar as disposições do art 227 da Constituição e do Estatuto da Criança do Adolescente, cabendo aos seus representantes o dever de defender com todos os meios legais disponíveis a proteção integral da infância e da juventude, bem como, zelar pela absoluta prioridade no atendimento dos mesmos.

Com efeito, os direitos da criança e do adolescente, apesar de alcançar grandes avanços legais, precisam, além disso, de muitos esforços para serem efetivados, pois como será verificado a seguir, ainda existem grandes problemas envolvendo crianças e adolescentes que precisam ser superados.

### 1.3 Situação infanto-juvenil na atual conjectura brasileira

Conforme o exposto, apresenta-se no cenário brasileiro um grande progresso na legislação referente à infância e a juventude. Neste momento cabe analisar a real situação de crianças e adolescentes no Brasil, os avanços, retrocessos, para posteriormente verificar mais detalhadamente o papel do Ministério Público na defesa dos direitos assegurados a esse público especial.

O Brasil é uma das 13 maiores potências econômicas do mundo, mas continua sendo um país injusto e desigual.

De 170 milhões de habitantes, cerca de 61 milhões são crianças e adolescentes de 0 a 17 anos (IBGE – Censo 2000), e na avaliação do Fundo das Nações Unidas para a infância – UNICEF, os direitos de mais de 23% das crianças e adolescentes no Brasil (14 milhões) estão sendo completamente negados. São crianças pertencentes a nove milhões de famílias com uma renda mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, vivendo abaixo da linha da pobreza e sem nenhuma qualidade de vida. Nestas condições, muitas crianças e jovens são afastados de direitos básicos como a saúde, educação, cultura, lazer, diversão; e muitos em extrema miséria, buscam esmolas, trabalho ou outros meios escusos de sobrevivência.

Mesmo assim, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível observar, em algumas áreas, um certo avanço nas estatísticas com relação à vida de crianças e adolescentes nos últimos anos, contudo verifica-se que ainda está longe de ser o ideal.

Houve redução de cerca de 50% na média nacional de mortalidade infantil em menores de um ano, mas ainda existe algumas disparidades regionais, principalmente no Norte e Nordeste (tabela 8), além do fato dessas informações não serem fidedignas com a realidade, podendo os números de mortalidade infantil serem maiores, em vista de ocorrerem muitos casos que não são registrados.

Apesar da média de mortalidade infantil ter melhorado, os índices não são muito animadores em relação a outros países, pois o Brasil figura atualmente no 86º lugar em ranking elaborado pelo Unicef com 190 países, nos quais estão as nações com os piores indicadores.

Com base no Sistema Integrado de Atenção Básica (SIAB), dados apontam que em média 10,5% das crianças até cinco anos se encontram em estado

de desnutrição, com índices maiores em estados como o Nordeste. Verificando assim que muitas crianças do Brasil ainda morrem por falta de alimentação adequada.

Em 2003 aproximadamente 1 milhão de crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola; 1,9 milhão de jovens eram analfabetos; 2,9 milhões de crianças entre 5 e 14 anos trabalhavam, como por exemplo, em lojas, empregos domésticos, em lixões e etc.

Com relação ao acesso a educação, onde quase 97% das crianças já foram contempladas, houve apenas uma melhoria quantitativa, pois na opinião do coordenador do programa Cidadania dos Adolescentes, do Unicef no Brasil, Mario Volpi, ainda existe na educação um problema de qualidade, permanência e sucesso escolar.

Segundo Volpi, outra questão importante é a exclusão de grande parte de crianças e adolescentes da garantia mínima de direitos. Deste modo, muitos ainda sofrem violações como exploração sexual, trabalho infantil, morte por causas evitáveis como diarreia e doenças respiratórias, dentre outras, que na maioria das vezes não se encontram nas estatísticas. Mario aponta que o crescimento quantitativo não foi acompanhado pela consolidação de políticas consistentes para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes.

Em relação ao menor em confronto com a lei, estudos realizados pelo IPEA<sup>3</sup> em 2002 (relatório 10 anos de ECA), diagnosticam que havia naquele período cerca de 9.555 adolescentes privados de liberdade no Brasil, dos quais 51% não freqüentavam a escola e 49% não trabalhavam. A grande maioria atentou contra o patrimônio e grande parte estão em instituições que ainda não incorporaram o paradigma da proteção integral, utilizando medidas humilhantes e violentas como meios de contenção e disciplina, além de não existir qualquer preocupação com a saúde, a educação, o lazer, entre outros direitos dos adolescentes.

Por fim, quanto aos assassinatos de crianças e adolescentes no Brasil, as informações apresentam que dos 9.460 dos casos ocorridos, 1.187 vitimaram crianças e adolescentes, representando um percentual de 12,5% do total, mostrando que cada vez mais essa parcela da população está sendo vitimada.

---

<sup>3</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Não querendo esgotar o assunto, é notório através deste pequeno recorte da realidade brasileira, que muito precisa ser feito em defesa da infância e da juventude, e que apesar de muitos avanços legais, ainda falta uma atuação mais eficaz por parte dos órgãos responsáveis para a concretização da proteção integral conferida às crianças e adolescentes.

Apesar de trazer revelações inquietantes, estas informações devem ser encaradas como uma forte peça de pressão social para mudar o rumo de algumas experiências frustradas e ampliar as estratégias que já se mostraram bem sucedidas, envolvendo cada vez mais a sociedade e os órgãos competentes, como o Ministério Público, na luta diária para efetivação desses direitos.

## CAPÍTULO 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Nenhum trabalho sobre o Ministério Público estará completo sem antes fornecer, ainda que de forma breve, noções acerca da evolução histórica do órgão, bem como sua posição no atual ordenamento jurídico. Destarte, para os fins deste estudo, é fundamental o enfoque sobre o desenvolvimento institucional do Ministério Público ao longo do tempo até os dias atuais, em especial no Brasil, com suas novas atribuições, para em seguida delinear-mos especificamente o seu papel na tutela dos direitos da criança e do adolescente.

### 2.1 Origem e desenvolvimento do Ministério Público

A doutrina em geral se controverte ao estudar as origens do Ministério Público. Alguns autores discorrem acerca do tema em períodos mais remotos, apontando que os primeiros fundamentos desta instituição datam mais de quatro mil anos, com a figura do *magiaí*<sup>4</sup> do Antigo Egito.

Berto Valori (apud MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 38) expondo algumas semelhanças, ainda que superficial, do promotor de justiça moderno com o “*magiaí*” explica que tal funcionário tinha as seguintes atribuições:

I. ser a língua e os olhos do rei do país; II. castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos; III. acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado e o mentiroso; IV. ser marido da viúva e pai do órfão; V. fazer ouvir as palavras da acusação e indicar as disposições legais em cada caso; VI. tomar parte nas instruções para descobrir a verdade.

Já na opinião de outros escritores, como aponta Alexandre de Moraes (2001, pg. 481) o Ministério Público pode apresentar-se originariamente:

- ✓ nos éforos de Esparta, que embora juízes serviam para equilibrar o poder real e o poder senatorial, exercendo o *ius accusationis*;
- ✓ nos *thesmotetis* gregos, forma rudimentar de acusador público;
- ✓ nos *advocatus fisci* e *procuratores caesaris* do direito romano, encarregados de vigiar a administração dos bens do Imperador;
- ✓ nos *saions* germânicos, *bailios* e *senescais* da Idade Média, incumbidos de defender os senhores feudais em juízo;

---

<sup>4</sup> funcionário no Antigo Egito que seguia as ordens do faraó.

- ✓ no direito longobardo com as figuras dos *missi dominici* ou *gastaldi*;
- ✓ ou na Alemanha, através do *Gemeiner Anklager*, que tinha a função de exercer a acusação quando o particular ficava inerte;

Mas para a corrente doutrinária majoritária, a verdadeira raiz histórica do Ministério Público se deu no século XIV, com a ordenança de 25 de março de 1302 de Felipe IV rei da França, que fez referência expressa aos *procurateurs du roi*<sup>5</sup>. Porém esta instituição apresentou-se mais claramente com os Códigos de Napoleão, especialmente o de Instrução Criminal e lei de 20 de abril de 1810 que conferiu o importante papel de promotor da ação penal (MACEDO JUNIOR, 1999, pg. 38).

Neste último ponto, há um entendimento mais pacífico que aceita a França como origem mais próxima do Ministério Público atual.

No Brasil, de acordo com Ronaldo Porto Macedo Junior (1999, pg. 39), os primeiros traços do Ministério Público, descenderam do direito lusitano, que esteve presente durante os períodos colonial, imperial e início da república.

Sob influência dos direitos francês e canônico, as ordenações Manuelinas de 1521 e Filipinas de 1603 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas atribuições perante as Casas de Suplicação. Essas atribuições conferidas ao promotor de justiça eram basicamente: a de atuar como um fiscal da lei e da Justiça, bem como, a de promover a acusação criminal.

Foi, entretanto em 1609, com a criação do Tribunal da Relação do Brasil, sediado na Bahia, que surgiu o primeiro texto legislativo nacional que faz referência à função de promotor de justiça, juntamente com o de procurador dos feitos da Coroa e da Fazenda, em que eram exercidas por um dos dez desembargadores que integravam o citado Tribunal. Até aqui não eram previstas quaisquer formas de garantias ou independência, já que eram apenas funcionários do Poder Executivo.

Na Constituição de 1824 não se fazia menção ao Ministério Público como instituição, limitando-se a regular que a acusação dos crimes em juízo seria feita pelo Procurador da Coroa e Soberania Nacional.

Em 1832, o Código de Processo Criminal do Império, passou a vislumbrar um tratamento mais sistemático aos promotores, estabelecendo uma seção específica, referindo-se como "promotor da ação penal", regulamentando os

---

<sup>5</sup> procuradores do rei, que tinham ao lado de outras atribuições o de defender os interesses do soberano (Macedo Junior, p.38)

principais requisitos para sua nomeação e estabelecendo as suas respectivas atribuições.

Em 1889, houve uma mudança radical com o estabelecimento da República; surge durante o exercício de Campos Salles, ministro da Justiça do Governo Provisório, a independência do Ministério Público e a edição de normas como o Decreto n.º 848 de 11 de outubro de 1890 com a finalidade de reformar a Justiça no Brasil. Em 14 de novembro do mesmo ano, com o Decreto n.º 1.030, passa-se a considerar o Ministério Público como instituição necessária a ordem jurídica.

Em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, que apesar do decreto do Ministro Campos Salles, tratou o Ministério Público apenas no tocante à nomeação do Procurador Geral da República, fixado no título destinado ao Poder Judiciário (art. 58, § 2.º).

A institucionalização constitucional do Ministério Público veio com a carta política de 14 de julho de 1934, dando-lhe um capítulo à parte, intitulado "Dos órgãos de cooperação nas actividades governamentais", sendo importante destacar os seguintes avanços: estabilidade dos membros do *Parquet*<sup>6</sup>; regulamentação do ingresso na carreira; e paridade de vencimentos do Procurador Geral da República com os dos Ministros da Suprema Corte.

Com a Carta Constitucional outorgada em 1937, no período ditatorial de Getúlio Vargas, não houve grandes inovações ou desenvolvimento da instituição Ministerial. Na realidade houve um retrocesso, que limitou-se ao estabelecimento do cargo de Procurador Geral da República, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente, dentre as pessoas que preenchessem os requisitos para a investidura no cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art.99), além da participação do Ministério Público nos tribunais através do *quinto constitucional*.

Com a Constituição de 1946, restituiu-se a democracia e o Ministério Público foi tratado em título especial (arts. 125 a 128), instituindo os Ministérios Públicos da União e dos Estados, disciplinando sua organização, o ingresso de seus membros mediante concurso de provas e títulos, garantias de estabilidade e inamovibilidade e a escolha do Procurador Geral da República.

---

<sup>6</sup> expressão, de influência francesa, que significa "assoalho", advinda do costume da época em que o procurador do rei ainda não tinha adquirido a condição de magistrado, o que fazia com que fosse obrigado a se sentarem no assoalho das salas de audiências.

Na Constituição de 1967, promulgada no regime militar, o Ministério Público foi deslocado de um título próprio para fazer parte do Poder Judiciário, incorporando a disciplina deste em se tratando de aposentadoria e vencimentos. Com a Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, o Ministério Público foi colocado no capítulo referente ao Poder Executivo, passando a incorporar outras disposições peculiares.

Nessa linha evolutiva, em se tratando de atribuições, o Ministério Público passou a intervir em diversas situações, seja como agente ou como interveniente, consoante previsão dos Códigos de Processo Civil tanto de 1939 quanto de 1973. Como "*custos legis*" visava basicamente proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis, como as relações jurídicas do direito de família, defesa dos incapazes e todas as demais causas que havia interesse público (MACEDO JUNIOR, 1999, ps. 42-43).

Em 1977 foi editada a Emenda n.º 7 que modificou o art. 96 da Constituição anterior, exigindo o disciplinamento do Ministério Público por lei complementar, dando ensejo conseqüentemente a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar n.º 40/81, que padronizava o Ministério Público em todo o território nacional, prevendo suas garantias, vedações e atribuições.

Posteriormente, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que conferiu ao Ministério Público a competência para Ação Civil Pública, um importantíssimo instrumento que expandiu extraordinariamente o seu campo de atuação, e que será objeto de estudo mais aprofundado em momento oportuno.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira, situando o Ministério Público em capítulo especial, consagrando sua independência e autonomia, e ampliando suas imprescindíveis atribuições, sobretudo em defesa dos direitos e garantias fundamentais do ser humano. Mais tarde, com base nesse texto constitucional, sobreveio a Lei 8.625/93, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabelecendo normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos Estaduais.

## 2.2 Conceito, princípios, garantias e vedações para o pleno desempenho do Ministério Público.

Para compreender a possibilidade de atuação plena e independente do Ministério Público na efetivação dos direitos da infância e da juventude, torna-se importante conhecer inicialmente o conceito, os princípios constitucionais, as garantias e vedações referentes a essa instituição.

Primeiramente, o dicionário Aurélio define o Ministério Público como:

órgão constitucional representante da sociedade na administração da justiça, incumbido, sobretudo, de exercer a ação penal, de defender os interesses de pessoas e instituições às quais a lei concede assistência e tutela especiais (menores, incapazes, acidentados do trabalho, testamentos, fundações, etc.) e de fiscalizar a execução da lei.

No texto Constitucional, o Ministério Público é definido como: “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” (art. 127, CF).

Hugo Nigro Mazzilli (2004, p. 62), analisando todos os termos empregados ao Ministério Público pela Constituição esclarece que:

Instituição permanente significa que não poderá ser abolido pelo poder constituinte derivado, constituindo-se em um dos órgãos através dos quais o Estado manifesta sua soberania. Essencialmente à função jurisdicional do Estado, sempre que estejam em jogo interesses sociais e individuais indisponíveis e, quando, ainda que não haja indisponibilidade do interesse, a lei considere conveniente sua atuação em defesa do bem geral. A defesa da ordem jurídica e do regime democrático são objetivos do parquet. Atuando como fiscal da lei, o representante do Ministério Público deve pautar sua atuação à luz dos dispositivos constitucionais que disciplinam sua atividade, sempre voltada para a tutela de interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, existe uma estreita relação entre democracia e um Ministério Público forte e independente, já que quando a instituição se torna submissa enseja a instalação de governos totalitários.

Com base na própria análise do texto constitucional, pode-se perceber que houve uma grande mudança na instituição ministerial. Conforme preleciona Macedo Junior (1999, pg. 52), o Ministério Público, por suas novas atribuições, passa a definir-se a priori como “órgão agente em favor dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, inclusive com a possibilidade de promover a aplicação da lei em juízo, fazendo movimentar o poder inerte do sistema judiciário.

Nesse sentido, Guimarães Junior (1999, pg. 96) afirma: “Daí deflui que o papel primordial da Instituição é o de ser verdadeira *alavanca* a movimentar o Judiciário, pugnando pelos interesses maiores da sociedade através da implementação do ordenamento jurídico”.

Acrescenta-se, que além do Ministério Público dispor de instrumentos legais para movimentar o judiciário na implementação do ordenamento jurídico, como o da infância e da juventude, ainda poderá empregar outros meios, não menos importantes, como será observado mais adiante, sem precisar acionar as vias judiciais.

Verificando a estrutura orgânica do Ministério Público no art. 128 da CF/88, constata-se que o mesmo abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, aquele compreendendo: o Ministério Público Federal, do Trabalho, o Militar, do Distrito Federal e Territórios.

Sobre os princípios constitucionais que norteiam a atuação do Ministério Público, são identificados os seguintes: da unidade, indivisibilidade, independência funcional e o princípio do promotor natural. Sobre os três primeiros princípios explica Hugo Mazzilli (2004, ps. 33-34):

*Unidade* é o conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Essa chefia é antes administrativa que funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício de suas funções.

*Indivisibilidade* é o conceito de que os membros do Ministério Público, ainda quando se sucedam nos mesmos autos, estão a exercer a mesma função, podendo, assim, ser substituídos uns pelos outros, mas não arbitrariamente, senão na forma estabelecida em lei.

*Independência funcional* significa que, no exercício da atividade fim do Ministério Público, cada qual deles pode tomar as decisões últimas colocadas em suas mãos pela Constituição Federal e pelas leis, sem se ater às ordens de outros membros ou órgãos da *mesma instituição*. (grifos do autor)

Segundo Alexandre de Moraes (2002, p. 489), o princípio do promotor natural, reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consiste naquele que proíbe designações arbitrárias efetuadas pela chefia da Instituição, permitindo a atuação do promotor de justiça de acordo com o estabelecido previamente em lei e com seu entendimento pelo zelo do interesse público; princípio que se destina a proteger, principalmente, a imparcialidade da atuação do órgão ministerial, tanto em sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade.

Além disso, para o exercício pleno e independente do Ministério Público, ainda foram conferidas importantes garantias, institucionais e aos seus membros.

Sobre a instituição, cabe destacar sua autonomia nas modalidades funcional, administrativa e financeira. Com a autonomia funcional, o Ministério Público pode tomar decisões sem imposição de outros órgãos do Estado, sendo subordinado apenas aos ditames da Constituição e da Lei. Quanto à autonomia administrativa, esta consiste na “possibilidade de o Ministério Público, apenas subordinado à lei, praticar livremente os atos próprios de gestão administrativa da instituição”, e a autonomia financeira consiste na capacidade da instituição “elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites da lei orçamentária”, “gerir e aplicar os recursos orçamentários” destinados ao Ministério Público (MAZZILLI, 2004, p. 40).

Aos membros do Ministério Público, a Constituição estabelece as seguintes garantias: vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do MP, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa; e irredutibilidade de vencimentos (CF/88 art. 128, §5º, inc. I, letras a e c).

No que concerne as vedações, o Ministério Público não poderá: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.

Todos esses dispositivos constitucionais atribuídos ao parquet, qual sejam, princípios, garantias e vedações, se mostram fundamentais para o pleno desempenho de suas atribuições de forma séria e compromissada, inclusive com a causa do menor, pois segundo José Carlos Cosenzo (2007, pg 28) “é inegável ainda as acentuadas influências políticas que pretendem ver o descrédito e a perda de poder dos seus membros, inflexíveis no trato da causa pública”.

### 2.3 Atuação do Ministério Público na proteção da infância e da adolescência

Para efeito desse estudo, dentre às várias funções do Ministério Público, definidas no art. 129 da CF/88, no art. 25 da lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/93) e outras previstas em nível estadual, através das Constituições Estaduais ou leis

complementares estaduais, vale destacar as seguintes atribuições apresentadas no art. 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

- I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo;
- II - promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes;
- III - promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do pátrio poder, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude;
- IV - promover, de officio ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipotecas do art. 98;
- V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
- VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los:
  - a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não-comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar;
  - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
  - c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;
- VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;
- VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;
- X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;
- XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições.

A partir deste novo diploma legal, que veio complementar o que estava previsto na Constituição, o Ministério Público torna-se uma instituição com o importante papel de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo medidas judiciais e extra judiciais cabíveis” (ECA, inc. VIII, art. 201).

Com o disposto no art. 201 do referido estatuto, constata-se que a atuação do Ministério Público se desenvolve de diversas formas, seja, judicial ou administrativamente. Entre elas, destacam-se: instaurar Inquérito Civil e promover a Ação civil Pública para a defesa dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à criança e ao adolescente; inspecionar entidades e programas de atendimento destinados à crianças e ao adolescente. Compete-lhe, também, adotar medidas administrativas ou judiciais no caso de irregularidades; instaurar procedimentos administrativos; instaurar sindicância, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; fiscalizar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar; fiscalizar o ingresso no cadastro de doações; fiscalizar entidades e programas de proteção ou sócio-educativos; e intervir nos atos infracionais cometidos por adolescentes.

Observa-se, que a Lei n. 8.069/90, que instituiu o Estatuto da criança e do Adolescente, trouxe importantes inovações no campo de atuação do Ministério Público para a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse sentido, o aludido estatuto, tem servido de importante fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir os direitos da criança e do adolescente. Além da promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção de interesses individuais, difusos ou coletivo, relativos à infância e à juventude, confere ao Ministério Público impetrar Mandado de Segurança, de Injunção e *habeas corpus* na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente (ECA, inc. IX, art. 201).

### 2.3.1 Mandado de segurança, de injunção e *habeas corpus*.

O Ministério Público pode impetrar o mandado de segurança para a defesa dos referidos interesses, no caso de ameaça ou violação de um direito líquido e certo por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Segundo Alexandre de Moraes (2001, p. 164), considera-se direito líquido e certo aquele que, estando amparado em disposição legal ou constitucional

expressa, é “capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca”, ou seja, não dependendo de comprovação por intermédio de instrução procedimental.

O Mandado de Injunção está previsto na Constituição Federal da seguinte forma: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI).

Assim, tal procedimento visa obter uma ordem judicial que determine a prática de certos atos pela administração pública, diante da violação de direitos constitucionais fundada na falta de uma norma regulamentadora. No entendimento de Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 242), tem o objetivo de “garantir ao impetrante o asseguramento de um direito que, contemplado na Constituição, não lhe é deferido por quem de direito, por falta de uma norma reguladora que torne viável o exercício do aludido direito”.

O *habeas corpus*, sempre será concedido quando qualquer pessoa se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por abuso ou ilegalidade de poder (MORAES, 2001).

### 2.3.2 Ação Civil Pública

Com relação à Ação Civil Pública, informa-se que foi criada pela Lei n. 7.347/85, consagrada a nível constitucional (art. 129, inc. III) e prevista no ECA, cabendo ao Ministério Público promovê-la para a proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos relativos à infância e à adolescência.

Para José Luiz Mônaco da Silva (2003, p. 3), a Ação Civil Pública é “um poderoso instrumento legal colocado à disposição do Ministério Público para defender direitos assegurados pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais”.

No Capítulo VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que aborda a “proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos”, está disposto no art. 208 o seguinte:

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta lei das ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes, ao não-oferecimento ou oferta irregular:

- I - do ensino obrigatório;
- II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;
- VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;
- VII - de acesso às ações e serviços de saúde;
- VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

Assim, constatada as hipóteses deste dispositivo, caberá aos órgãos competentes a impetração de Ação Civil Pública. No entanto, de acordo com o Parágrafo Único desse artigo, as hipóteses apresentadas “não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei” (ECA, art. 208, Parágrafo Único).

Em consonância com o art. 129 da Constituição, a promoção das ações cíveis, referidas no parágrafo anterior, fundadas em interesses coletivos ou difusos, serão legitimados concorrentemente: o Ministério Público, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, os territórios, e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária (art. 210 do ECA).

No entanto, a proteção de direitos individuais relativos à infância e juventude é de exercício exclusivo do Ministério Público.

A provocação da iniciativa do Ministério Público para a propositura da Ação Civil Pública também está disposta no ECA, que de acordo com o art. 220, qualquer pessoa poderá provocar a atuação do órgão ministerial.

Da mesma forma além do cidadão comum se os juízes e tribunais no exercício de suas funções tiverem conhecimento de fatos que violem direitos e que ensejem a propositura da Ação Civil Pública, deverão remeter as peças ao Ministério Público para as devidas providências (art.221).

### 2.3.3 Inquérito Civil

Além dos mecanismos judiciais de proteção dos direitos individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, o Ministério Público pode atuar administrativamente, instaurando o Inquérito Civil (inc. V, art. 201), que somente o mesmo será legitimado para esse procedimento, no qual, para Mazzilli (2000, p. 686) tem como objeto:

a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais- ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa identificar ou não a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura da ação civil pública.

Desta forma, o Ministério Público estará autorizado a instalar o Inquérito Civil para investigar danos às crianças e aos adolescentes, garantir direitos fundamentais e verificar falhas da Administração na prestação de seus serviços básicos.

O Inquérito Civil, utilizado como procedimento que servirá para a coleta de dados que fundamentem a propositura da Ação Civil Pública, poderá ser dispensado em caso de urgência ou existência de informações suficientes, como, por exemplo “documentos extraídos de outros autos; processo administrativo; autos ou peças recebidas do Tribunal de Contas” (MAZZILLI, 2000).

Depois de esgotadas as investigações pelo Inquérito Civil, se o Ministério Público verificar a inexistência de fundamento para a propositura da Ação Civil Pública, promoverá o arquivamento com as devidas justificativas fundamentadas (ECA, art. 223, §1º).

Assim, o termino do Inquérito Civil se dá com o seu arquivamento ou a propositura de Ação Civil Pública, entretanto, para seu arquivamento, o pedido deve ser fundamentado e enviado ao Conselho Superior do Ministério Público para a homologação ou rejeição do arquivamento (art. 223, §3º).

### 2.3.4 Termo de Compromisso de Ajustamento

Com relação ao Termo de Compromisso, os mesmos legitimados para as Ações Cíveis Públicas, fundadas em interesses coletivos e difusos, estão autorizados

a firmar com o infrator o ajustamento de conduta às exigências legais, inclusive o Ministério Público (ECA, art. 211).

Segundo Murilo José Digiácomo (2004, p. 340), o compromisso de ajustamento constitui-se:

no meio de que o Ministério Público ou outro órgão público legitimado dispõe para, sem ter que ingressar com uma demanda judicial, obter junto ao próprio causador da ação ou omissão, lesiva aos interesses que está a defender, o reconhecimento do direito invocado, com a definição de prazos e condições para seu adimplemento.

No Compromisso de Ajustamento, segundo o mesmo autor (2004), não se estaria negociando o direito, mas a forma e os prazos necessários para a sua concretização pelos acusados.

### 2.3.5 Outros procedimentos

De acordo com Digiácomo (2004, p. 334), além do Inquérito Civil, o membro do Ministério Público poderá, “de ofício, instaurar procedimento administrativo ou sindicância toda vez que, por qualquer razão, tiver ele próprio a suspeita ou confirmação da ocorrência da situação de risco respectiva”.

Segundo o ECA, art. 201, inc. VI, para instaurar e instruir os procedimentos administrativos, o membro do Ministério Público pode expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos, requisitando condução coercitiva da polícia civil ou militar nos casos de não comparecimento injustificado; assim como, exigir informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, e ainda, requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas. Cabe-lhe, também, promover inspeções de programas e instituições públicas e privadas de atendimento ao menor (inc. XI).

Esses poderes investigatórios e requisitórios concedidos pelo ECA ao membro do Ministério Público, servirão não apenas para permitir a coleta de elementos de convicção indispensáveis à propositura da demanda judicial, mas também para tentativa da solução do problema pela via administrativa.

Digiácomo (2004, p. 335) destaca a via extrajudicial como primeira medida a ser tomada pelo representante do Ministério Público na eliminação e reparação de danos aos direitos infanto-juvenis:

Deve, assim, o representante do Ministério Público buscar, em primeiro lugar, o entendimento com a pessoa ou autoridade acusada da ameaça ou violação aos direitos infanto-juvenis, tentando, através de argumentos de ordem jurídica e também técnica, alertá-lo da ilegalidade da situação apurada e conceder-lhe um "prazo razoável" para a eliminação do risco e/ou reparação do dano causado.

O citado autor (2004), aborda também, que para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, há a necessidade de um trabalho em conjunto com a sociedade, sem que seja necessário propor ações judiciais. Assim, destaca a importância da Audiência Pública, que tem sido utilizada com bastante frequência e com resultados positivos, pois "uma vez que a sociedade esteja organizada e mobilizada em torno de determinada causa, fica muito mais fácil a obtenção do direito postulado sem a necessidade da tomada de medidas judiciais".

Diante do exposto, percebe-se que o Ministério Público, especialmente a partir da Carta Magna de 1988, ampliou o âmbito de sua atuação funcional para além dos limites de sua atividade perante o Poder Judiciário, como mero parecerista ou autor da ação penal. Ao ampliar os limites e a extensão de suas ações, como através da ação civil pública, do inquérito civil, de sua atuação de fiscalização e promoção dos interesses sociais, o promotor de justiça passou a ter importante papel como instituição mediadora dos conflitos e interesses sociais. Sua tarefa institucional ampliou-se no plano da realização de acordos, promoção da efetiva implementação da justiça social, não por meio apenas dos autos do processo, mais pelo seu envolvimento direto com os problemas sociais. (MACEDO JUNIOR, 1999, pg.56).

Por fim, é impossível não notar o crescimento do Ministério Público, e de suas importantes atribuições ao longo do tempo; sobretudo, a partir das Constituições democráticas e outros regulamentos como, o Estatuto da Criança e do Adolescente; podendo-se destacar os vários instrumentos administrativos e/ou judiciais para a garantia dos direitos relativos à infância e à adolescência.

## 2.4 Promotoria da infância e da juventude da comarca de Sousa.

Em visita as dependências do Ministério Público da comarca de Sousa, situado ao lado do Poder Judiciário, foi feito um relatório a partir de uma entrevista com a curadora da infância e da juventude, Dra. Maricelly Fernandes Vieira.

Apesar de não dispor de tempo suficiente para entrar em detalhes, a promotora pode informar alguns dados de grande valia que serviram para aproximar um pouco mais para a realidade o estudo teórico desenvolvido até aqui.

Numa rápida explanação a Dra. Maricelly informou que são muitas as ações aplicadas em favor dos direitos da criança e do adolescente na região que abrange a comarca de Sousa, apresentando-se desde simples procedimentos administrativos até a impetração de Ações mais complexas na Justiça.

Dentre as citadas, mereceu destaque as de improbidade administrativa, por desvio nos recursos do FUNDEF; Ação Civil Pública pela regularização do credendo vides<sup>7</sup>, ou seja, visando o fornecimento de recursos materiais, pela municipalidade, para o programa funcionar em condições dignas para atender às crianças; e Ações Cíveis Públicas contra os municípios de São José da Lagoa Tapada e Lastro (anexo 1), por não oferecerem condições para os respectivos conselhos tutelares funcionarem, em vista da insuficiência ou inexistência de provisão material permanente e de consumo, bem como, na falta de pagamento dos conselheiros.

A promotora relata também que em meio a algumas dificuldades na eficácia da tutela judicial, envolvendo interesses da infância e da juventude, está em certos dispositivos da lei que permitem que os responsáveis por infrações protelem na justiça, podendo o provimento final durar anos, enquanto que o direito de crianças e jovens continua a ser violado.

Sobre esta questão, pode-se citar a própria Ação Civil Pública contra o Município do Lastro, que foi iniciada em novembro de 2004 e até o momento não foi decidida, apesar do pedido ter sido feito em liminar, ou seja, demandando urgência e preferência no atendimento, podendo assim, trazer conseqüências irreparáveis as crianças e adolescentes que se encontram desamparados.

Outra questão citada pela promotora é que “de certa forma a lei favorece aos políticos”, como por exemplo, no estabelecimento de multa diária em função do

---

<sup>7</sup> Programa do município de Sousa de apoio às crianças em situação irregular: abandonadas, vítimas de maus tratos e etc.

descumprimento de ordem judicial, pois nesta situação “a dívida acaba ficando para o município” e não para o administrador.

Outros problemas como a falta de recursos materiais e humanos são apontados; como por exemplo, a “falta de transporte para os promotores se deslocarem para outras localidades; falta de promotores”, que acaba gerando o acúmulo de funções com outras varas, a exemplo da curadoria da infância e da juventude que não tem um titular; “e a falta de funcionários qualificados”, pois todos são cedidos pela prefeitura e não foram capacitados para atender ao público, ou seja, para prestar informações mais técnicas e encaminhar os casos para os setores competentes. Neste ponto, o que dificulta é a própria lei de Responsabilidade Fiscal que limita os gastos com funcionários, apesar de existir várias pessoas qualificadas que passaram recentemente em concurso público.

Fazendo um paralelo a nível nacional, um raio-X feito da estrutura do Ministério Público, revela que o número de procuradores e promotores é equiparável ao de juizes do Poder Judiciário, porém no que concerne aos servidores dessas instituições, para cada servidor ativo do judiciário, existem apenas 0.07 do Ministério Público. Assim, fica claro a significativa defasagem na equipe auxiliar dos promotores, não só em Sousa, mas em todo Brasil, que acaba se refletindo, sem dúvida, na capacidade de cada membro exercer suas atividades funcionais, mostrando-se a real necessidade de investimentos nesse setor (BOTTINI e SADEK, 2007, p. 27).

Por fim, cabe agora, analisar como a atuação dessa Instituição vem sendo exercida em relação às políticas públicas, diante dos vários problemas nesse setor que é fundamental para o atendimento e aplicação dos direitos das crianças e adolescentes.

## CAPÍTULO 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À INFÂNCIA E A JUVENTUDE

### 3.1 Considerações iniciais

O Brasil é um país que possui um amplo conjunto de leis, porém, o grande problema que deve ser enfrentado é fazer com que estas leis sejam cumpridas, como por exemplo, o que está preceituado em defesa da Criança e do Adolescente, uma vez que nos jornais e noticiários constata-se ainda grandes problemas que muitas vezes não aparecem nos dados dos institutos de pesquisa como, a violência contra o menor, o trabalho escravo ou análogos, o vício em drogas, a produção de pornografia, a prostituição que cresce cada vez mais em alguns estados do Nordeste e Centro Sul do País, bem como outros problemas já apontados.

No Atual paradigma de proteção a Infância no Brasil, expresso no Art. 227 da CF/88, está inserido o princípio da prioridade absoluta, que estabelece a preferência da criança e do adolescente na busca de seus direitos fundamentais.

Enquanto o comando constitucional do Art. 227 da CF/88 não for inteiramente aplicado, ou se derem a ele apenas a natureza de norma programática, persistirá no Brasil os vergonhosos índices anteriormente demonstrados. Assim, para que sejam efetivados os direitos humanos da infância e da adolescência no país é indispensável à atuação do Ministério Público, investido num verdadeiro ombudsman<sup>8</sup>, assumindo o papel de defensor da sociedade, interagindo com a mesma, e prestando atenção para seus anseios e necessidades.

Vale salientar, que o Estado ainda é o grande responsável pela implementação de políticas públicas que visem diminuir tão gritantes violações dos direitos sociais, culturais e econômicos do menor, entretanto, é preciso desempenhar novas formas de proteção nesse setor ou melhorar as que já existem, através da participação das diversas esferas da sociedade, principalmente o Ministério Público que é um agente fundamental para a implementação desses direitos.

---

<sup>8</sup> Forma preconizada pelo Direito Escandinavo, desde o século XVI, de defensor do povo.

Com as novas demandas da sociedade vieram, não apenas novos instrumentos jurídicos, mas igualmente o desafio de um novo promotor de justiça, dinâmico, moderno, defensor dos verdadeiros anseios da sociedade, qual seja, por uma vida mais justa, digna e igualitária.

Portanto, é um grande desafio para todos que operam com o direito infanto-juvenil ter uma visão mais garantista<sup>9</sup> dos direitos que lhe são afetos, e o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica, cabe o importante e decisivo papel na tarefa de promover a aplicação da lei, prevenindo e reprimindo as infringências através de ações tanto judiciais como extrajudiciais.

Como observa Macedo Junior (1999, pg. 55), o papel do Ministério Público está diretamente relacionado às novas características do Direito Social, à medida que o fundamento de intervenção do promotor de justiça é o de defensor direto dos interesses sociais, sejam eles coletivos, difusos ou individuais.

Acrescenta ainda o citado autor, que um dos mais importantes diplomas legais recentemente promulgados, como o ECA, lei 8.069/90, estabelece com clareza esta nova identidade do promotor de justiça, que deve agir como um guardião dos interesses da criança e do adolescente, já que nesta qualidade ainda não estão em condições físicas e/ou psíquicas de fazer valer seus direitos.

Desta forma, para garantir esses direitos é fundamental a atuação ministerial cobrando do poder público o seu papel na defesa dos interesses do menor, principalmente através de políticas públicas que visem atender as necessidades básicas desta parcela da população.

### 3.2 O Ministério Público e as Políticas Públicas

O novo perfil constitucional contempla a proteção à criança e ao adolescente como direito social, implicando conseqüentemente conceber obrigações de caráter positivo por parte do Poder Público, com o fim de proporcionar a esses membros da comunidade, justiça social, bem estar e uma existência digna.

Em relação à estrutura normativa de amparo a infância e a juventude, pode-se considerar que foi devidamente tratado pelo legislador constitucional (arts. 226/230) e infraconstitucional (lei 8.069/90-ECA). Assim constata-se que os

---

<sup>9</sup> A doutrina do garantismo está relacionada à efetivação dos direitos.

problemas enfrentados por crianças e adolescentes não são de ausência normativa, mas sim pela falta de execução desses dispositivos legais.

Essa triste realidade que envolve a inoperância dos direitos sociais, relacionados especialmente para efeito deste estudo à crianças e adolescentes, é analisada por muitos autores, como por exemplo, Bobbio (1992, p. 63):

Descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade.

Para mudar essa realidade é essencial que se desenvolvam políticas públicas com a participação de toda a sociedade e principalmente da administração pública.

Por sua vez, as políticas públicas devem ser compreendidas como aquelas ações voltadas para a concretização da ordem social, visando os objetivos da República, a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais (FRISCHEISEN, 2000, P. 80).

No conceito de Veronese (1999, P. 193), política pública não é sinônimo de assistencialismo, é antes um conjunto de ações que envolvem questões de relevância social. Enfim, são ações que objetivam a promoção da cidadania.

Com relação às crianças e os adolescentes, as políticas públicas devem visar à realização do que está prescrito na norma constitucional e no Estatuto da Criança e do Adolescente, principalmente através de políticas sociais básicas concernente a saúde, educação, trabalho, cultura, lazer, dentre outros.

Entretanto, vários fatores como de ordem política, social, econômica e até mesmo institucional podem servir de empecilho na aplicação de políticas públicas voltadas para a garantia desses direitos, como alguns relacionados a seguir:

- a) falta de compromisso político dos administradores em estabelecer prioridades para o atendimento infanto-juvenil;
- b) carência ou desvio de recursos que poderiam ser utilizados em políticas de atendimento a crianças e jovens;
- c) ausência de organização e integração da comunidade para cobrar seus direitos fundamentais, garantidos pela Constituição;
- d) e a falta de empenho por parte de alguns membros dos órgãos competentes, como o Judiciário, Ministério Público e conselhos tutelares.

A partir desse quadro descrito, sobre os problemas que devem ser superados para a concretização dos direitos e garantias da infância e da juventude, cabe analisar mais especificamente, dentre as várias atribuições vistas no capítulo anterior, o papel preponderante que o Ministério Público deve desempenhar diante deste cenário.

### 3.3 Atuação Judicial

Com relação ao tema, pode-se perceber que o Ministério Público ganhou depois dos novos ordenamentos jurídicos como, a Constituição de 88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, um enorme campo de atuação, e conseqüentemente novos mecanismos para concretizar os direitos estabelecidos em tais dispositivos legais, como por exemplo, através da ação civil pública (art. 201 inc. V).

De acordo com Alberto Machado e Pedroso Goulart (1995, p.35), esse novo modelo constitucional rompe com o sistema tradicional e limitado da Ação Civil Pública, admitindo através deste mecanismo o acionamento judicial por parte do Ministério Público para defender todo e qualquer direito do ser humano, inclusive os que se referem às crianças e adolescentes:

defendemos que o atual sistema constitucional rompe com o princípio da taxatividade da ação civil pública como instrumento de defesa dos interesses sociais, coletivos e difusos; agora a enumeração legal das hipóteses é meramente exemplificativa. É possível a propositura de quantas ações civis públicas forem necessárias à defesa do interesse social, independentemente de previsão expressa em lei. Pensar o contrário é limitar o espaço de atuação do MP na sociedade democrática, limitação essa incompatível com a dimensão de suas novas funções.

Assim, esse novo sistema permite que os membros do ministério público impulsionem o poder judiciário para estabelecer os caminhos a serem percorridos quanto à criação ou efetivação de políticas públicas que contemplem as demandas envolvendo crianças e adolescentes.

No entanto, nesse campo de atuação do órgão ministerial envolvendo as políticas públicas, questiona-se sobre a existência de intervenção na independência dos Poderes, uma vez que os membros do Ministério Público poderão acionar a justiça para obrigar o executivo a prestar certo atendimento à criança ou

adolescente, ou seja, fixando limites na discricionariedade administrativa para a realização de certos atos.

De fato, o Ministério Público é fundamental no acionamento do Judiciário para impor ao Poder Público o dever de implementar as necessárias políticas públicas à satisfação dos direitos sociais dos menores de idade, e segundo o entendimento de Urbano Ruiz (2005, p. 15), está ultrapassado a idéia que seriam discricionárias tais providências.

Esses fatos mostram a possibilidade de utilização do Judiciário para o desenvolvimento de políticas públicas, ou seja, por meio dele é possível exigir das autoridades que cumpram deveres, que tomem atitudes em prol da cidadania. Também servem para mostrar que o juiz deve ser visto pelo cidadão como um garantidor de direitos. Se modernamente o Estado deve ser encarado como um implementador de políticas públicas, de modo a construir uma sociedade mais justa, igual e solidária, que tenha por meta a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CF), é possível exigir judicialmente que os administradores públicos implementem medidas ou políticas que permitam vida mais digna e justa a cada brasileiro.

Justificando a proteção de bens maiores e prioritários, como são os direitos da criança e do adolescente, salienta Liberati (1991, p. 04-05):

Por absoluta prioridade devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escola de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro, devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes (...). Por absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.

Assim resta consignado que a matéria relativa à criança e a adolescência deve ser vista como direito primordial, que necessita de ser zelado em efetivo respeito aos preceitos garantidos na Carta Magna e no diploma estatutário.

Porém, na prática pode-se verificar que existem posições divergentes sobre esse assunto, a exemplo das seguintes decisões:

MUNICÍPIO – Fornecimento de medicamentos. Menor necessitado. Incapacidade financeira demonstrada. Sistema Único de Saúde – Responsabilidade concorrente entre União, Estados e Municípios, sem estabelecimento de ordem de preferência – Artigos 18, inciso I, da lei Federal nº 8.080/90, 196 da Constituição da República, 11, “caput” e § 2º,

do Estatuto da Criança e do Adolescente. Fornecimento pela Municipalidade determinado. Ação Civil Pública procedente. Sentença confirmada. LEX – JTJ 252/178.

Nesta decisão, a Ação Civil Pública foi julgada procedente, obrigando o poder público municipal a fornecer medicamentos para menor necessitado, ou seja, sem considerar indevida ingerência do Poder Judiciário em poder discricionário do Executivo.

Na mesma linha, o mandado de segurança, em recurso especial, impetrado pelo Ministério Público é julgado procedente, isto é, em defesa do direito de atendimento em creche para crianças de zero a seis anos de idade. Estabelecendo que:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. ARTS. 7.º, 200, e 201 DO DA LEI N.º 8.069/90. DIREITO À CRECHE EXTENSIVO AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMA DEFINIDORA DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICA. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESSA FAIXA ETÁRIA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA. REsp 736524 / SP, julgado em 21/03/06 e publicado em 03/04/06 p. 256.

[...]12. A determinação judicial desse dever pelo Estado, não encerra suposta ingerência do judiciário na esfera da administração. Deveras, não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, quiçá constitucionalmente. Nesse campo a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétreia.

Em sentido contrário é o entendimento que não admite a ingerência do judiciário em ações da Administração, com a justificativa de tratar-se de atos sujeitos à discricionariedade e conveniência do administrador:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Obrigação de fazer. Criação de programa de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos – Imposição à municipalidade - Inadmissibilidade – Ato físico da Administração sujeito à sua discricionariedade – Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário – Matéria que envolve questões de orçamento e disponibilidade do erário público com dotação específica. LEX –SP 251/364.

Outra dificuldade encontrada para a garantia dos direitos do menor, concerne a alguns julgados que negam vigência ao disposto no artigo 201, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente que, além de legitimar o Ministério Público

para a defesa dos direitos coletivos e difusos, também o legitima expressamente para a defesa, em juízo, dos direitos individuais.

Numa dessas decisões, tomada apenas a título de exemplificação (REsp 706652/SP, 2ª Turma, julgamento em 01.03.05, DJ 18.04.05, p. 298), onde se postulava vaga em creche, tendo como Relatora a Ministra Eliana Calmon, restou consignado:

Na ação civil pública atua o parquet como substituto processual da sociedade e, como tal, pode defender o interesse de todas as crianças do Município para terem assistência educacional. Ilegitimidade que se configura a partir da escolha de apenas dois menores para proteger, assumindo o Ministério Público papel de representante e não de substituto processual.

Ao contrário dessa decisão, é a posição, em caso semelhante, da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (EREsp 466861/SP, S1, julgamento 28/03/2007, DJ 07.05.2007 p. 268), nos termos da seguinte ementa:

**PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA VISANDO A GARANTIR ATENDIMENTO EM CRECHE A DUAS CRIANÇAS MENORES DE SEIS ANOS. DIREITOS INDISPONÍVEIS. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CF, ART. 127; LEI 8.069/90, ART. 201, V.**

O art. 201, inciso V do ECA, estabelece claramente que o Ministério Público é legitimado para promover à proteção dos direitos individuais, relativos à infância e a adolescência; e nessa tutela, poderá se valer dos instrumentos do inquérito civil e da ação civil pública.

Vale ainda salientar, que a norma implantada no artigo 201, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, tem eficácia plena, estando em inquestionável vigência, inexistindo notícia de sua retirada do ordenamento jurídico por suposto vício de inconstitucionalidade.

Outro exemplo de atuação do Ministério Público na proteção judicial de interesse do menor, onde se discutia a responsabilidade dos pais na sua educação, foi decidido pela terceira turma do Superior Tribunal de Justiça, reformando decisão anterior:

**FREQÜÊNCIA ESCOLAR. MATÉRIA DE DIREITO DE FAMÍLIA. ARTIGO 249 DO ECA. CARÊNCIA DE AÇÃO POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REsp 768572 / RS, julgado em 10/08/2006.**

1. O art. 249 do ECA autoriza o ajuizamento da representação pelo Ministério Público para apurar a responsabilidade dos pais, não havendo fundamento para reconhecer carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido.
4. Recurso especial conhecido e provido.

No caso exposto, considera-se que diante da ineficiência do Estado nos cuidados com a infância e adolescência, falhas das políticas públicas em criar condições concretas para prover a educação e assistência aos que se encontram desamparados, não significa retirar do cenário a responsabilidade dos pais, embora em muitas circunstâncias seja-lhes difícil dispor de meios para tanto.

Além dessas atribuições judiciais conferidas ao Ministério Público, é possível observar nas linhas a seguir que sua participação na defesa dos direitos da criança e do adolescente não se exaure dentro das lindes processuais, porque também são vislumbradas algumas formas de atuação ministerial em campos extraprocessuais.

### 3.4 Atuação extrajudicial

O Ministério Público, ao longo dos anos, tem firmado sua posição no exercício de atribuições judiciais, seja como órgão interveniente nos processos, seja quando exerce a persecução criminal. No entanto, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, e o elenco de atribuições arroladas no artigo 201 e seus incisos, a atuação do órgão ganhou mais amplitude e dinamismo na defesa dos direitos do menor.

Assim, no desempenho dessas atribuições, o Ministério Público, visando resolver os problemas que afetam essa parcela da sociedade, também poderá agir na esfera extrajudicial, atuando como conciliador, pesquisador, investigador ou intermediador.

Desta forma, com esse novo perfil do Ministério Público, os seus membros poderão utilizar, para a efetivação da lei, outros meios sem invocar o Judiciário, quais sejam, através da instauração de Inquérito Civil, de termos de ajustamento de conduta, recomendações, audiências, notificações, dentre outros, como se verifica em alguns exemplos em anexo.

Nesta análise, vale destacar que o Ministério Público pode utilizar-se das audiências com órgãos e/ou com a sociedade para procurar solucionar problemas relacionados a prestação de serviços essenciais, como:

**MPF/PB: audiência pública discute atendimento às crianças cardiopatas no estado da Paraíba.** O objetivo da reunião é obter um Termo de Ajustamento de Conduta que corrija os procedimentos deste tratamento no Hospital Napoleão Laureano, em João Pessoa.<sup>10</sup>  
27/01/2006 15:44

Já em relação ao Inquérito Civil, sua instauração buscará investigar possíveis infrações ao direito da criança e do adolescente, visando sua garantia; podendo conseqüentemente resultar na propositura de Ação Civil Pública ou de termos de ajustamento de conduta, firmado perante os órgãos responsabilizados na implementação desses direitos, com homologação do Conselho Superior do Ministério Público, podendo-se citar para efeito de exemplificação:

**INQUÉRITO CIVIL - TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO:**

**Partes:** Promotoria de Justiça de Fortaleza em face do Município de Fortaleza

**Considerando** a insuficiência na oferta de vagas para atendimento da educação infantil no Município de Fortaleza, em demanda superior aos levantamentos feitos pela própria Municipalidade, tendo em vista os constantes procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público em conseqüência dos reclamos das entidades envolvidas na defesa desses direitos, por vários motivos, dentre os quais: o descredenciamento e fechamento de algumas creches;

[...] **RESOLVEM**, celebrar o presente **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO À LEI**, nos termos do artigo 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347, de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), e artigos 201, V, e 224, ambos da Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), com natureza de título executivo extrajudicial, para o que se acordou o seguinte:

[...] **Cláusula Segunda:** o Município de Fortaleza assume **obrigação de fazer** consistente em, no prazo máximo de 30 dias da data de assinatura deste termo de ajustamento, iniciar o atendimento às crianças, em sua totalidade ou parcialmente de forma gradativa, que fizeram cadastramento nas Creches Patrimoniais do Município.

No caso prático, nota-se a mobilização feita pela comunidade junto ao Ministério Público, cobrando o atendimento à educação infantil no referido município, que resultou no procedimento administrativo e na fixação do presente termo de ajustamento à lei. Repara-se que essa interação do Ministério Público com a

---

<sup>10</sup> <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/geral/geral-2006/mpf-pb--audiencia-publica-discute-atendimento-as-criancas-cardiopatas-no-estado-20060127/>

comunidade é fundamental para o diagnóstico dos problemas e as possíveis soluções, dentro do bom senso, sem precisar de demanda judicial.

Por fim, diante de todos estes instrumentos que o Ministério Público dispõe para garantir a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, somando-se a uma maior mobilização com os vários setores da sociedade como, o poder público, entidades não-governamentais e a sociedade em geral, talvez poderia-se reverter os graves problemas que afligem milhares de crianças e adolescentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se perante o estudo realizado, que o mesmo se reveste de uma grande importância em tempos hodiernos, sobretudo pelo seu conteúdo representar de extrema relevância para a sociedade, retratando principalmente um preocupante panorama que envolve milhares de crianças e jovens que continuam desamparadas dos seus direitos fundamentais, conferidos pelo atual paradigma de proteção integral. A partir daí, foi feita uma análise da atuação do Ministério Público na defesa desses direitos; contribuindo, portanto, para a compreensão de como esta Instituição pode agir para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

O Ministério Público que teve seus vestígios iniciais deixados pelos egípcios, romanos, gregos, dentre outros, transformou-se, e seus membros passaram de “agentes do Rei para agentes do povo”, consolidando o seu novo papel como “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” (art. 127, CF).

Destaca-se que durante essa jornada evolutiva, o Ministério Público teve uma modificação abrupta na sua atuação institucional, assim esse novo papel atribuído a seus membros revelou uma grande importância na busca e garantia dos direitos sociais, incluídos os da infância e da adolescência.

Investido nesse novo perfil, o Ministério Público se mostra como um órgão do Estado e não de Governos, dotado de princípios, garantias e vedações para o fiel cumprimento de suas atribuições. Essas funções podem ser ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, servindo essencialmente para a defesa dos interesses da coletividade, como por exemplo, dos sujeitos em desenvolvimento que são as crianças e adolescentes.

Complementando o estudo foi verificado na prática, dentre as várias atribuições e instrumentos conferidos aos membros do Ministério Público na defesa da infância e da juventude, quais as ações desenvolvidas pela promotoria de justiça cumulativa de Sousa, em face de determinados problemas diagnosticados nessa região.

O estudo também aponta que o Ministério Público, como instituição do Estado brasileiro encarregada por zelar pelos direitos coletivos e individuais

indisponíveis, tem a obrigação de propor e monitorar as políticas públicas visando concretizar os direitos da criança e do adolescente. Precisa atentar para as distorções existentes e exigir dos Poderes Públicos, com prioridade, as medidas adequadas para que os objetivos consignados nas convenções internacionais, na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente sejam efetivados.

Nessa linha de raciocínio, entende-se que para a instituição ser cada vez mais forte e independente na esfera menorista é preciso que seus membros, no desempenho de suas atribuições, realmente sejam norteados pelos princípios, garantias e vedações conferidos constitucionalmente.

Outro fator importante retratado na pesquisa é que deve-se afastar definitivamente da figura estereotipada do promotor apenas como acusador e parecerista, buscando implantar esse novo perfil de forma efetiva, formando parcerias que devem impulsioná-lo na correção dos próprios defeitos, de tentar achar uma atuação menos burocratizada para a defesa social, aprimorando de forma ampla e transparente suas relações com a sociedade.

Nesse repensar é primordial que a Instituição saiba o que deve e pode fazer, detectando as falhas, aplicando efetivamente os instrumentos que dispõe para executar a difícil missão de assegurar a proteção integral da infância e da juventude, e para isso é preciso de uma maior integração com todos os setores responsáveis pela proteção desses direitos, como o poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20 ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTTINI, Pierpaolo C. e SADEK, Maria T. *Raio X do Ministério Público Brasileiro*. REVISTA CONSULEX. Ano XI – n. 248, 15 mai. 2007.

COSENZO, José Carlos. *Raio X do Ministério Público Brasileiro*. REVISTA CONSULEX. Ano XI – n. 248, 15 mai. 2007.

DIGIÁCOMO, Murilo José. *Instrumentos jurídicos para garantia do direito à educação*. In: LIBERATI, Wilson Donizete. *Direito à educação*. Uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: ed. Max Limond, 2000.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Papel constitucional do Ministério Público. In: *Ministério Público: instituição e processo*. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE, CENSO 2000. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm#sub\\_populacao](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm#sub_populacao)>. Acesso em: 09 abr. 2007.

LIBERATI, Wilson Donizete. *O Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários*. Ed. IBPS, São Paulo: 1991.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: *Ministério Público: instituição e processo*. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO, Antônio Alberto e GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e Direito Alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Os interesses transindividuais: sua defesa judicial e extrajudicial*. In: <[www.saude.ba.gov.br/conferenciaST2005/cdrom/CD%20coletanea%20leis%20e%20textos/Artigos/16.doc](http://www.saude.ba.gov.br/conferenciaST2005/cdrom/CD%20coletanea%20leis%20e%20textos/Artigos/16.doc)>. Acesso em: 01 mai. 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRA, Sílvio A. B. *A Lei das XII Tábuas: fonte do direito público e privado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Pesquisa de Legislações anteriores. Disponível em:  
<[http://www.risolidaria.org.br/util/view\\_home\\_viva.jsp?hm=200401160001](http://www.risolidaria.org.br/util/view_home_viva.jsp?hm=200401160001)>. Acesso em: 23 mar. 2007.

PIERANGELI, José Henrique. *Códigos Penais do Brasil – Evolução Histórica*, 2ª. Edição. Revista dos Tribunais.

RELATÓRIO FINAL: *Dez Anos de Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: <<http://www.cecria.org.br/pub/Relat%c3%b3rio%20final%20da%20pesquisa%20ECA%2010%20anos.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2007.

RUIZ, Urbano. *A utilização do Judiciário para questionar e obrigar a administração a desenvolver políticas públicas*. Revista da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 6, n. 1. jul./dez. 2005.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Sócio-educativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, José Luiz Mônaco da. *O Ministério Público e a ação civil pública no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Ministério Público. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/coinfancia.htm>> Acesso em: 01 mai. 2007.

Situação da Infância brasileira. Disponível em:  
<<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1355>>. Acesso em: 09 abr. 2007.

Súmulas e jurisprudências. Disponível em:  
<<http://www.stj.gov.br/SCON/>>. Acesso em: 20 mai. 2007.

TAVARES, José de Farias. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: LTr, 1999.

ANEXOS