



ISSN 1676 - 5184

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
DE UNAÍ**



**FACTU  
JURÍDICA**

**ANO 10**

Publicada pela  
**Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unai**

**Editor**

Dêner Geraldo Batista Neves

**Conselho Editorial**

Alvaro Augusto Fernandes da Cruz

Dêner Geraldo Batista Neves

Gabriel Aparecido Anízio Caldas  
(FASIP/MT)

Michelle Lucas Cardoso Balbino

Wellington José Santana

Juliana Alves Lacerda

**Revisão**

Juliana Alves Lacerda (Português)

Wellington José Santana (Inglês)

**Contatos**

Revista FACTU Ciência

Rua Rio Preto, 422

Unai – MG

CEP. 38.610-0000

Tel: 38 3676 6222

[www.factu.br](http://www.factu.br)

**Ficha catalográfica preparada pela seção de catalogação e  
Classificação da Biblioteca da FACTU.**

Revista FACTU JURÍDICA – Ano 10, nº 10. Unai: FACTU, 2013.

Anual ISSN 1676 – 5184

1. Direito Privado. 2. Princípios. 3. Direitos Difusos e Coletivos. 4. Gestão Pública. 5. Direito do Idoso.

Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio.  
As matérias publicadas são de responsabilidade dos respectivos autores.

## SUMÁRIO

<b>GOVERNANÇA PARTICIPATIVA PARA DEFINIÇÃO DO PAPEL DAS ONG'S NOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS.</b>	05
Maria Isabel Esteves de Alcântara; Iara Alves de Carvalho; Lazaro Rômulo Pereira Caixeta	
<b>AUTONOMIA DO PACIENTE E SUAS LIMITAÇÕES JURÍDICAS</b>	21
Maria Luciene Alves Alcântara; Maria Isabel Esteves de Alcântara	
<b>DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS SECRETARIAS MUNICIPAIS NO LEVANTAMENTO E CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS PARA OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDOS MÚLTIPLOS DE CASO</b>	37
Shyrleny Cristina de Andrade; Zener Cruz Freitas Bahia; Michelle Lucas Cardoso Balbino	
<b>PRINCÍPIOS DE LIBERDADES PÚBLICAS: LIMITES LEGAIS!(?)</b>	62
Alvaro Augusto Fernandes da Cruz	
<b>O DIREITO DO IDOSO A VIAGENS INTERESTADUAIS GRATUITAS</b>	76
Emilio Alves Braga; Dêner Geraldo Batista Neves	
<b>O MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL NO COMBATE ÀS ARBITRARIIDADES DO PODER ESTATAL</b>	91
Elisangela Marcari; Gabriel Aparecido Anizio Caldas; Jonas Edu Gruen	
<b>NORMAS PARAPUBLICAÇÃO.....</b>	106

## APRESENTAÇÃO

A Diretoria e o Conselho Editorial da revista FACTU JURÍDICA têm a grata satisfação de colocar à disposição de seus leitores o 10º volume da Revista Científica, referente ao ano de 2013. A Revista FACTU JURÍDICA é o meio de divulgação de artigos científicos da área do Direito e desde 2002, em seu primeiro volume, adota processo de revisão por especialistas de cada área, sendo que cada artigo é publicado apenas após a aceitação destes e tem como missão publicar artigos científicos relativos às linhas de pesquisas determinadas do Projeto Pedagógico do Curso de Direito.

Neste volume, são apresentados 6 artigos, sendo os autores do corpo docente e discente do Curso de Direito da FACTU bem como pesquisadores externos vinculados ou não a cursos de graduação e programas de pós-graduação.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida, por qualquer meio, seja eletrônico, mecânico ou fotocópia sem expressa autorização dos editores. Os editores não assumem nenhuma responsabilidade por danos a pessoas ou propriedades que possam ser causados por uso das idéias, técnicas ou procedimentos contidos no material publicado nesta revista. A submissão de artigos pressupõe que estes artigos, com exceção dos resumos ampliados, não tenham sido publicados anteriormente, nem submetidos a qualquer outra publicação.

A Diretoria e o Conselho Editorial da Revista FACTU JURÍDICA convidam, mais uma vez, os estudiosos e pesquisadores da FACTU, mas também os de outras instituições, a enviarem seus escritos para o próximo volume.

Diretoria e Conselho Editorial da Revista FACTU JURÍDICA

# GOVERNANÇA PARTICIPATIVA PARA DEFINIÇÃO DO PAPEL DAS ONG'S NOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

**Maria Isabel Esteves de Alcântara**

Pós-graduada em Direito Público pela Sociedade Universitária Gama Filho - Rio de Janeiro.

Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU

**Iara Alves de Carvalho**

Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU

**Lazaro Rômulo Pereira Caixeta**

Pós-graduado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a governança participativa para definição do papel das ONG'S nos direitos difusos e coletivos nos municípios de Patos de Minas e Lagamar. Para isso, foram desenvolvidas várias técnicas de pesquisa, sendo elas a pesquisa bibliográfica e webbibliográfica, pesquisa de campo com critério descritivo-entrevista. Assim, buscando atingir o objetivo proposto, realizou-se duas entrevistas uma com a Presidente da ASPAA e outra com o Presidente da UPAEL, sendo possível chegar a conclusão de que, em que pese as dificuldades enfrentadas, as ONG's apresentam significativa atuação no alcance dos direitos difusos e coletivos em seus municípios.

**Palavras-chave:** Governança participativa. ONG'S. Direitos difusos e coletivos.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the participatory governance to define the role of NGO's in diffuse and collective rights in the municipalities of Patos de Minas and Lagamar. For this, several techniques have been developed for research, and they webbibliográfica and bibliographic research, field research with descriptive criterion-interview. Thus, seeking to reach the proposed objective, held two interviews with each President ASPAA and another with the President of UPAEL, and you can reach the conclusion that, despite the difficulties, NGOs have a significant role in achieving the diffuse and collective rights in their municipalities

**Keywords:** Participatory governance. NGO'S. Diffuse and collective rights.

## 1 INTRODUÇÃO

No atual cenário social brasileiro a sociedade busca a garantia dos direitos básicos dos cidadãos. A ideia de que o estado é o principal responsável por garantir o bem social está cada vez mais forte. Assim, a partir do momento que o estado se mostra ineficiente no cumprimento desse objetivo, surgem organizações que tem como finalidade suprir essa ineficiência. Essas organizações chamadas de Organizações não Governamentais - ONG's -são entidades sem fins lucrativos que formam parcerias com diferentes setores da sociedade na busca da garantia dos direitos difusos e coletivos. O trabalho realizado pelas mesmas é extremamente importante, uma vez que atuam principalmente onde o Estado quase não se faz presente. Diversas são as áreas como ambiental, assistência social, combate à pobreza, educação, desenvolvimento sustentável entre outros.

Os direitos difusos são relacionados a um grupo de pessoas unidas pelo mesmo interesse ou fato, já os coletivos estão relacionados a grupo de pessoas como uma determinada classe social. Essas organizações propiciam a participação da sociedade no desenvolvimento de uma governança mais participativa, onde a sociedade em conjunto com o estado busca a melhor forma de atender a população tendo como ponto importante o fortalecimento da democracia.

Nesse contexto, a governança participativa pode ser conhecida como um novo modo de gestão, o qual inclui a participação da sociedade civil organizada, onde há um regime que contém ações coordenadas entre governantes e governados, esta envolve diversos atores tanto do poder público, empresarial, associações, ONG's e universidade.

Destaca-se que a participação social parece ser, portanto, um dos maiores pilares de apoio da governança participativa, sendo que as ONG's possuem uma função de extrema importância que é auxiliar o Estado a suprir as necessidades dos cidadãos.

Dessa forma, este artigo busca mostrar como a governança participativa é importante na definição do papel das ONG's na garantia dos direitos difusos e coletivos, identificando o que é Governança Participativa. Para tanto serão objeto de estudo ONG's da cidade de Patos de Minas/MG

e Lagamar/MG, que serão estudadas de forma qualitativa e quantitativa, observando os fatos e fenômenos que ocorrem no ambiente pesquisado, como forma de identificar o real papel dessas organizações na sociedade.

Este projeto está dividido em cinco seções. Nesta seção, apresenta-se a introdução, na segunda seção o embasamento teórico, no qual se tecem comentários acerca dos direitos difusos e coletivos, ONG's e Governança Participativa, na terceira seção encontra-se o percurso metodológico, na quarta seção as análises de dados e na quinta as considerações finais.

## **2 DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS**

Na sociedade brasileira as esferas pública e privada ficam cada vez mais preenchidas pela ideia de um direito social, patrocinado por um Estado social, que tem a função de zelar pelo bem-estar dos que compõem a sua estrutura, ficando cada vez mais difícil a delimitação das fronteiras, ou seja, aonde começa um e termina outro.

Nesse contexto surge a dicotomia público/privado, que se baseia na divisão entre público e privado, sendo que aquilo que está na esfera pública deve necessariamente estar fora da esfera privada e estará na esfera privada tudo aquilo o que não se situa na esfera pública. Analisando por essa lógica, observa-se que um termo exclui necessariamente o outro e ambos recobrem a totalidade do existente e do imaginável.

De acordo com Castro (2003) essa dicotomia fez surgir mais uma categoria de direitos, a qual diz respeito a toda a coletividade, excedendo o conceito de interesse individual, sem chegar a constituir-se em interesse público, que se trata dos interesses metaindividuais, consagrados pela nossa Carta Magna de 1988 e conceituados na lei 8.078/1990 (código de defesa do consumidor - CDC), que classificou esses interesses metaindividuais em interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

De acordo com o artigo 81 do CDC, os interesses difusos ou direitos difusos constituem a mais ampla síntese dos interesses da coletividade, ou seja, são “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Na doutrina, direitos difusos consistem em:

[...] interesses ou direitos transindividuais”, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (CDC, 81, parágrafo único, I). Compreendem grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um conjunto de interesses individuais, de pessoas indetermináveis, unidas por pontos conexos. (MAZZILLI apud ALMEIDA NETO, 2001, p. 301).

Ressalta-se que de acordo com Sá (s. d.) o termo difuso teve sua origem na doutrina romana. Esse autor citando Vittorio Scialoja explica que no século passado referido conceito era utilizado ao mencionar que direitos difusos, que não se concentram no povo considerado como entidade, mas que tem por próprio titular realmente cada um dos participantes da comunidade. Para esse autor, o direito difuso consiste no interesse que abrange número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato. Enquanto que os interesses coletivos são aqueles pertencentes a grupos ou categorias de pessoas determináveis, possuindo uma só base jurídica.

Importante destacar que para Carvalho Junior (2009):

Os Direitos difusos são chamados de direitos da terceira geração. Surgiram no contexto do Estado Democrático de Direito, no âmbito de uma sociedade muito complexa. São direitos que excedem a visão individualista, superando a dicotomia entre o público e o privado. Direitos Difusos tem características como a indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto e intensa litigiosidade interna.

Assim, quanto aos sujeitos não há vínculo jurídico entre estes e a lesão dos respectivos interesses, que se unem por força de certas contingências, como por exemplo, habitação ou trabalho no mesmo local.

Quanto ao objeto é indivisível, uma vez que o interesse de um indivíduo implica o da maioria.

Figueiredo (1997), explica que os direitos coletivos são aqueles que têm como suporte certa relação-base, relação de determinada categoria, ele refere-se à série de interesses ou direitos de determinada classe. Temos como exemplo, os direitos de determinadas categorias profissionais, reunidas em associações ou sindicatos. Estes são os direitos coletivos pertencentes a determinadas classes sociais, em seu conjunto.

Os direitos coletivos foram classificados como direitos transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular uma categoria. Estes se confundem com direitos de solidariedade, vez que abrangem todas as espécies de direitos metaindividuais.

Quanto ao sujeito dizem respeito ao homem socialmente vinculado, como:

[...] membro de grupos autônomos e juridicamente definidos, tal como o associado do sindicato, o profissional vinculado a uma corporação, acionista de uma grande sociedade anônima, condômino de edifício de apartamentos, etc. Interesses coletivos seriam, pois, os interesses afectos a vários sujeitos não considerados individualmente, mas sim por sua qualidade de membro de comunidades menores ou grupos intercalares, situados entre o indivíduo e o Estado. (BASTOS, 1999, p. 251).

Quanto ao objeto é indivisível, entretanto, embora seus titulares são tratados coletivamente, são determináveis, passíveis de identificação.

Já os direitos difusos são aqueles direitos mais esmaecidos, mais diluídos, cujos titulares não se podem identificar desde logo. Assim, os direitos difusos, são aqueles que transcendem a esfera do indivíduo. Por isso mesmo são chamados de metaindividuais ou supraindividuais.

A diferença entre eles consiste na determinabilidade e a decorrente coesão como categoria anterior à lesão, o que ocorre em direitos coletivos e não nos difusos.

O traço que diferenciam direitos individuais homogêneos e coletivos é sua indivisibilidade decorrente da sua afetação a um grupo mais restrito e determinado de pessoas, que estão ligadas entre si para um fim comum decorrente de origem comum. (ROCHA, 2001, p. 39).

Os interesses individuais homogêneos têm uma causa comum que afeta, mesmo que de modo diverso, um número específico de pessoas com distintas consequências para algumas delas. Assim:

A distinção entre o interesse individual homogêneo e o individual simples repousa na existência, no primeiro, de uma origem comum, que atinge diversas pessoas de forma homogênea, é dizer, são diversas afetações individuais, particulares, originárias de uma mesma causa, as quais

deixam os prejudicados em uma mesma situação, sem embargo de poderem expor pretensões com conteúdo e extensões distintos. (MORAIS apud LEITE, 2001, p. 62)

Ressalta-se que Carlos Henrique Bezerra Leite (2001, p. 67) indica o seguinte exemplo:

Parece-nos razoável que a expressão ‘direitos ou interesses individuais da categoria’ (CF, art. 8, III) deva ser entendida como ‘direitos ou interesses individuais homogêneos dos integrantes da categoria representada pelo sindicato, porque decorrentes de uma mesma causalidade comum surgida no âmbito e no interesse da própria-categoria.

Apesar de os direitos individuais homogêneos serem provenientes de causa comum e que atinge de maneira uniforme a todos os lesados, são metaindividuais apenas para fins de tutela judicial coletiva, pois possuem no plano do direito material, característica individual. Trata-se, então de prerrogativa processual concedida em razão da homogeneidade causal.

### **3 ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ONG’S**

As ONG’s caracterizam-se por serem organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculo com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando a ação do Estado. Têm suas ações financiadas por agências de cooperação internacional, em função de projetos a serem desenvolvidos, e contam com trabalho voluntário. Atuam através a promoção social, visando a contribuir para um processo de desenvolvimento que supõe transformações estruturais da sociedade. Sua sobrevivência independe de mecanismo de mercado ou da existência de lucro (TENÓRIO, 2005).

A globalização aumenta a desigualdade social gerando dificuldade para solucionar os problemas sociais e a insatisfação popular. Diante do agravamento das desigualdades sociais, aliado ao fenômeno da globalização, que é capaz de criar riqueza com a mesma velocidade que acentua a pobreza, o trabalho das ONGs pode tornar-se uma alternativa de inclusão social.

Relata Faria (2007) que organizações não governamentais (ONG’s) são entidades sem fins lucrativos, que atuam no terceiro setor da

sociedade civil. Estas organizações, de finalidade pública, atuam em diversas áreas. Elas possuem funções importantes na sociedade, pois seus serviços chegam em locais e situações em que o Estado é pouco presente, muitas ONGs trabalham em parceria com o Estado. Sendo que elas obtêm recursos através de financiamento dos governos, empresa privadas, venda de produtos e da população em geral (através de doações), sendo que grande parte da mão-de-obra é realizada de forma voluntária.

Para Hudson (1999, p. 11), o termo Terceiro Setor diferencia essas organizações do setor privado e do setor público, uma vez que o que

[...] une todas essas organizações é que são orientadas por valores: são criadas e mantidas por pessoas que acreditam que mudanças são necessárias e que desejam, elas mesmas tomar providências nesse sentido. [...] Ao contrário de organizações do setor privado, não distribuem lucros a seus proprietários e, diferente das organizações do setor público, não estão sujeitas a controle político direto. Essas organizações têm independência para determinar seu próprio futuro.

A definição de Terceiro Setor no Brasil abrange os mais variados tipos de entidades, cujas características são distintas, tanto em termos estruturais quanto em relação às finalidades a que se destinam. A sociedade é dividida em setores, e o denominado Terceiro Setor são todas as ajudas do setor privado às questões de interesse público que deixam de ser atendidas devido à incapacidade do Estado. O Terceiro Setor, portanto, não é público e nem privado, e congrega uma legião de entidades que desempenham um papel complementar às ações do Estado na área social. Assim, o termo terceiro setor é o que vem encontrando maior aceitação para identificar o conjunto de iniciativas sem fins lucrativos surgidas a partir da sociedade civil, do setor privado e do setor público. (FRASSON, 2001).

Essas entidades como no caso das associações, indica organização comprometida com a sociedade civil, com movimentos sociais e com a transformação social. Não estão classificadas como associações no Código Civil, são dificilmente voltadas para seus próprios membros e orientam-se para objetivos externos e se diferenciam das organizações filantrópicas por não exercerem caridade, o que seria contrário à sua idéia de construção de autonomia, de igualdade e de participação dos grupos populares. Segundo diz Salamon apud Panceri (2001, p. 143) o Terceiro Setor tem três faces:

A primeira refere-se ao Terceiro Setor como idéia, como conceito e ideal; nesse sentido encarna valores múltiplos como altruísmo, compaixão, sensibilidade para com os necessitados e compromisso com o direito de livre expressão. Nessa face, ele é visto como um conjunto de instituições que encarnam os valores da solidariedade e os valores da iniciativa individual em prol do bem público. A segunda face é o Terceiro Setor como realidade, que tem permanecido oculta e invisível. O autor atribui o fato à diversidade e à carência de um conceito unificador, dizendo tratar-se de um conjunto de instituições concretas que representam uma força econômica maior do que se costuma reconhecer, que contribui em grande medida para a provisão de importantes serviços humanos e busca apoio em fontes surpreendentemente variadas. O Terceiro Setor, como ideologia, forma a terceira face, na qual há quatro mitos que são: o da insignificância ou incompetência, o da virtude pura e de uma certa santificação e romantismo que permeia sua suposta capacidade de pessoas, o mito do voluntarismo e o mito da imaculada conceição.

Assim, observa-se que ONG's são grupos sociais organizados, sem fins lucrativos, constituídos formal e autonomamente, caracterizados por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições de cidadania. (CAMPOS, 1999).

#### **4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA**

No Brasil, a governança participativa vem acompanhando o debate político e de gestão das últimas décadas. A divisão de responsabilidades e de ações entre Administração Pública e sociedade tem possibilitado a construção de um novo espaço público, permitindo um novo papel a ser exercido pelos movimentos oriundos da sociedade civil. Dividir responsabilidades com a população representaria uma política institucional gerida pelo governo, a partir de iniciativas voltadas para a descentralização administrativa e, por conseguinte, para a desconcentração do poder político. A Constituição Federal de 1988 veio formalizar esse processo, pois define a participação das coletividades no processo de gerenciamento público tendo em vista a consolidação da democracia. (CRUZ, 2008).

Nesse contexto, observa-se que o desenvolvimento da sociedade será promovido com a participação do povo, através de associações civis que participam das decisões administrativas, sendo co-responsáveis pela gestão democrática (ARAÚJO; SOARES; SOUSA, 2009).

Destaca-se que a Governança Participativa é aquela que envolve diversos atores institucionais (Poder público, empresariado, associações, ONG's e universidades) possibilitando a integração de interesses antes difusos, em oportunidades de tomadas de decisões estratégicas e inovadoras. (GUERREIRO; MONTEIRO; NANNI, 2009).

Ademais, esclarece Favareto e Arraes (2007) que a administração pública em conjunto com arranjos institucionais de participação social pode levar a um regime de governança participativa, que se traduziria num processo de coordenação entre diversos atores e grupos sociais para atender resultados discutidos coletivamente dentro de conjunturas fragmentadas, contribuindo para a estabilidade de uma sociedade. O processo de governança participativa traz para as instituições maior diversidade, calcada na ação coletiva que promoveria a organização local através de interesses mútuos, não havendo, porém nenhuma referência sobre o alcance e a qualidade das participações.

Assim, uma das possíveis soluções para a construção de um novo paradigma de Gestão Pública eficiente e eficaz, é sem dúvida instituir mecanismos capazes de fortalecer a democracia participativa em que o povo seja o verdadeiro detentor do poder, o que nada mais representa do que a governança participativa (ARAÚJO; SOARES; SOUSA, 2009).

## **5 METODOLOGIA**

Para atingir os objetivos propostos, foram desenvolvidas várias técnicas de pesquisa, as quais se passam a descrever.

Levando em consideração o problema de pesquisa levantado pelo grupo de TCC, a pesquisa desenvolvida pode ser classificada quanto a abordagem como quantitativa e qualitativa a fim de mensurar e avaliar o papel das ONG's frente os direitos difusos e coletivos na busca da Governança Participativa, na cidades de Patos de Minas/MG e Lagamar – MG.

Quanto ao objetivo a pesquisa foi descritiva, haja vista que terá desenvolvida como principal objetivo a descrição de algo. A pesquisa descritiva é um estudo que apresenta o estado que se encontra o objeto de

interesse, esse tipo de pesquisa tem por objetivo estudar as características de um grupo, no caso do nosso tema de estudo as ONG's existentes nas cidades de Patos de Minas e Lagamar.

Quanto ao método de procedimento, neste trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos, além de um estudo de caso dos municípios de Patos de Minas/MG e Lagamar – MG, onde foram abordados com profundidade os objetos da pesquisa.

Na pesquisa bibliográfica fizemos um embasamento teórico para nosso trabalho, uma vez que o mesmo envolve levantamento de dados, seleção, fichamento das informações sobre o tema escolhido. Com isto os resultados obtidos foram os mais próximos à realidade das ONGs, objeto de nosso estudo.

Sendo que a pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho científico, pois influenciou todas as etapas de uma pesquisa, dando um embasamento teórico para a base do trabalho.

Quanto às técnicas adotadas na coleta de dados o trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica, através da pesquisa das seguintes palavras-chaves: direitos Difusos, Direitos Coletivos, ONG's, Governança Participativa.

Além do mais, o grupo buscou desenvolver uma pesquisa de campo, junto a ONG's situadas nos municípios de Patos de Minas/MG e Lagamar – MG, por trata-se de pesquisa qualitativa.

A pesquisa de campo permite a observação de fatos e fenômenos exatamente como ocorrem no ambiente pesquisado tendo como objetivo compreender e explicar o problema pesquisado.

Quanto às técnicas de análise dos dados, foi utilizada uma abordagem qualitativa de pesquisa buscando compreender a realidade a partir da descrição de significados, com análise do material e descrição analítica do conteúdo, além de apresentar uma interpretação dos resultados.

Nesse sentido, a pesquisa qualitativa visa descrever componentes de um sistema complexo, traduzindo e expressando o sentido dos fenômenos do mundo social. Assim, buscam-se percepções e entendimento sobre a natureza geral do tema escolhido. A pesquisa qualitativa, mais especificamente a entrevista, possibilita uma maior flexibilidade do entrevistador para aprofundar nas perguntas com o real intuito de mensurar e avaliar as dificuldades enfrentadas.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Associação de Proteção Animal e Ambiental – ASPAA- é uma instituição protetora dos animais e do meio ambiente de Patos de Minas/MG. Existe há sete anos e possui como atividades castração de animais, atendimento emergencial, feira e rede de adoção. A referida instituição possui certificação no cadastro nacional das Organizações Não Governamentais e possui uma equipe com aproximadamente 20 membros sendo que todos trabalham diretamente no projeto, sendo a atuação de cada um na atividade que mais se identificava.

Uma dificuldade enfrentada pela referida instituição é a arrecadação de verbas para o desenvolvimento de suas atividades. A instituição já mostrou bons resultados, principalmente junto ao poder público, com implantação de lei municipal para proteção de animais domésticos, bem como castração de animais abandonados e de famílias de baixa renda, realizados no Centro de Controle de Zoonoses. Entretanto, quando o assunto são animais alguns governantes não se empenham de forma tão efetiva, uma prova é descaso que o poder público tinha para com os animais na época da implantação da ONG. O que é um erro, pois não investir na proteção animal e ambiental é deixar de cuidar do futuro da sociedade. Animais abandonados não são devidamente cuidados e podem ser portadores de doenças que não só afetarão os outros animais como também o ser humano.

Existem mais projetos a serem implantados para melhoria da instituição como a construção de um abrigo municipal. A sociedade contribui com a instituição, doando dinheiro, ração, medicamento e adotando os animais, encontrando um lar para eles. A sociedade vive de doações, bem como bazares realizados por ela, pelo Poder Judiciário e Promotoria do Meio Ambiente e conta com a ajuda de médicos veterinários, advogados, dentistas, contadores que trabalham também de forma voluntária. A Fiscalização da instituição fica por conta da Promotoria do Meio Ambiente. Seu trabalho é tão importante que possui título de utilidade pública nas esferas municipal e estadual, sendo enviados os documentos para a busca na área também federal.

A UPAEL, União de Pais e Amigos dos Especiais de Lagamar, uma instituição com o objetivo de atender pessoas com deficiência visando à habilitação e reabilitação, promovendo tratamento com fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia, estimulação, hidroterapia e hidroginástica.

Referida instituição existe há cinco anos e possui aproximadamente 150 membros e todos ajudam na realização dos trabalhos.

O maior problema enfrentado são recursos financeiros, sendo que no início as atividades eram exercidas em uma sala da escola que lhes era emprestada. A instituição tem atingido excelentes resultados e possui a intenção futura de uma pista de equoterapia e conta ainda com grande apoio por parte da administração municipal.

A sociedade também gosta muito de contribuir e a ONG consegue sobreviver com promoções, contribuições, parcerias com indústrias e conta com apoio de vários profissionais como professores, médicos, assistentes sociais. A fiscalização em referida instituição é exercida tanto por um conselho fiscal que ela possui, quanto pelo poder judiciário e a mesma possui título de Utilidade Pública nas esferas municipal e estadual.

Nas duas ONG's são realizadas reuniões para escolha de projetos a serem implantados levando em consideração as necessidades do público alvo. É possível constatar nas duas ONG's que a participação da sociedade é significativa tanto no apoio financeiro quanto no trabalho voluntário. Nota-se assim uma característica da governança participativa onde a sociedade se mobiliza na realização de objetivos comuns que trazem como resultado o bem social. Também é possível notar outra característica que é a participação da sociedade através da ONG ASPAA na criação de uma lei municipal de proteção de animais domésticos prova de que quando a sociedade e os órgãos públicos se unem em um projeto os resultados são os melhores e que a sociedade está cada vez mais fazendo parte das decisões da administração pública.

Ao mesmo tempo a participação do setor público poderia ser maior, como oferecer verbas para manter projetos, como, por exemplo, para a construção do abrigo municipal no caso da ASPAA. Já a UPAEL conta com grande apoio da administração municipal e vem obtendo bons resultados.

As ONG's das duas cidades tem uma atuação muito importante no alcance dos direitos difusos e coletivos. Os direitos difusos podem ser entendidos aqui como o interesse de um grupo que busca a proteção dos animais e a proteção ambiental no caso da ASPAA. Os direitos coletivos garantidos através da UPAEL que atende pessoas principalmente com deficiência de classe social baixa.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou qual atuação de duas ONG's, a ASPAA, localizada na cidade de Patos de Minas, e a UPael, localizada na cidade de Lagamar, afim de conhecer qual o papel destas na governança participativa local, bem como na busca da proteção dos direitos difusos e coletivos que envolvem cada esfera de atuação das mesmas.

Assim, buscando-se atingir os objetivos propostos, foi realizada uma entrevista com a Presidente da ASPAA e outra com o Presidente da UPael, sendo possível chegar à conclusão de que referidas ONG's atuam ativamente na governança participativa de seus municípios, em que pese as dificuldades enfrentadas pelas mesmas.

Através das entrevistas foi possível constatar também que as ONG'S enfrentam grandes dificuldades com a aquisição de recursos financeiros, tendo assim, lutado para suprir essa dificuldade buscando parcerias com o poder público e ajuda financeira da população.

Contudo, em que pese as dificuldades enfrentadas pelas ONG'S entrevistadas, elas trabalham ativamente, atingindo ótimos resultados em suas áreas de atuação quais sejam, proteção aos animais na cidade de Patos de Minas, cuidando daqueles que vivem nas ruas, castrando, promovendo até mesmo feiras de adoção, e no caso da UPael a reabilitação de várias pessoas carentes, que não teriam condições de arcar com o tratamento de fisioterapia, fonoaudiologia entre outros.

Ficou demonstrado que nas duas instituições existe uma participação ativa da sociedade, seja para no trabalho voluntário, seja para a doação de verbas, promoção de bazares para arrecadarem dinheiro, o que demonstra uma característica da governança participativa em busca do bem estar social.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que as ONG's objeto de nosso estudo apresentam significativa atuação no alcance dos direitos difusos e coletivos em seus municípios sede, sendo certo que a ASPAA tem seus direitos difusos entendidos aqui como o interesse do grupo que busca a proteção dos animais e a proteção ambiental e a UPael garante os direitos coletivos ao atender pessoas com deficiência de classe social baixa.

Ademais, deve-se ressaltar que, para superar as dificuldades encontradas pelas ONGs faz-se necessário o treinamento e melhoria técnica destas instituições, bem como a realização de maior integração entre as ONGs e a sociedade como um todo.

Por fim, forçoso é concluir que, para avaliar a efetiva participação e contribuição das ONGs, a sociedade deve fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas mesmas com mais proximidade, verificando quais os trabalhos desenvolvidos, o fluxo de caixa, o comprometimento dos dirigentes para com as atividades das ONGs, bem como procurar participar mais ativamente das ONGs, seja como voluntário, seja como fiscal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, A. A. **Processo civil e interesses difusos e coletivos:** questões resolvidas pela doutrina e pela jurisprudência. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001

ARAÚJO, M. M.; SOARES, G. M.; SOUSA, T. L. Governança Participativa De Áreas Públicas: em que avançamos da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade. **IBDU**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/GOVERNAN.PDF>>. Acesso em: 17 maio 2012.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo : Saraiva, 1999.

CAMPOS, J. R. B. Organizações Não-Governamentais nas Áreas Ambiental, Indígena e Mineral. **Senado**, 1999. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/especiais/OrganizacoesNaoGovernamentais.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2012.

CARVALHO JUNIOR, C. R. Direito Penal e Direitos Difusos. **Webartigos**, 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/direito-penal-e-direitos-difusos/17568/>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

CASTRO, D. S. L. **Direitos difusos e coletivos:** coletânea de artigos do curso de especialização em direitos difusos e coletivos. Belo Horizonte, MG: Castro Assessoria e Consultoria, 2003.

CRUZ, G. R. Gestão Pública Participativa: o papel da reforma do estado e dos movimentos sociais. **Achegas.net**, n. 38, jul./ ago. 2008. Disponível

em: <[http://www.achegas.net/numero/38/gisele\\_38.pdf](http://www.achegas.net/numero/38/gisele_38.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2012.

FARIA, C. ONGs (Organizações não Governamentais). **Infoescola**. 12 set. 2007. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/ongs-organizacoes-nao-governamentais/>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

FAVARETO, A. S.; ARRAES, N. M. **Governança Participativa e as Instituições para o Desenvolvimento Rural**: um estudo do Município de Campinas (SP). . In: XLV CONGRESSO DA SOBER: “Conhecimentos para Agricultura do Futuro”. Londrina, 22 a 25 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/614.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

FIGUEIREDO, L. V. Ação Civil Pública. Ação Popular. A Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos. Posição do Ministério Público. **Revista de Direito Administrativo**, nº 208, abr./jun.1997, p. 35-50. Disponível em: <[http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/esgotamento/a\\_defesa\\_dos\\_direitos\\_difusos\\_coletivos.pdf](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/esgotamento/a_defesa_dos_direitos_difusos_coletivos.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2012.

FRASSON, I. **Crêterios de eficiênciã, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis,SC, 2001..

GUERREIRO, E. P.; MONTEIRO, E. S.; NANNI, H. C. **Desenvolvimento Sustentável e Governança Participativa**: Arranjo Produtivo Local e Parque Tecnológico de Santos. In: 2º INTERNATIONAL WORKSHOP | ADVANCES IN CLEANER PRODUCTION. 2009. Disponível em: <<http://www.advancesincleanerproduction.net/second/files/sessoes/4b/5/E.%20P.%20Guerreiro%20-%20Resumo%20Exp.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

HUDSON, M. **Administrando organizações do terceiro setor**: o desafio de administrar sem receita. São Paulo: Makron Books, 1999.

LEITE, C. H. B. **Ação Civil Pública**: Nova Jurisdição Trabalhista Metaindividual. Legitimação do Ministério Público. São Paulo : LTr, 2001

PANCERI, R. **Terceiro Setor**: a identificação das competências essenciais dos gestores de uma organização sem fins lucrativos. 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis,SC, 2001..

ROCHA, I. J. M. Tutela de interesses metaindividuais: a contra-mão da história: MP 1984-24/00 alterou Lei 7347/85. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=350>. Acesso em: 23 jul. 2012.

SÁ, L. Direitos Difusos Coletivos e Individuais Homogêneos no Direito Brasileiro. **Revista Jurídica Digital da FAC São Roque**. 2008. Disponível em:  
<[http://www.sano.adm.br/revistajuridica/images/direitos\\_01.pdf](http://www.sano.adm.br/revistajuridica/images/direitos_01.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2012.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. 9. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

# AUTONOMIA DO PACIENTE E SUAS LIMITAÇÕES JURÍDICAS

**Maria Luciene Alves Alcântara**

Pós-graduada em Urgência e Emergência, UTI geral, Saúde Pública e da Família e pós-graduada em Oncologia pela Associação Educacional do Vale do Itajaí-Mirim e Instituto Passo 1 de Ensino, Pesquisa e Lazer Ltda. Patos de Minas, MG.

**Maria Isabel Esteves de Alcântara**

Pós-graduada em Direito Público pela Sociedade Universitária Gama Filho - Rio de Janeiro. Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

## RESUMO

Ao longo da história da medicina, os profissionais de saúde têm demonstrado uma preocupação em proteger o paciente, poupando-o dos possíveis sofrimentos que pode representar o fato do mesmo ter conhecimento de todas as consequências de sua doença e do tratamento indicado à mesma. Apoiados nessa ideologia têm lhe retirado o direito à informação e à escolha. O objeto desse estudo é analisar a autonomia do paciente num contexto multidisciplinar, levando em consideração o universo jurídico em que se enquadra. Para a construção do objetivo proposto foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica/webliográfica, sendo utilizado como base para desenvolvê-la uma revisão, através da qual foram feitas análises e verificações acerca do tema abordado. Assim, concluiu-se que, o paciente possui autonomia para decidir sobre sua submissão ou não ao tratamento, contudo essa autonomia deve estar pautada na sua capacidade de compreender as informações prestas acerca do tratamento, bem como nas suas limitações jurídicas.

**Palavras-chave:** Paciente. Autonomia. Tratamento. Limitações Jurídicas.

## ABSTRACT

Throughout the history of medicine, health professionals have demonstrated a concern to protect the patient, saving him from possible hardships that may represent the fact that the same be aware of all the consequences of their disease and the treatment given to it. Backed ideology that you have removed the right to information and choice. The object of this study is to analyze the patient's autonomy in a multidisciplinary context, taking into account the legal universe that fits. To construct the proposed objective we developed a literature search /

webliográfica, being used as a basis to develop it a review, whereby analysis and checks were made on the subject addressed. Thus, it was concluded that the patient has autonomy to decide on its submission to the treatment or not, but this autonomy must be based on their ability to suck understand information about treatment, as well as their legal limitations.

**Key words:** Patient. Autonomy. Treatment. Legal limitations.

## 1 INTRODUÇÃO

Toda pessoa ao dar entrada em uma unidade de saúde, como paciente, tem direito a ser reconhecido e respeitado como cidadão, isso implica poder participar das decisões relacionadas ao seu cuidado e tratamento. Entretanto, o profissional de saúde deve estar atento ao fato de que esse paciente possui autonomia, sendo que esta deve ser considerada como o respeito à vontade do mesmo, a sua capacidade de tomar suas próprias decisões, bem como ao seu direito de participar ativamente de todo o seu tratamento.

Contudo, ao longo da história da medicina, os profissionais de saúde têm demonstrado uma preocupação em proteger o paciente, poupando-o dos possíveis sofrimentos que pode representar o fato de o mesmo ter conhecimento de todas as consequências de sua doença e do tratamento indicado para a mesma. Apoiados nessa ideologia, os profissionais de saúde tem retirado do paciente o seu direito à informação e à escolha.

Importante destacar os ensinamentos de Elio Sgreccia (apud PEGORARO, 2002. p. 87) ao afirmar que “a reflexão sistemática a respeito das intervenções do homem sobre os seres vivos, visando descobrir valores e normas que guiem o agir humano e a ação da ciência e da tecnologia sobre a vida humana e sobre a biosfera”.

Diante do exposto o presente trabalho tem como objeto de estudo analisar a autonomia do paciente num contexto multidisciplinar, levando em consideração o universo jurídico em que se enquadra.

O objetivo geral do presente estudo é demonstrar a importância da autonomia do paciente abordando-a de forma prática, tendo como objetivos específicos elaborar um estudo detalhado acerca do exercício profissional cotidiano do profissional de saúde, conhecer as construções filosófico-jurídicas das relações entre o princípio bioético da autonomia e a ordem

jurídica do Estado Democrático de Direito e determinar a base legal que disciplina a relação entre profissional de saúde e o paciente.

Portanto, a justificativa do presente trabalho está na socialização de informações técnico-científicas da autonomia do paciente frente as suas limitações jurídicas, haja vista que não existe indicação exaustiva das normas ou leis que buscam limitar a autonomia, mas menção às principais situações jurídicas com a indicação de algumas normas.

O respectivo estudo foi de natureza bibliográfica, sendo utilizado como base para desenvolvê-lo uma revisão, através da qual foram feitas análises e verificações acerca do tema abordado. Utilizou-se, também, textos acerca do assunto, estes retirados de revistas, jornais e internet que possibilitaram uma atualização cada vez mais presencial dos conhecimentos que norteiam nossa sociedade. Após a coleta e leitura do material foi feita uma análise dos mesmos, para assim conseguir atingir os objetivos propostos.

A pesquisa estrutura-se em três pontos principais. No primeiro estudaram-se os princípios bioéticos. O segundo ponto aborda o consentimento informado frente ao princípio da autonomia do paciente. No terceiro estudaram-se os aspectos jurídicos do consentimento informado. Por último, apresenta-se um estudo em relação às limitações jurídicas à autonomia do paciente, quais sejam: a) limitações relativas à personalidade; b) limitações relativas à capacidade civil; c) limitações penais; d) limitações relativas à medicina sanitária

## **2 PRINCÍPIOS BIOÉTICOS**

A seguir, serão considerados os princípios bioéticos da autonomia, da beneficência e da não-maleficência.

O princípio da autonomia, segundo Pegoraro (2002), instaura o agente moral no centro de referência ética, ou seja, na esfera pessoal do agente moral, ninguém pode intervir sem o seu prévio consentimento. Sem esta permissão, nem o médico, nem o corpo clínico e nem o pesquisador podem agir sobre o paciente. É o princípio do respeito mútuo.

Outro princípio é o da beneficência, que de acordo com Pegoraro (2002) é aquele que confere “carne e osso” ao primeiro, manda fazer o bem aos outros. Na visão de Soares (2000), esse princípio diz respeito à atuação do médico, que deseja realizar seu dever levando em conta a autonomia do paciente.

Já o princípio da não-maleficência, é visto por Soares (2000) relacionado ao anterior, apontando para a prática do médico, que jamais deve realizar seu trabalho submetendo seu paciente a risco.

Assim, observa-se que, conforme entendimento de Silva (2004), o paciente não mais se coloca em uma posição passiva, de alguém que apenas espera receber benefícios, mas é visto e considerado como sujeito autônomo que não renuncia o respeito à sua liberdade.

### **3 O CONSENTIMENTO INFORMADO FRENTE AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DO PACIENTE**

Como visto acima, ninguém pode intervir no prévio consentimento do paciente, isso significa, para Andrade Júnior (2002, p. 243.), “que deve ser respeitada a faculdade ética do paciente em recusar o tratamento que lhe for oferecido”.

Silva (2004, p. 116.) explica que a reivindicação por autonomia postula que

O paciente tem o direito moral de ser esclarecido sobre a natureza e os objetivos dos procedimentos diagnósticos, preventivos ou terapêuticos (...), deve ser esclarecido sobre tudo aquilo que possa fundamentar suas decisões. (...) É como se estabelecesse entre médico e paciente uma aliança terapêutica que privilegia o ‘consentimento informado’, esclarecido, livre.

De acordo com os ensinamentos de Clotet, Goldim e Francisconi (2000, p. 13)

O princípio da autonomia, denominação mais comum pela qual é conhecido o princípio do respeito às pessoas, exige que aceitemos que elas se autogovernem ou sejam autônomas, quer na sua escolha, quer nos seus atos. O princípio da autonomia requer que se respeite a vontade do paciente ou do seu representante, assim como seus valores morais e crenças. Reconhece o domínio do paciente sobre a própria vida e o respeito a sua intimidade. Limita, portanto, a intromissão dos outros indivíduos no mundo da pessoa que esteja em tratamento.

Nesse contexto, observa-se que, tal princípio estabelece a importância da vontade livre do paciente e do respeito que o profissional de saúde deve guardar por suas dimensões moral, física e jurídica. Sendo que tal vontade deve estar consolidada pela liberdade, deve estar baseada na informação e na verdade. Ademais, se o profissional de saúde retirar do paciente as informações necessárias à real consecução da opção livre, não se pode falar que este está respeitando a vontade do paciente, o seu direito ser o governador de seu atos.

Ressalta-se que, o profissional de saúde somente estará considerando e respeitando o paciente, seja ele atendido na urgência e emergência ou não, se pautar sua conduta no consentimento do paciente para o tratamento, após lhe ter informado de todo o processo terapêutico.

O consentimento informado é uma condição indispensável da relação profissional-paciente e da pesquisa com seres humanos. Trata-se de uma decisão voluntária, realizada por uma pessoa autônoma e capaz, tomada após um processo informativo e deliberativo, visando à aceitação de um tratamento específico ou experimentação, sabendo da natureza do mesmo, das suas conseqüências e dos seus riscos. (SAUNDERS; BAUM; HOUGHTON apud CLOTET; GOLDIM; FRANCISCONI, 2000, p. 13).

Assim, observa-se que, o paciente ou seu representante legal deve ter o discernimento para entender, as informações prestadas pelo profissional de saúde, quais sejam, as suas condições clínicas, os possíveis tratamentos com chances de sucesso, riscos, possibilidade de sequelas ou de complicações, mesmo os desconfortos que poderão ocorrer, haja vista que somente assim é que se poderá constituir pressuposto do consentimento, para a realização do tratamento.

Destaca-se que, não se trata de simples adesão do paciente à proposta do profissional de saúde, mas permissão, licença para realização tratamento.

Ao examinar a legislação pátria e as decisões jurisprudenciais, constata-se que o consentimento informado é a expressão do princípio da autonomia que mais tem merecido relevo pelos legisladores e juristas.

## 4 ASPECTOS JURÍDICOS DO CONSENTIMENTO INFORMADO

Ao desenvolver o presente estudo, buscou-se identificar a natureza jurídica do consentimento informado, ou seja, este como conteúdo edificado na legislação pátria, princípio jurídico.

Ao longo dos anos, a cultura do país está alicerçada nos conceitos morais e nos bons costumes, que são elementos/instrumentos de efetivação das tradições e valores do povo e das relações existentes entre particulares, bem como dos princípios gerais do direito e o próprio sistema jurídico nacional. Tais elementos são importantes para os aplicadores do direito no momento da interpretação da lei.

Um exemplo cultural clássico está no fato de quando um paciente da religião Testemunhas de Jeová, baseado em suas convicções, se recusa a submeter-se à hemotransfusão. Muitas vezes, estes religiosos sofrem constrangimento da equipe hospitalar a fim de forçar o procedimento que eles recusam, devido talvez ao desconhecimento dos seus valores.

Na atualidade, não é difícil encontrarmos condenações em ações indenizatórias, movidas por pacientes contra profissionais de saúde, em razão da falta de informação. Assim, observa-se a importância jurídica do consentimento informado, o que é confirmado pelas decisões da jurisprudência brasileira proferidas em processos judiciais indenizatórios movidos por pacientes contra seus médicos, apresentada a seguir.

Com efeito, o demandado, cirurgião-plástico com extenso currículo juntado às fls. 35/44, certamente teria condições \_ melhores que as da autora \_ de avaliar, com base na técnica que tem a obrigação de dominar, exatamente em função da especialidade que está a exercer, de informar à autora eventuais riscos decorrentes de um resultado não compatível com as suas (dela) expectativas (Apelação Cível nº 595.182.346, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul).

De outra parte, mais estritamente no plano da informação, que deve prevenir o cliente de todos os riscos previsíveis, ainda que não se realizem senão excepcionalmente. Assim não agiu o réu, preferindo realizar a cirurgia estética sem esclarecer a autora e, o que é pior, sem se aperceber da flacidez da pele da paciente (Apelação Cível nº 233.608.2/7, do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Em se tratando de médico age ele com culpa e está obrigado a ressarcir o dano se, sem o consentimento espontâneo do cliente, submete-o a tratamento do qual lhe advém seqüelas

danosas. (Apelação Cível nº 68.952, do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Nesse contexto, importante esclarecer que, o consentimento informado possui aspecto jurídico porque ora é elevado à condição de norma, ora é norma jurídica *lato sensu*, ora é encontrado na Teoria Geral dos Contratos em decisões jurisprudenciais e em outras tantas situações jurídicas.

Ressalta-se que, mesmo que o profissional de saúde acredite que seja o tratamento necessário, deverá respeitar a escolha do paciente, é isso que ensina Marini (2005, p. 1) ao afirmar que “torna-se claro que o paciente tem direito de recusar um tratamento médico mesmo em tais circunstâncias, pois se assim não fosse, o princípio do ‘Consentimento Informado’ perderia a sua razão de ser, ou seja, deixaria de existir”.

Assim, observa-se que, o consentimento informado está juridicamente alicerçado no valor da vida humana e no reconhecimento, pelo profissional de saúde, da autonomia da vontade do paciente, bem como na necessidade de acesso à informação para o exercício desta autonomia.

## **5 LIMITAÇÕES JURÍDICAS À AUTONOMIA DO PACIENTE**

No presente trabalho estudou-se que os direitos personalíssimos e absolutos, a capacidade civil, o estatuto penal e a medicina sanitária, são limitações jurídicas à autonomia do paciente, haja vista que, como visto, o consentimento informado, além de possuir aspectos jurídicos, é representação do princípio da autonomia do paciente. Abaixo, passa-se a um estudo detalhado de cada uma dessas limitações.

### **5.1 LIMITAÇÕES RELATIVAS À PERSONALIDADE**

Nas sociedades democráticas da atualidade, homens e mulheres são todos considerados pessoas para o direito, isto é, aptos a titularizar direitos e obrigações e autorizados à prática dos atos jurídicos em geral. Assim, a partir do século XIX, determinados direitos passaram a ser catalogados como direitos da personalidade. No Brasil, esses direitos têm proteção alicerçada nas normas constitucionais, sendo tutelados, no artigo

5º da Constituição Federal, como invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem. (COELHO, 2003). Nesse contexto, Gonçalves (2003, p. 70), esclarece que:

O conceito de personalidade está umbilicalmente ligado ao de pessoa. Todo aquele que nasce com vida torna-se uma pessoa, ou seja, adquire personalidade. Esta é, portanto, qualidade ou atributo do ser humano. Pode ser definida como aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações ou deveres na ordem civil. É pressuposto para a inserção e atuação da pessoa na ordem jurídica.

A personalidade é, portanto, o conceito básico da ordem jurídica, que a estende a todos os homens, consagrando-a na legislação civil e nos direitos constitucionais de vida, liberdade e igualdade. É qualidade jurídica que se revela como condição preliminar de todos os direitos e deveres.

Assim, deve-se considerar que, ao atender o paciente, o profissional de saúde deve saber que, o tratamento a ser dispensado ao mesmo atinge diretamente a vida do mesmo, integridade física, honra e imagem e que o paciente tem como direito personalíssimo à vida, ao próprio corpo, à imagem, entre outros. Afinal, conforme esclarece Coelho (2003, p. 181) “Os direitos da personalidade são essenciais às pessoas naturais, porque não há quem não os titularize: direito ao nome, à imagem, ao corpo e suas partes, à honra etc.”

Importante ressaltar que, os direitos personalíssimos são absolutos, pois conforme ensina Coelho (2003, p. 182):

O titular pode escudar-se nele perante outro sujeito de direito, indistintamente. Assim, eles podem ser defendidos mesmo daqueles com quem o titular não tenha nenhuma relação jurídica anterior. Contra qualquer pessoa que lhe tenha ofendido direito da personalidade, pode o titular demandar proteção jurisdicional em razão de sua natureza absoluta.

Entretanto, mesmo diante dessa informação, o profissional de saúde, deverá questionar, e por isso a temática dessa pesquisa, se o paciente, titular destes direitos personalíssimos, tem plena disponibilidade sobre eles, se ele pode dispor de seu próprio corpo, vivo ou morto, ou de partes dele.

Ademais, essa é questão a muito vem sendo discutida por ilustres juristas. Segundo Monteiro (2003, p. 96) a proteção à integridade física, “afasta qualquer constrangimento para tratamento médico, intervenção cirúrgica, remoção de órgãos ou partes do corpo, quer por iniciativa da sociedade, quer por ato da própria pessoa.”

Pereira (2005), afirma que, o direito ao próprio corpo é um complemento do poder do paciente sobre si mesmo, mas só pode ser exercido no limite da manutenção da sua integridade. Todo ato que implique atentado contra esta integridade é repellido por injurídico.

Rodrigues (2003), ao falar sobre o tema esclarece que o art. 15 do Código Civil determina que ninguém pode ser constrangido a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica. Essa regra, que sob o ângulo do paciente se situa no campo dos direitos da personalidade, no campo da responsabilidade civil constitui um mandamento ao médico para que nos casos graves não atue sem expressa autorização do paciente. Alias, em rigor, as consequências jurídicas só virão a surgir se o profissional de saúde desobedecer àquele mandamento, pois então, se efeitos danosos resultarem de sua atuação não autorizada, responderá por perdas e danos.

Nesse contexto, observa-se que, no Brasil, existe uma disponibilidade controlada ou parcial, pois a ordem jurídica restringe consideravelmente os efeitos da vontade do paciente sobre ele. As normas jurídicas atinentes à matéria não asseguram ampla liberdade para cada paciente decidir sobre o que fazer com o seu próprio corpo. Assim, observa-se que a primeira grande limitação à autonomia do paciente é a impossibilidade de livre disposição do próprio corpo ou de partes dele. (COELHO, 2003).

Assim, a autonomia do paciente está limitada, pois o mesmo não pode permitir ser “mutilado” sem que haja fins terapêuticos para tal. Pode-se exemplificar esse entendimento com a determinação legal constante no artigo 9º da lei nº. 9.434/97 que permite à pessoa juridicamente capaz dispor gratuitamente de tecidos, órgãos e partes do próprio corpo vivo, para fins terapêuticos ou para transplantes em cônjuge ou parentes consanguíneos até o quarto grau, ou em qualquer outra pessoa, mediante autorização judicial, dispensada esta em relação à medula óssea, desde que o ato não represente risco para a sua integridade física e mental e não cause mutilação ou deformação inaceitável. (GONÇALVES, 2003).

Mesmo após a morte, existem limitações a autonomia da vontade do paciente. De acordo com o artigo 14 do código civil, a disposição gratuita do próprio corpo ou parte dele, para depois da morte, é válida, com objetivo científico, ou altruístico.

Portanto, a autonomia do paciente é limitada por critérios que protegem a sua vida e saúde elevando-as à categoria de bens absolutos sob tutela do Estado, mesmo contra a sua vontade, que é o titular de direito.

## 5.2 LIMITAÇÕES RELATIVAS À CAPACIDADE CIVIL

Também existem limitações a autonomia do paciente que são impostas pelo ordenamento civil, haja vista que, o código civil brasileiro, determina que a vontade das pessoas e somente será considerada válida se esta estiver em pleno gozo de seus direitos.

Capacidade é a aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações e exercer, por si ou por outrem atos da vida civil, contudo, conforme explica Rodrigues (2003, p. 39):

A lei, tendo em vista a idade, a saúde ou o desenvolvimento intelectual de determinada pessoa, e com o intuito de protegê-la, não lhes permite o exercício pessoal de direitos. Assim, embora lhes conferindo a prerrogativa de serem titulares de direitos, nega-lhes a possibilidade de pessoalmente os exercerem. Classifica-se tais pessoas como incapazes.

Nesse contexto, observa-se que o código civil estabelece condições que, uma vez satisfeitas, garante às pessoas direitos ou a possibilidade de exercício pessoal destes direitos. Entretanto, estabelece, também, o Código Civil, em seu artigo 5º que o indivíduo somente será plenamente capaz após os dezoito anos, quando cessa a menoridade, ou nos casos do seu parágrafo único que determina que:

Art. 5º A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil.

Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I - pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;

II - pelo casamento;

III - pelo exercício de emprego público efetivo;

IV - pela colação de grau em curso de ensino superior;

V - pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria. (BRASIL, 2002).

Assim, observa-se que somente as pessoas que estiverem no rol do artigo descrito acima estão legitimadas a praticar, por conta própria, todos os atos da vida civil, entre eles receber informação e consentir.

Importante, ressaltar aqui os ensinamentos de Gonçalves (2003, p. 84) o qual afirma que

As pessoas portadoras da capacidade de direito ou de aquisição de direitos, mas não possuidoras da de fato ou de ação, tem capacidade limitada e são chamadas de *incapazes*. Com o intuito de protegê-las, tendo em vista as suas naturais deficiências, decorrentes em geral da idade, da saúde e do desenvolvimento mental e intelectual, a lei não lhes permite o exercício pessoal de direitos, exigindo que sejam representados ou assistidos nos atos jurídicos em geral.

O Código Civil classifica os incapazes de duas formas, os absolutamente incapazes e os relativamente incapazes. De acordo com o artigo 3º do Código Civil, São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil, os menores de dezesseis anos; os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; e que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade. (BRASIL, 2002).

Os relativamente incapazes estão classificados no artigo 4º do CC/02, o qual afirma que são incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de exercê-los, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido; os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo; e os pródigos. Afirma ainda em seu parágrafo único, que a capacidade dos índios será regulada por legislação especial.

Destaca-se que o paciente é, por princípio, capaz e pode, assim, manifestar sua vontade por si mesmo. Contudo, a incapacidade é uma situação excepcional prevista expressamente em lei com o objetivo de protegê-lo. Os incapazes são considerados, pela lei, não inteiramente

preparados para dispor e administrar seus interesses sem a mediação de outra pessoa, representante ou assistente. (COELHO, 2003).

Portanto, o Código Civil limita exercício da autonomia do paciente, ao determinar as condições de capacidade do mesmo, sendo que se ele não estará legitimado a receber informações e consentir, se não for capaz, ou se não estiver devidamente representado ou assistido. No caso de incapacidade quem irá tomar as decisões será representante ou assistente legal do paciente. (BRASIL, 2002).

### 5.3 LIMITAÇÕES PENAIS

Outra espécie de limitação à autonomia da vontade do paciente está disciplinada pelo Código Penal Brasileiro e legislação esparsa. No Código Penal encontramos como limitações a autonomia da vontade do paciente, os crimes de lesão corporal, artigo 129, o aborto previsto no artigo 124, o auxílio ao suicídio do artigo 122 e outros, haja vista que ocorrendo à conduta típica descrita nesses artigos, seja por parte do paciente ou do profissional de saúde, poderá sofrer as penalidades da lei.

Na legislação esparsa encontram-se limitações à autonomia da vontade nos artigos 14 a 20 da lei nº 9.434/97 (lei de transplantes), artigos 24 a 29 da lei nº 11.105/2005 (lei da engenharia genética) e no Código de Defesa do Consumidor, que também descrevem condutas criminosas.

Destaca-se que a vida do paciente, como de qualquer ser humano, é o bem supremo. Preexiste ao direito e deve ser respeitada por todos. É bem jurídico fundamental, uma vez que se constitui na origem e suporte dos demais direitos. Sua extinção põe fim à condição de ser humano e a todas as manifestações jurídicas que se apóiam nessa condição. O direito a vida deve ser entendido como o direito ao respeito à vida do próprio paciente e de todos. O valor da vida torna extremamente importante a sua defesa contra os riscos de sua destruição, defesa esta que passa pela proibição de matar, de induzir a suicídio, de cometer aborto e eutanásia, envolvendo ainda as práticas científicas da engenharia genética, no tocante, principalmente, a transplantes de órgãos humanos, transferências de genes, reprodução assistida, esterilização e controle de natalidade, bem como cirurgias plásticas, tratamentos médicos, etc. (GONÇALVES, 2003).

## 5.4 LIMITAÇÕES RELATIVAS À MEDICINA SANITÁRIA

As questões de higiene pública ou medicina sanitária são de grande importância para o estudo em questão, haja vista que, também, determinam limitações a autonomia da vontade do paciente. Quando se observa que não apenas o indivíduo, mas toda a coletividade está exposta a perigo de contágio por determinada doença, o profissional de saúde deverá atuar no sentido de estabelecer medidas preventivas ou mesmo curativas, no sentido de afastar uma epidemia.

Importante destacar que o interesse público tem supremacia sobre o interesse individual, ou seja, o interesse público é elemento irresistível na vida em sociedade, sobrepondo-se, sempre, ao particular. (DI PIETRO, 2012).

A limitação da autonomia nesse caso encontra seu fundamento na Constituição Federal, em seus artigos 196 e seguintes, dentre os quais se destaca os seguintes:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988).

Importante ressaltar que os procedimentos a serem despendidos pela equipe de saúde, no que diz respeito ao interesse público, são obrigatórios, mas dificilmente o paciente será forçado a submeter-se a eles.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente estudo, constatou-se que ninguém pode intervir no prévio consentimento do paciente, haja vista que o mesmo não mais se coloca em uma posição passiva, de alguém que apenas espera

receber benefícios, mas que é visto e considerado como sujeito autônomo que não renuncia o respeito à sua liberdade.

Entretanto, estudou-se, também, que, o paciente ou seu representante legal deve ser informado de todo o tratamento a que irá ser submetido e que o mesmo deverá ter o discernimento para entender, as informações prestadas pelo profissional de saúde, e após ser capaz de consentir ou não a realização do tratamento.

Observa-se que, o consentimento informado está juridicamente alicerçado no valor da vida humana e no reconhecimento, pelo profissional de saúde, da autonomia da vontade do paciente, bem como na necessidade de acesso à informação para o exercício desta autonomia.

No presente trabalho estudou-se que a autonomia da vontade do paciente sofre limitações, limitações estas de ordem dos direitos personalíssimos e absolutos, da capacidade civil, do estatuto penal e da medicina sanitária.

Assim, pode-se concluir que, o paciente possui autonomia para decidir sobre se irá se submeter ou não ao tratamento, contudo essa autonomia deve estar pautada na sua capacidade de compreender as informações prestadas acerca do tratamento, bem como nas suas limitações jurídicas, haja vista que a vida do paciente, como de qualquer ser humano, é o bem supremo. Preexiste ao direito e deve ser respeitada por todos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE JÚNIOR, Gualter de Souza. O fato e a responsabilidade por prática biomédica: uma visão ontológica. In: SÁ, Maria de Fátima Freire de. **Biodireito**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2002.

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

\_\_\_\_\_. **Código Civil**. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso: 09 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 fev. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19434.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19434.htm)>. Acesso: 09 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 mar. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm)>. Acesso: 09 abr. 2013.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CLOTET, Joaquim; GOLDIM, José Roberto; FRANCISCONI, Carlos Fernando. **Consentimento informado e a sua prática na assistência e pesquisa no Brasil**. Porto Alegre, RS: EDIPUCRS. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARINI, Bruno. O caso das testemunhas de Jeová e a transfusão de sangue: uma análise jurídico-bioética. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 661, 28 abr. 2005. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6641>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2003.

PEGORARO, Olinto A. **Ética e bioética**: da substância à existência. Petrópolis,RJ : Vozes, 2002.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**. São Paulo: Forense, 1995.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, Márcio Bolda da. **Bioética e a questão da justificação moral**. 1ª ed. Porto Alegre, RS: Edipucrs, 2004.

SOARES, André Marcelo M.; PIÑEIRO, Walter Esteves. **Bioética e biodireito**: uma introdução. São Paulo: Loyola, 2000.

# **DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS SECRETARIAS MUNICIPAIS NO LEVANTAMENTO E CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS PARA OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDOS MÚLTIPLOS DE CASO**

**Shyrleny Cristina de Andrade**

Pós Graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Uberlândia – Uberlândia/MG

**Zener Cruz Freitas Bahia**

Pós Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia

**Michelle Lucas Cardoso Balbino**

Mestra em Sustentabilidade Socioeconômico e Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto – Ouro Preto/MG; Pós graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho - Rio de Janeiro/RJ; Especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto – Ouro Preto/MG; e Pós Graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Uberlândia – Uberlândia/MG

**Lilian Cristina Caixeta Cunha**

Pós Graduada em Gestão em Marketing pela Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação - Uberlândia/MG; Pós Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia - Uberlândia/MG

**Kerly Cristina de Oliveira**

Administradora na Universidade Federal de Viçosa Campus de Rio Paranaíba. Pós Graduada em Gestão Empresarial pelo Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM). Pós Graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Uberlândia.

## **RESUMO**

O presente trabalho apresenta uma análise recente da gestão de uma das fases de atuação do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Patos de Minas, Lagoa Formosa e Rio Paranaíba, onde foi averiguada a forma de levantamento e cadastramento de famílias das beneficiadas com a construção de habitações, considerando as 05 (cinco) modalidades de atuação. Por meio de um estudo de caso, que utilizou como metodologia pesquisas bibliográfico e de campo (entrevista), nas quais se podem verificar as dificuldades de gestão, que muitas vezes, por influência externa, podem fugir do controle do gestor público.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Dificuldades. Programa Governamental. Habitações de Interesse Social.

## **ABSTRACT**

This paper presents an analysis of recent management phase of action of Minha Casa Minha Vida in the municipalities of Patos de Minas, Rio Paranaiba,

Formosa Formosa and Rio Paranaíba, where it was ascertained the form of survey and registration of families benefited from the construction housing, considering the 05 (five) modes of operation. Through a case study, which was used as bibliographic research methodology and field (interview), in which one can see the difficulties of management, often by external influence, can escape the control of the public manager.

**Keywords:** Public Management. Difficulties. Government Program. Social Interest Housing.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão operacional trata-se de um conjunto de competências que o gestor precisa para fazer uma boa gestão, sendo de extrema importância na implantação eficiência e maior impacto dos programas e projetos governamentais, em especial os programas sociais, não sendo diferente em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal, principalmente na modalidade que compreende a construção de habitações de interesse social para pessoa com renda de 0 a 3 salários mínimos pelo poder público.

O presente trabalho tem como objetivo geral identificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios de Patos de Minas/MG, Rio Paranaíba/MG e Lagoa Formosa/MG na implantação da fase de levantamento e cadastramento de famílias do Programa Minha Casa Minha Vida, com renda de 0 a 3 salários mínimos, bem como definir a melhor maneira de atuação nesta fase junto às famílias beneficiadas para a construção de habitações de interesse social.

Como objetivos específicos este trabalho visa conhecer a atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, suas modalidades e áreas de atuação; bem como identificar quais modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida foram implantadas nos municípios em estudo e quais as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implantação da fase de levantamento e cadastramento de famílias carentes, além de apresentar soluções para as dificuldades enfrentadas por cada município.

Assim, a problemática apresentada neste trabalho caracteriza-se pela necessidade de definir as dificuldades enfrentadas pelos municípios ao realizarem o levantamento e o cadastramento de famílias aptas a participarem do Programa Minha Casa Minha Vida com renda de 0 a 03 salários mínimos, voltado para a construção de habitações de interesse

social, tendo em vista a falta de estrutura operacional dos mesmos para implantar o referido programa.

Nesta feita, a fase realizada pela Prefeitura trata-se do rastreamento das famílias beneficiadas no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a concessão de casa para pessoas de baixa renda. Como característica desta fase do projeto, qual seja o levantamento de famílias, observa-se a renda de famílias que recebem até R\$ 1395,00 (um mil e trezentos e noventa e cinco reais), o número de integrantes e a existência de idosos nas famílias, sendo trabalhado inicialmente com famílias de menor poder aquisitivo, até chegar ao teto mencionado.

Portanto, o presente trabalho está estruturado em quatro partes. Inicialmente, no referencial teórico, é discutida a importância da gestão operacional para a implantação dos programas e projetos públicos, principalmente em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na sequência, é apresentado o método de pesquisa para alcançar os objetivos propostos e em seguida, os seus resultados conseguidos com a pesquisa de campo realizada, apresentando, por fim, as conclusões e críticas pertinentes ao caso de estudo.

## **2. CARACTERÍSTICAS E AS MODALIDADES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DO GOVERNO FEDERAL**

Desde a origem da humanidade, o sonho da casa própria circunda o imaginário dos cidadãos, tal fato já era observado na pré-história, onde “tomar posse de uma caverna significava colocar-se a salvo das variações climáticas, dos ataques de animais selvagens e de grupos rivais. Milênios depois, o problema da casa própria continua longe de ser resolvido”. (BUENO, 2010).

Atualmente, o déficit habitacional é um dos maiores problemas enfrentados em quase todas as cidades do país, tendo como principal causa o crescimento desordenado e a inexistência de moradias suficientes (ANDREOLA; CENCI, 2011), sendo que, “a inadequação da política de habitação reflete-se no alto déficit habitacional no Brasil, quase 8 milhões de moradias. O mais preocupante é a tendência crescente do déficit, refletindo não só a demanda exercida pela formação de novas famílias, mas também a exclusão de novos grupos.” (IPEA, 2007, p. 280-281).

O IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada afirma que, a falta de moradias de qualidade para os segmentos de baixa renda possui

diversos fatores que interagindo entre si provocam o déficit habitacional em todo o país. Afirma ainda que, a política habitacional não pode ser tratada isoladamente das demais políticas sociais, devendo ser analisada em uma relação recíproca com as demais políticas, afinal de contas, a falta de moradia adequada é um dos elementos da pobreza, também chamada de pobreza-moradia ou pobreza-habitação. Assim, atuando na melhoria da qualidade de vida da população por meio de uma moradia digna, tal fato proporcionará a redução da pobreza no longo prazo. (IPEA, 2007).

Em janeiro de 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego, intensificando inclusão social e a melhora na distribuição de renda (PAC 2, 2011c), intensificando assim, a atuação na construção de moradias ,tendo em vista o déficit nacional.

O setor habitacional está contemplado nas duas primeiras grandes linhas. Com relação à primeira, o programa será desenvolvido de acordo com ações baseadas em três eixos: infraestrutura logística, energética e social e urbana, com as seguintes dotações:

Tabela 1: Eixos e dotações do PAC (R\$ bilhões)

Eixo	2007	2008-2010	Total
Logística	13,4	44,9	58,3
Energética	55,0	219,8	274,8
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8
<b>Total</b>	<b>112,9</b>	<b>391,9</b>	<b>503,9</b>

Fonte: Presidência da República apud IPEA (2007, p.287).

O PAC HABITAÇÃO tem como objetivo “reduzir o déficit habitacional, garantir o acesso à casa própria e melhorar a qualidade de vida da população são os objetivos que norteiam as ações do PAC Minha Casa, Minha Vida.” (PAC 2, 2011b).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atua tanto nos Programas Nacionais de Habitação Urbano e Rural (PNHU e PNHR), como no Programa Habitacional Popular Entidades (PHPE) e em municípios com menos de 50 mil habitantes e com mais de 50 mil habitantes, sendo este último com recursos providos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). (BRASIL, 2011).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) lançado em 25 de março de 2009, teve seu início efetivo em 13 de abril daquele mesmo

ano, por meio da edição da Medida Provisória n.º 459/2009, tendo como finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos.

Em 07 de julho de 2009, a Lei n.º 11.977 fez a conversão da Medida Provisória em lei e passou a dispor acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Os investimentos no programa Minha Casa, Minha Vida serão destinados principalmente para a construção de casas para famílias de baixa renda, contudo, prevê ainda a transformação de favelas em bairro populares, com a intenção de urbanizar os assentamentos precários e proporcionar qualidade de vida para a população, com acesso a água, esgoto, iluminação, saúde, educação, esporte, lazer e cultura. (PAC 2, 2011b).

Referido programa engloba as seguintes modalidades de subvenção: PMCMV com Cooperativas, Associações ou entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos; PMCMV com famílias organizadas por Cooperativas, Associações ou ONGs; PMCMV com Programa Carta de Crédito FGTS; PMCMV com Renda familiar de 0 a 3 SM e PMCMV pelo FAR com renda até R\$1.600,00.

No caso de Cooperativas, Associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos existe concessão de financiamento à entidade organizadora para destinação do benefício final em grupos organizados por estas instituições, quais sejam cooperativas entre outras, condicionada à seleção da proposta do empreendimento pelo Ministério das Cidades, em que o financiamento é limitado ao valor de 99% do valor do investimento e ao valor total da operação, sendo considerada a parcela de financiamento e subsídio. Assim, destina-se a um financiamento promovido pela própria entidade organizadora para destinação ao beneficiário.

Na modalidade com famílias organizadas por cooperativas, associações ou ONGs existe um financiamento habitacional criado pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com a previsão de crédito de recursos do Orçamento Geral da União, regulamentado pelo Ministério das Cidades e que é destinado à moradia de famílias de baixa renda, que possuem renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas por estas entidades. Neste caso, a entidade organizadora apenas organiza as famílias que serão beneficiadas.

Já na modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida com Carta de Crédito FGTS, existe uma linha de financiamento no âmbito do programa Carta de Crédito conjugada com o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que também integra o Programa Minha Casa Minha Vida, possuindo como objetivo a concessão de financiamento habitacional e subsídios para construção ou aquisição de imóvel residencial urbano novo.

Entende-se como novo aquele imóvel construído ou que estava em fase de construção a partir de 26/03/09 e que na data da entrega da documentação para pesquisa cadastral conste Habite-se ou documento equivalente, expedido por órgão municipal competente com até 180 dias ou que tenha ultrapassado 180 dias, mas não tenha sido habitado ou alienado.

Neste caso os subsídios são concedidos por recursos do FGTS e da União, uma única vez por imóvel por beneficiário com renda familiar bruta mensal de até R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais), sob a forma de desconto complemento, destinado a complementar o valor do imóvel, calculado em função da renda, localização e modalidade; desconto equilíbrio, destinado a elevar a capacidade de pagamento do beneficiário, representada pela redução da taxa de juro e dispensa do pagamento mensal da taxa de administração.

Na quarta modalidade, qual seja: o Programa com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, atende pessoas que recebam até 03 salários mínimos, com prestações equivalentes a 10% da renda bruta e valor mínimo de R\$ 50,00. Neste caso a fase de aquisição e produção de imóveis tem como público alvo empresas do ramo da construção civil interessadas em empreendimentos habitacionais, sendo que a fase de alienação de imóveis concluídos tem como público alvo famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos e que residem nas áreas de atuação de referido programa.

Referidos recursos são provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a contratação pode ser efetuada sem a prévia verificação de existência de demanda, até o limite de 20% do déficit habitacional do Município.

A última modalidade consiste no Programa pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) com renda de até R\$ 1.600,00 que consiste na aquisição de terreno e construção ou requalificação de unidades habitacionais que depois de concluídas são alienadas às famílias que possuem renda bruta mensal até referido valor. Neste caso, a

Superintendência Regional apresente e assina termo de adesão com o Poder Público para atuação no programa, prestando esclarecimentos sobre a condição do programa, conduzindo e realizando o negócio. Essa modalidade pode ser subdivida em três outras, quais sejam: aquisição de terreno e produção de empreendimentos habitacionais constituídos de casas ou apartamentos em regime de loteamento ou condomínio; aquisição de imóveis destinados a requalificação de centros urbanos e; aquisição e requalificação de imóveis conjugadas com intervenções, promovidas no âmbito do PAC, para reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.<sup>1</sup>

Nos municípios de Patos de Minas/MG, Lagoa Formosa/MG e Rio Paranaíba/MG, cenário deste trabalho, são realizadas as seguintes modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida:

**Tabela 2: Modalidades do PMCMV realizadas nos Municípios em Estudo**

<b>PATOS DE MINAS/MG</b>	<b>LAGOA FORMOSA/MG</b>	<b>RIO PARANÁIBA/MG</b>
2202/CCFGTS INDIVIDUAL - AQUISICAO TERRENO E CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2202/CCFGTS INDIVIDUAL - AQUISICAO TERRENO E CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2202/CCFGTS INDIVIDUAL - AQUISICAO TERRENO E CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA
2200/CCFGTS INDIVIDUAL - CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2200/CCFGTS INDIVIDUAL - CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2200/CCFGTS INDIVIDUAL - CONSTRUCAO - RES - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA
2198/CCFGTS - AQUISICAO - RESIDENCIAL NOVO - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2198/CCFGTS - AQUISICAO - RESIDENCIAL NOVO - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2198/CCFGTS - AQUISICAO - RESIDENCIAL NOVO - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA
2218/CCFGTS - AQUISICAO - ALOCACAO RECURSOS - PF - PROG MINHA CASA MINHA VIDA	2260/CCFGTS - FINANCIAMENTO A PRODUCAO PARA PJ - AQ TER E CONST - PJ - DES PARCELADO - PMCMV	2260/CCFGTS - FINANCIAMENTO A PRODUCAO PARA PJ - AQ TER E CONST - PJ - DES PARCELADO - PMCMV
2260/CCFGTS - FINANCIAMENTO A PRODUCAO PARA PJ - AQ TER E CONST - PJ - DES PARCELADO - PMCMV		

<sup>1</sup> Informações do PMCMV foram retiradas do Portfólio de Descrição do Produto cedido pela Caixa Econômica Federal.

Contudo, para a realização do presente trabalho fora observada apenas a modalidade para populações com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, o qual conta com o apoio das prefeituras para cadastramento das famílias ou mesmo para a destinação de terrenos para a construção das casas.

Vale ressaltar que, os critérios de seleção de propostas para o PMCMV, modalidade ora estudada, considera propostas que atendam cumulativamente a: realocação de famílias situadas em áreas insalubres ou de risco; municípios com déficit habitacional acima da média da UF correspondente; municípios em situação de calamidade pública; atendimento a demanda habitacional decorrente do crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura; municípios com andamento de obra em situação normal no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Habitação; e maior contrapartida do setor público local (os dois últimos excluídos em 2011/2012).

Ainda, foi definido como critérios de prioridade dados pelo Decreto nº 7.499/2011: a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Passa-se então à caracterização de cada município e a aplicação dessa modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios.

## **2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM ESTUDO E A IMPLANTAÇÃO DA MODALIDADE PARA POPULAÇÕES COM RENDA FAMILIAR DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS.**

Os municípios de Patos de Minas, Lagoa Formosa e Rio Paranaíba estão localizados na região do Ato Paranaíba no Estado de Minas Gerais. Conforme informações dadas pelo IBGE, possuem as seguintes

populações: Patos de Minas, 132.332 habitantes; Lagoa Formosa – 17.109 habitantes e Rio Paranaíba – 11.844 habitantes. (IBGE, 2010).

A região onde os municípios estão localizados é considerada uma das mais importantes da mesorregião<sup>2</sup> do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Estes municípios compõem a Microrregião de Patos de Minas, que possui ainda outros 07 municípios: Arapuá, Carmo do Paranaíba, Guimarânia, Matutina, Santa Rosa da Serra, São Gotardo e Tiros. (OLIVEIRA MELLO, 2008).

Como se pode observar, este trabalho é realizado em 02 (dois) municípios de pequeno porte, Lagoa Formosa e Rio Paranaíba, que possui população inferior a 50 mil habitantes, e 01 (um) município de médio porte, Patos de Minas, com população superior a 50 mil habitantes.

No município de Lagoa Formosa/MG, a modalidade do PMCMV para as famílias que tem renda familiar de 0 a 3 salários mínimos está sendo realizada em 02 (duas) etapas, sendo na primeira entregue 187 imóveis às famílias beneficiárias. Nessa etapa, o terreno foi uma doação da prefeitura e a construção financiada pelo programa. Uma segunda etapa prevê 65 imóveis, sendo divididos em 02 (dois) módulos, o primeiro com a construção e entrega de 46 imóveis e o segundo 19 imóveis, nessa etapa, a construção será feita através de loteamento particular, sendo a prefeitura responsável apenas pelo cadastramento das famílias.

No município de Rio Paranaíba/MG, no programa de habitação de interesse social, com apoio do poder público, foram construídas 28 (vinte e oito) unidades habitacionais isoladas, sendo 4 no Distrito de Chaves com área de 38,5m<sup>2</sup> e 24 no Bairro Novo Horizonte com área de 42m<sup>2</sup>. O percentual de famílias com renda familiar até 03 salários mínimos mensais é superior a 90%, o número de idosos (acima de 65 anos) é de 14, não há portadores de necessidades especiais no grupo.

O atendimento é priorizado à população residente em áreas insalubres ou sujeita a fatores de risco ou degradação ambiental tais como, erosão. Nesse programa específico não há participantes em situação de emergência ou calamidade pública, nem foram priorizadas demandas de

---

<sup>2</sup> “As mesorregiões são definidas pelo processo social, pelo quadro natural e pela rede de comunicação e de lugares. Em virtude dessas três dimensões, o espaço delimitada como mesorregião passa a ter uma identidade regional” (OLIVEIRA MELLO, 2008, p, 45).

movimentos sociais ou associações ou grupos representativos de segmentos da população.

A Prefeitura Municipal com o apoio de suas Secretarias de Governo, em especial da Secretaria de Ação Social, conta com técnicos treinados para desenvolver o projeto social para implantação do Programa de Habitação de Interesse Social. O sistema de construção é o Sistema Construtivo de Empreitada Global, sendo que, a execução da obra teve início em junho de 2011, com cronograma de 06 meses, porém houve atraso na conclusão e as obras ainda estão em andamento.

Vale ressaltar que, em relação aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o Comunicado n.º 146 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em maio de 2012, aponta que os municípios selecionados para integrar o PMCMV “são aqueles com as menores presenças de instrumentos de planejamento urbano e de planejamento setorial de habitação [...]” (IPEA, 2012, p. 11).

O comunicado aponta ainda que a existência do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de menos de 50 mil habitantes contribui para o aumento do interesse de construtoras, antes voltadas apenas a cidades maiores, para começarem a atuar nestes locais em virtude dos baixos riscos na “produção dos empreendimentos (demanda tornada solvável pelo subsídio habitacional e eventual inadimplência dos mutuários suportada por fundo garantidor) e as economias de escala advindas da realização de empreendimentos simultaneamente em vários municípios”. (IPEA, 2012, p. 16).

Por fim, o município de Patos de Minas/MG, com mais de 50 mil habitantes, possui o Projeto Minha Casa Minha Vida com famílias de 0 a 3 salários mínimos - Construção de Empreendimento Habitacional no Bairro Coração Eucarístico, sendo uma parceria com a empreiteira contratada pelo Governo Federal para realização da construção das casas e com a Caixa Econômica Federal.

A Prefeitura Municipal é responsável pelo rastreamento das famílias a serem beneficiadas, com o programa, assim, o objetivo do projeto é a concessão de casa para pessoas de baixa renda, as quais foram definidas, conforme legislações pertinentes, observando a renda das mesmas, o número de integrantes da família e a existência de idosos. São famílias de até R\$ 1395,00 (um mil e trezentos e noventa e cinco reais), sendo trabalhado inicialmente com famílias de menor poder aquisitivo, até chegar ao teto mencionado.

A abrangência do projeto é apenas as famílias carentes existentes em todos os bairros da cidade, alocando as mesmas nas casas construídas no Bairro Coração Eucarístico, contudo, deve ressaltar que, este projeto não visa retirar nenhuma família da área de risco, tendo em vista a existência de outros projetos específicos para este fim.

Como se pode observar, a modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para populações com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos está presente em nos três municípios em estudo, assim, faz-se necessário o estudo acerca das dificuldades para a implantação dessa modalidade, tendo em vista a falta de experiência e mão de obra qualificada nas prefeituras para atuar nestas questões. É o que se passa a relatar.

## 2.2. GESTÃO PÚBLICA E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS NA IMPLANTAÇÃO DA FASE DE LEVANTAMENTO E CADASTRAMENTO DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.

A gestão pública, tanto a nível local como federal, passa ao longo das últimas décadas por diversas mudanças, dentre os diversos fatores que explicam essas mudanças, a trajetória histórica, os embates ideológicos, a imersão social e econômica do campo de administração pública merecem destaque, por estarem diretamente relacionados com os interesses públicos. (PECI et al., 2008).

Diante destes fatos, a imersão social na administração pública, por meio de uma maior participação popular nas definições de prioridades e transparência na gestão dos recursos públicos, principalmente daqueles utilizados em programas e projetos, tornou-se ponto essencial para “enfrentar o enorme desafio de suplantar e inverter sua atuação descontínua e reativa nesse campo, buscando tornar-se mais ativa e ágil”. (SOUZA, 2001, p. 103).

Com fins a melhor a qualidade da gestão pública, diante da necessidade de responderem à sociedade de forma imediata, por meio da adaptação de novas circunstâncias, a administração pública vem adotando alguns instrumentos de gestão com maior capacidade de monitoramento dos programas prioritários do governo e investindo na formação de quadros profissionais.

Vale destacar que, “o termo gestão é sinônimo de administração e significa um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado” (MALMEGRIN, 2010, p. 14), assim, através de uma gestão estruturada pode-se alcançar os objetivos almejados.

Para tanto, a gestão se processa por quatro etapas: planejamento, execução, avaliação e controle. A primeira etapa a ser realizada é o planejamento que segundo Lopes e Costa (2006, p. 3), “é atividade essencial a qualquer atividade organizacional”, pois visa estruturar as atividades e estabelecer as futuras ações a serem desenvolvidas. Definidas as diretrizes a serem realizadas, passa-se então para a fase de execução, segunda fase do processo de gestão, que:

[...] compreende as atividades preparatórias para capacitar as pessoas, educando-as e treinando-as, a fim de que sejam capazes de executar o que foi programado na etapa de planejamento. A etapa de execução gera produtos, também denominados resultados, e sobre esses produtos e o modo como foram obtidos serão coletados dados relevantes da etapa. (MALMEGRIN, 2010, p. 15).

Após a realização da execução, a próxima etapa a ser realizada é a avaliação do programa ou projeto público executado, por meio dessa etapa consegue-se avaliar o cumprimento das metas previstas, mensurando os efeitos atribuídos pela ação do poder público naquele setor. Esta etapa visa comparar as ações que foram planejadas com as ações executadas, fornecendo dados para a elaboração do controle.

Realizada as etapas anteriores, passa-se então ao controle que visa corrigir falhas e erros apontados na fase da avaliação, além de contribuir para melhoria da capacidade de planejamento de futuros programas, assim, “quanto maior eficiência apresentar o controle interno e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior irá ser a garantia de um efetivo controle sobre as ações de natureza administrativa, em qualquer âmbito do governo”. (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005, p. 64).

Surge então, a gestão operacional, que compreende todas as ações necessárias e exercidas para o desempenho do processo de cada atividade, afinal de contas, “o objeto da Gestão Operacional é o conjunto de todas as

ações que foram planejadas e são executadas no processo direto de prestação de serviços públicos.” (MALMEGRIN, 2010, p. 17).

Esta forma de gestão foca o monitoramento contínuo das variáveis dos diversos aspectos envolvidos, por meio de medições, nas quais se consegue modelar o processo produtivo tornando sua análise científica e não subjetiva, baseada no binômio controle/gerenciamento, sendo que neste caso, o controle possibilita a reiteração da atividade executada e o gerenciamento contribui para a análise da atividade e apresentação de informações para melhorias (MALMEGRIN, 2010). Assim, o domínio da performance operacional é fundamental para o aumento da eficiência e eficácia da gestão pública, pois influencia na qualidade do atendimento e dos serviços públicos prestados, além de prevenir e gerenciar eventuais impactos. (BARACHO, 2000).

Nesse entendimento, é de extrema importância o uso da gestão operacional na implantação com eficiência e maior impacto dos programas e projetos governamentais, em especial os programas sociais. Assim, a gestão operacional de forma sistemática, contínua e eficaz desses programas surge como um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Portanto, a importância da gestão pública é inquestionável, pois se a mesma for realizada de forma errônea, pode ocasionar o “surgimento de necessidades que não foram previstas ou bem definidas anteriormente” (CATELLINO; BOTTER; ITELVINO, 2009, p. 5), fazendo que nasçam certas dificuldades nos projetos e programas públicos que acabam por refletir na perda da qualidade da gestão e em prejuízo para a população alvo.

Diversas são as dificuldades que as instituições públicas têm de enfrentar para a implantação de programas e projetos públicos. Passa-se neste momento a enumerá-las.

### **3 METODOLOGIA**

Levando em consideração o problema de pesquisa levantado pelo grupo de TCC, a pesquisa desenvolvida pode ser classificada quanto à abordagem como qualitativa a fim de mensurar e avaliar as dificuldades

enfrentadas pelos municípios de Patos de Minas/MG; Rio Paranaíba/MG e Lagoa Formosa/MG na implantação da fase de levantamento e cadastramento de famílias do Programa Minha Casa Minha Vida com renda de 0 a 3 salários mínimos na construção de habitações de interesse social. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa visa descrever componentes de um sistema complexo, traduzindo e expressando o sentido dos fenômenos do mundo social. Assim, se busca percepções e entendimento sobre a natureza geral das dificuldades enfrentadas pelos municípios na implantação do PMCMV. A pesquisa qualitativa, mais especificamente a entrevista, possibilita uma maior flexibilidade do entrevistador para aprofundar nas perguntas com o real intuito de mensurar e avaliar as dificuldades enfrentadas pelos 03 municípios para a fase de levantamento e cadastramento do PMCMV.

Quanto ao objetivo a pesquisa fora exploratória, já que o pesquisador não possui clareza do problema nem da hipótese a serem investigados, pois visa apresentar uma análise da gestão de uma das fases de atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, fase esta realizada pelos municípios, que fazem o levantamento e o cadastramento de famílias beneficiadas com a construção de habitações de interesse social.

Quanto ao método de procedimento, neste trabalho fora realizada uma pesquisa bibliográfica, que se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos, além de um estudo de caso dos municípios de Patos de Minas/MG; Rio Paranaíba/MG e Lagoa Formosa/MG, onde serão abordados com profundidade os objetos da pesquisa, qual sejam a mensuração e avaliação das dificuldades enfrentadas pelos municípios na implantação do PMCMV.

Considerando que a finalidade proposta pelo Governo ao implantar referido programa é de beneficiar famílias com renda até 03 salários mínimos, através do levantamento feito em nosso trabalho foi possível conhecer as modalidades em que se encaixam referidas famílias, as dificuldades de implantação do programa na região determinada, bem como o êxito junto aos municípios.

Quanto às técnicas adotadas na coleta de dados o trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica com a investigação em documentos internos ou externos das prefeituras, bem como do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. Ademais, serão aplicados três

questionários realizados diretamente aos gestores, por trata-se de pesquisa qualitativa.

Em relação às técnicas de análise dos dados, fora utilizada uma abordagem qualitativa de pesquisa busca compreender a realidade a partir da descrição de significados, de opiniões dos gestores entrevistados, com análise do material e descrição analítica do conteúdo, além de apresentar uma interpretação dos resultados. Considerando que o estudo de caso trata-se de uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando procuramos compreender e explorar eventos ou fenômenos nos quais se encontra diversas variáveis, esta abordagem se adapta à investigação referente ao programa habitacional para atender as famílias de baixa renda nos municípios de Patos de Minas, Rio Paranaíba e Lagoa Formosa. Neste contexto, ocorrem situações complexas, e o objetivo é descrever ou analisar o fenômeno, de uma forma profunda e global.

Apesar de o grupo utilizar de pesquisa qualitativa, mais especificamente estudo de caso, ao final da análise dos dados, pode-se chegar também a dados quantitativos para melhor formular e esclarecer o problema de pesquisa. Referidos dados trarão resultados determinantes, uma vez que serão utilizados dados concretos, analisando-se índices a longo tempo, o que permite chegar à determinada conclusão sobre o tema abordado. Desta forma, com referidos métodos de pesquisa poder-se-ão trazer dados concretos da atual realidade do programa escolhido.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO**

Para o alcance dos resultados, foram realizadas entrevistas com cada gestor responsável pela implementação da fase de levantamento e cadastramento das famílias que serão beneficiadas pelo Programa do Governo Federal para habitação de interesse social.

No município de Lagoa Formosa/MG a entrevista foi realizada com a secretária Municipal de Saúde Maria Moreira e com a chefe de gabinete Edilene Souto, que são as gestoras responsáveis pelo setor de habitação há aproximadamente 08 (oito) anos. Já no Rio Paranaíba/MG, a entrevista foi realizada com a Secretária de Desenvolvimento Social, a Sra. Sônia Maria, que ocupa o cargo há 03 (três) anos. Enquanto que, no município de Patos de Minas/MG a entrevista foi realizada com a gestora Vanessa Fonseca, chefe do setor de assistência social e habitacional da Prefeitura, com experiência de 20 (vinte) anos nesta função.

O projeto elaborado pelas Prefeituras trata-se de uma das 03 (três) partes que integram o Projeto Minha Casa Minha Vida com famílias de 0 a 3 salários mínimos - Construção de Empreendimento Habitacional, sendo uma parceria com a empreiteira contratada pelo Governo Federal para realização da construção das casas e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Nesta oportunidade cabe ressaltar que, no município de Rio Paranaíba/MG, o projeto conta também com parceria da COHAB, sendo que com esta parceira foram entregues neste ano de 2012, com o a obra iniciada no ano de 2010 um total de 30 (trinta) unidades habitacionais. Neste município também iniciaram em 2009 a construção de 28 (vinte e oito) unidades com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), contudo, referidas obras ainda não foram concluídas.

Como se trata de um projeto com 03 (três) frentes de atuação, qual sejam: empreiteira, Caixa Econômica Federal (CEF) e Prefeitura Municipal, e o presente trabalho observou apenas a gestão de uma das frentes de trabalho, a fase realizada pelos Municípios, não foi possível obter informações acerca das datas de início das construções, nem mesmo da elaboração do contrato com a CEF.

Deve-se considerar ainda que, a metodologia do programa é predefinida pela Caixa Econômica Federal, cabendo às Prefeituras apenas o diagnóstico e a pesquisa com as famílias a serem beneficiadas. Nesta etapa foram realizadas diversas reuniões/treinamento, que perduram ao longo do trabalho, inclusive para capacitação dos funcionários da CEF, afinal de contas, o programa possui nova modalidade, nunca antes implantada, tema relatado por todos os gestores.

Ressalta-se que, as Prefeituras Municipais são responsáveis pelo rastreamento das famílias que serão beneficiadas com o programa, assim, o objetivo do projeto é a concessão de casa para pessoas de baixa renda, as quais foram definidas, conforme legislações pertinentes, observando a renda das mesmas, o número de integrantes da família e a existência de idosos.

Em relação ao município de Rio Paranaíba ficou constatado que, a secretaria realiza o trabalho de cadastramento respeitando critérios, tais como: tempo de moradia no município; mulheres chefes de família; deficientes físicos; idosos; todos cumprindo a condição primordial de não possuir imóvel próprio. Os possíveis beneficiários devem também ser cadastrados em programas do Governo Federal como o Programa Bolsa Família (PBF), que visa uma transferência direta de renda beneficiando

famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Após o candidato cumprir os requisitos de cadastramento, a ficha de inscrição é encaminhada ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. Esse conselho, formado por integrantes do poder público e sociedade civil, analisa e fiscaliza os dados.

No município de Lagoa Formosa/MG fora ressaltado que, no que se refere à estrutura do programa, este foi muito bem definido, até porque a infraestrutura do local da construção foi bem estudada, alocando as residências em um local bem localizado com poucos desníveis.

Em Patos de Minas/MG, os levantamentos das famílias beneficiadas estão ocorrendo desde setembro de 2011, por meio de visitas realizadas pela Diretoria de Habitação da Prefeitura Municipal, onde se busca apurar todos os dados necessários para o estabelecimento de uma listagem criteriosa de famílias carentes do Município. Ressalta-se que, para escolha das famílias beneficiadas foram observados os cadastros do CAD único, que se trata de um Cadastro Único para Programas Sociais, instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total, possibilitando conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

Um ponto interessante sobre o programa realizado no município de Patos de Minas/MG é que as famílias beneficiadas possuem renda de até R\$ 1395,00 (um mil e trezentos e noventa e cinco reais), sendo que o cadastramento fora realizado inicialmente com famílias de menor poder aquisitivo, até chegar ao teto mencionado. Ademais, o projeto abrange apenas famílias carentes existentes em todos os bairros da cidade que serão alocados nas casas construídas no Bairro Coração Eucarístico, ressaltando que, este projeto não visa retirar as famílias localizadas em áreas de riscos, tendo em vista a existência de outros projetos específicos para este fim.

Ficou evidenciado que no município de Patos de Minas/MG que o programa tem cronogramas a serem cumpridas, contudo, apesar da estimativa não é possível aferir certeza no cumprimento dos mesmos, em virtude da inexistência/deficiência de recursos humanos para tal finalidade, existindo apenas uma estimativa de atendimento/entrevista com as famílias que poderão constar na listagem de beneficiários.

Enquanto que, no município de Rio Paranaíba/MG observou-se que, não houve qualquer cronograma de ações predefinido, havia algumas capacitações feitas pela COHAB, e as ações aguardavam as orientações desse órgão. Os maiores desafios, enfrentados pela secretaria, no desenvolvimento das ações de levantamento de dados e cadastro do PMCMV estão na dependência que a secretaria tem em relação ao executor. Por exemplo, no caso do executor COHAB, o município não tem autonomia, não há como estabelecer prazos ou metas, muitas vezes as famílias ficam ansiosas na expectativa.

Contudo, no município de Patos de Minas/MG pode-se constatar que, em relação à estrutura do programa, esta não fora bem definida, em virtude do grande número grande de famílias carentes e da ausência/precariedade da infraestrutura logística e humana para sua execução. A contratação de terceiros é prevista no programa, podendo ser inclusive em sua totalidade, contudo, para a etapa destina ao Município, em virtude das complicações inerentes à contratação, entre elas, a dificuldade imposta pela Lei de Licitações para contratações com a Prefeitura e a possibilidade de não cumprimento das metas por culpa destes terceiros, priorizou-se a utilização dos recursos humanos já existentes na Prefeitura de Patos de Minas.

No município de Lagoa Formosa/MG, as moradias foram entregues em julho de 2009 nas condições previstas pelas entidades envolvidas com o custo planejado e qualidade aludida. Os gestores destacam que a participação dos cidadãos foi de suma importância para concretização do trabalho e sucesso do conjunto habitacional.

Em relação às dificuldades apontadas pelos respectivos gestores, em Lagoa Formosa/MG houve alguns empecilhos como falta de mão de obra para termino no prazo estipulado, mas foi resolvido, sendo as moradias entregues no ano de 2009 com todas as condições anteriormente estabelecidas e um dos motivos destacados pelos gestores para o êxito do projeto foi a participação dos cidadãos.

Já no município de Rio Paranaíba/MG, a principal dificuldade apontada foi à arrecadação de documentação, tendo em vista, as dificuldades de regularizar dos documentos das famílias e, muitas vezes, a ausência de alguns documentos básicos, como por exemplo, certidão de casamento, nascimento.

Além desta dificuldade, outros problemas são apontados: a falta de qualificação do pessoal, bem como falta de prazos para cumprimento

das metas, uma vez que, sendo a COHAB executora, o município não pode determinar prazos, ficando as famílias envolvidas no projeto com grande expectativa. Deve-se considerar que, existe uma dependência dos órgãos neste sentido, não tendo o poder público autonomia para decidir tais questões.

A principal dificuldade encontrada na implementação do programa na etapa direcionada à Prefeitura de Patos de Minas/MG, é a falta de estrutura e de recursos humanos, apesar do apoio disponibilizado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), tal fato deve-se a uma simples questão de gestão desses centros, os quais não possuem rede de serviços estruturados, nem mesmo o cadastro de habitação de cada bairro do município onde o centro está locado. Outra dificuldade é em relação ao projeto de cadastramento do CAD único, que passou por um processo muito lento de vinculação da Prefeitura, o que atrapalhou o andamento do rastreamento das famílias, afinal de contas, referida etapa deve ser vinculada ao cadastro já existente no CAD único.

Em relação às dificuldades não vinculadas diretamente à questão administrativa, mas que refletem diretamente na implementação de programas sociais, mencionadas na revisão teórica (aumento dos custos dos terrenos, deficiências de infraestrutura; desqualificação da mão de obra do setor de construção civil e a informalidade na geração de renda da população), não foram observadas no projeto *in situ*, tendo em vista que o projeto trata-se apenas de fase realizada pela Prefeitura de Patos de Minas/MG para cadastramento de famílias beneficiadas, além do mais, o projeto fora realizado particularmente para as pessoas de baixa renda, umas modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Com relação à definição da qualidade do projeto no município de Patos de Minas/MG, esta pode ser atribuída à experiência da coordenação; à contratação de recursos humanos capacitações e à estruturação eficiente para o trabalho. Todas as fases planejadas estão sendo executadas, apesar de não atender os prazos esperados, afinal de contas, existem cobranças de todas as partes envolvidas para que haja maior agilidade para a entrega das habitações de interesse social. Observa-se que, a centralização da atuação nos recursos humanos apenas na disponibilidade da Prefeitura é uma forma de minimizar os riscos futuros do programa, pois assim, os riscos relacionados ao não cumprimento dos prazos definidos pela CEF, apesar da possibilidade de adaptação de novos prazos é considerado ínfimo.

Portanto, o risco do trabalho não prosperar é muito baixo, contudo, existe o risco relacionado às famílias que, ao adquirirem as casas pode efetuar a venda das mesmas para terceiros, perdendo assim o fim específico do trabalho, qual seja, a concessão de casas as famílias de baixa renda, para atendimento do interesse social.

Em relação ao controle e avaliação do programa no município de Lagoa Formosa/MG fora apontado que, o término da construção se deu no prazo previsto. O programa/ projeto produziu uma boa repercussão através da rádio local e também pelos avisos no carro de som ao vivo, oferecendo assim, para as famílias de baixa renda –as interessadas – um meio de comunicação de fácil acesso.

Sobre essa questão de controle e avaliação, no município de Rio Paranaíba, o controle pela própria secretaria que atua com recursos limitados de material, de pessoal e financeiro. A atual gestão da secretaria estruturou o cadastro em forma de planilhas para deixar para próxima gestão uma maior organização das famílias beneficiadas.

Deve-se considerar que, no município de Patos de Minas/MG ainda não foram realizadas as fases de avaliação e controle, pois o programa está no início de execução, com a realização de entrevistas, visitas, com fins a realizar o levantamento das famílias de baixa renda que serão beneficiadas com habitações novas, garantindo assim a melhoria da qualidade de vida da população.

Um ponto interessante a ser considerado é que, apesar da dificuldade político-institucional ser vista como uma das principais na revisão teórica realizada, esta dificuldade não fora observada na prática desse projeto nos municípios estudados, tendo em vista o fato de que os agentes políticos das prefeituras possuem grande empenho para a realização do programa.

Como se pode observar, em relação aos resultados, referido programa tem mostrado resultados bastante positivos nas cidades pesquisadas e possui como objetivo em todas elas construir casas para as famílias carentes, estabelecendo um valor que elas podem pagar e viver com mais dignidade, com melhor qualidade de vida.

Em Lagoa Formosa, por exemplo, considerando que o poder público possui autonomia tanto para estabelecer prazos quanto fazer cumprir as metas determinadas, conseguiu entregar as casas dentro do prazo repassado a população. O projeto mostrou maior eficácia dentre as três cidades pesquisadas, tendo em vista o fato de que o município de

Lagoa Formosa possui uma demanda bem menor do que nos outros dois municípios pesquisados. Já no Rio Paranaíba houve a entrega de algumas casas para a população, porém como existe uma dependência entre os órgãos, a execução sofre intervenções, havendo entraves em licitação, desenvolvimento de projeto e a falta de metas e prazos, o que acarreta atrasos no atendimento das demandas. Patos de Minas conta com os mesmos problemas, quais sejam: falta de mão de obra qualificada, muitas famílias inscritas, dependência entre os órgãos de maneira que não podem ser estabelecidos prazos, metas para finalização do projeto. Porém, considerando que o projeto ainda se encontra em fase de execução, apresenta bons resultados, uma vez que as fases estão sendo executadas.

Por fim, ressalta-se que, o objetivo do referido programa é promover uma melhor qualidade de vida da população, sendo que neste ponto o referido programa é bem interessante e tem beneficiado várias famílias, apesar dos entraves já citados traz resultados positivos na busca de melhor qualidade de vida à população carente, como visto em um dos municípios pesquisados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da gestão da fase de levantamento e cadastramento de famílias do Programa Minha Casa Minha Vida com renda de até três salários mínimos, para a construção de habitações de interesse social nos Municípios de Lagoa Formosa/MG; Rio Paranaíba/MG e Patos de Minas/MG levou a diversas percepções instigantes e de grande valia para o aprimoramento da gestão de programas, principalmente os de cunho social como este.

Pode-se concluir que, um programa com tantas vertentes como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que conta com 05 (cinco) modalidades de atuação, possibilitando a construção de casas próprias às famílias com diversas faixas de renda apresenta dificuldades de gestão, tendo em vista a falta de estrutura operacional dos mesmos para implantar referido programa. Para melhor análise no referencial teórico fez-se a determinação de dois tipos de dificuldades bem distintas, a primeira sendo as dificuldades vinculadas diretamente à questão administrativa (intimamente ligadas à gestão geral de todo tipo de programa/projeto), e a segunda as dificuldades não vinculadas diretamente à questão

administrativa, mas que refletem diretamente na implementação de programas sociais.

Dentre as dificuldades vinculadas diretamente à gestão administrativa observou-se a dificuldade política-institucional apresentada pela doutrina como marcante na gestão de programas, no caso analisado não é existente, pois os agentes da administração pública estão sensibilizados para a execução rápida deste programa. Contudo, em relação à morosidade em alguns processos de aprovação em órgãos públicos, ficou evidenciado a existência dessa dificuldade no momento de integração do município ao CAD Único, o que atrapalhou o bom andamento do projeto. Já em relação às dificuldades não vinculadas diretamente à questão administrativa, mas que refletem diretamente na implementação de programas sociais, evidenciou-se em cada modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e são específicas às necessidades para atendimento de cada faixa de renda das famílias beneficiadas. Exemplo disso é que, na modalidade ora analisada, para famílias de 0 a 3 salários mínimos, as dificuldades giram em torno dos aspectos de gerenciamento de infraestrutura e recursos humanos destinados pelas prefeituras para a elaboração do projeto. Já para outra modalidade giram em torno de questões externas ao controle institucional, tais como aspectos econômicos (superávit do custo dos terrenos e falta de mão de obra especializada) e aspectos sociais (ausência de formalidade de emprego para comprovação da renda).

Assim, conclui-se que, diversas são as dificuldades de gestão de programas, podendo tais dificuldades existir dentro de uma linha fixa de gestão, ou seja, especificamente na atuação do gestor ao estabelecer suas diretrizes, como em questões específicas do programa, que muitas vezes são as que mais prejudicam o bom andamento do projeto, por sofrerem influências externas, que muitas vezes fogem do alcance de controle do gestor.

A principal crítica em relação à gestão do projeto trata-se da falta de análise do Governo Federal de aspectos simplórios, como a necessidade de estruturação das Prefeituras para a realização de programas com tamanha magnitude, afinal de contas, as dificuldades na gestão do programa em nível local são inúmeras e muitas vezes representam as mesmas em todos os municípios onde o programa está sendo operado, divergindo apenas em relação à modalidade do programa implantado no local, sendo necessário que o Governo Federal, ao implantar programas em

nível nacional, observe a realidade vivida em nível local, para que a gestão destes programas passe a ser realizada de forma mais eficiente e eficaz, contribuindo para o seu objetivo maior que consiste na melhoria da qualidade de vida da população.

Por fim, o estudo de caso nos mostrou com clareza que existem diferenciações importantes na implementação dos programas em municípios pequenos e no município médio, as quais devem ser consideradas no momento da definição e implementação de políticas públicas em nível municipal, assim, é importante que haja a tomada de medidas que resultem na articulação de conhecimentos da realidade local por parte do Governo Federal para que haja uma gestão mais eficiente e eficaz, o que somente será realizado se for realizados estudos prévios de impactos ambientais, os quais apontaram as possíveis falhas e melhorias destas políticas públicas para aplicação nos diversos nichos populacionais existentes no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANDREOLA, Patrícia; CENCI, Daniel Rubens. **O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e os Conflitos Socioambientais Urbanos: Desafios para a Sustentabilidade nas Cidades**. Escola Superior de Direito Municipal. abr. 2011. Disponível:

<[http://www.google.com.br/url?Daniel%2520Rubens%2520Cenci\\_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsfl0QGE78XIBA&usg=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXDo4ABgbqT\\_VA](http://www.google.com.br/url?Daniel%2520Rubens%2520Cenci_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsfl0QGE78XIBA&usg=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXDo4ABgbqT_VA)>. Acesso em 16 maio 2012.

BARACHO, M. A. P. A Importância da Gestão de Contas Públicas Municipais Sob As Premissas da Governance e Accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. v. 34 n. 1. jan./mar. 2000, p. 129-161. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/233845/Baracho.pdf>>  
Acesso em: 19 maio 2012.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério das Cidades. 2011. Disponível em:

<[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=863&Itemid=200](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=863&Itemid=200)>. Acesso em: 20 maio 2012.

BUENO, Eduardo. **Caixa: 150 anos de uma História Brasileira**. Porto Alegre,RS: Buenas Idéias. 2010.

CALIXTO, G. E.; VELASQUEZ, M. D. P. Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**.

Santa Maria: 2005. Disponível em:

<<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIInEspecial/a05vIIInesp.pdf>> Acesso em: 13 maio 2012.

CATELLINO, G. G.; BOTTER, R. C.; ITELVINO, L. S. Os Fatores Críticos de Sucesso para a implantação de sistemas integrados de gestão no setor público. *In*: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.

**Anais...** 2009. Disponível em:

<[http://www.aedb.br/seget/artigos09/228\\_ArtigoSEGeT.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos09/228_ArtigoSEGeT.pdf)> Acesso em: 13 maio 2012.

IBGE **Estatística Populacional UF-Minas Gerais**. 2010. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_dou/MG2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/MG2010.pdf)> Acesso em: 19 maio 2012.

IPEA. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise n.º 14**. Brasília:

IPEA, 2007. 328p. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)> Acesso em: 13 maio 2012.

IPEA. **Comunicado n.º 146**: O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes - Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. 03 maio 2012. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120503\\_comunicadoipea0146.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120503_comunicadoipea0146.pdf)>. Acesso em 04 maio 2012.

MALMEGRIN, M. L. **Gestão operacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

OLIVEIRA MELLO, Antônio de. **Patos de Minas, meu bem querer**. 3ed. revista, ampliada e revisada. Edição da Prefeitura Municipal de Patos de Minas. Patos de Minas, SEMED, 2008. 416p.

PAC 2. **PAC Habitação**. 2011a. Disponível em:  
<<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 12 maio 2012.

PAC 2. **Medidas Institucionais e Econômicas**. 2011b. Disponível em:  
<<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/medidas-institucionais-e-economicas-e-investimentos>> Acesso em: 12 maio 2012.

PECI, A. *et al.* Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2008, p. 1137-1162.

SOUZA, M. R. Gestão Administrativa e Financeira de Projetos Sociais. *In*: **Gestão de projetos sociais**. Org. Célia M. de Ávila. 3. ed. rev. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001, p. 102-139. Disponível em:  
<<http://www.viablog.org.br/conteudo/GestaoProjetosSociais-AAPCS1.pdf#page=102>>. Acesso em: 10 maio. 2012.

# PRINCÍPIOS DE LIBERDADES PÚBLICAS: LIMITES LEGAIS!(?)

**Álvaro Augusto Fernandes da Cruz**

Mestre em Teoria do Direito e do Estado - UNIVEM  
Professor e Coordenador do Curso de Direito - FACTU

## RESUMO

As liberdades públicas estão previstas na Constituição Federal e nos servem como garantias contra o poder do Estado, são os Princípios de Liberdades Públicas que dão ao cidadão o direito de agir de forma livre nas diferentes esferas de exercício da cidadania. As liberdades públicas são a livre expressão da sociedade e do cidadão: por exemplo, seu voto livre, seu direito de ir e vir, o direito de professar, em locais privados ou públicos, sua crença. Os princípios de liberdades públicas estão entre os direitos fundamentais do homem de acordo com a Constituição Federal e daí a importância de garantir seu permanente e irrestrito cumprimento por parte dos poderes instituídos do Estado. Trata-se de artigo apresentado para publicação junto à Revista FACTU-Jurídica, com enquadramento na linha de pesquisa: Teorias de Direito, Direito Público, Estado e Justiça.

**Palavras-chave:** Liberdades Públicas. Princípios Constitucionais. Teoria do Estado.

## ABSTRACT

Public freedoms are provided for in the Federal Constitution and serve as collateral against the power of the state, are the Principles of Civil Liberties giving citizens the right to act freely in the different spheres of citizenship. Public freedoms are the free expression of society and the citizen: for example, your free vote, their right to come and go, the right to profess, in private or public, your belief. The principles of civil liberties are among the fundamental human rights in accordance with the Constitution and hence the importance of ensuring its permanent and unrestricted compliance by the established powers of the State. This is article submitted for publication in the FACTU-Jurídica with framing line of research: Theories of Law, Public Law, State and Justice.

**Key-words:** Public freedoms. Constitutional Principles. State Theory.

## **1 INTRODUÇÃO**

Atualmente, no Brasil, com a forte tendência teórica do Neoconstitucionalismo, muito se debate sobre a força normativa dos Princípios, em especial os expressos na Constituição Federal.

Alguns preceitos desta nova fase Hermenêutica nos implicam em algumas verdades já pacificadas pelos tribunais em especial pela Corte Suprema, como por exemplo, a eficácia normativa dos Princípios como uma norma aplicável e não como mera fonte de interpretativa dos textos legais.

Busca pesquisar neste trabalho, a possibilidade de limites ao Princípio da Liberdade Religiosa que pela nova teorização Constitucional, está em nível de igualdade aos demais, uma vez que expresso no texto da Carta Magna.

## **2 PRINCÍPIOS E REGRAS**

Apesar de a Constituição Federal brasileira abordar dois assuntos: direitos e garantias fundamentais, sob uma única rubrica, existe diferença doutrinária entre os conceitos de direitos e garantias fundamentais.

A diferença entre direitos e garantias fundamentais reside em que o direito fundamental inscreve-se numa declaração, num reconhecimento constitucional de determinada prerrogativa jurídica; por seu turno, entende-se por garantia uma disposição assecuratória, que se presta à limitação do poder, sendo uma forma de proteção do cidadão face ao poder discricionário do Estado. A garantia tem por finalidade tornar eficaz as liberdades constitucionalmente consignadas desde a primeira dimensão dos direitos fundamentais.

Assim, fala-se em Princípios Constitucionais, que por sua vez regem todo ordenamento jurídico e em especial e que nos vale para este estudo, devem ser a base de todos o direito – fundamentais ou não – e a fundamentação da aplicabilidade dos remédios constitucionais – garantias fundamentais.

Os princípios assumem grande importância não só para servirem de interpretação em caso de dúvida na análise da norma e de seu espírito, mas constituem verdadeiros juízos no fundamento do dever ser. Assim, a Constituição Federal de 1988, conhecida como a Carta Democrática, cuidadosamente

teve inserida em seu art. 5º, reservado aos direitos e garantias individuais, diversos princípios processuais e materiais, com fim de realizar o postulado do Estado democrático de direito, insculpido no seu art. 1º. (NAHAS, 2009, p. 65).

Temos, assim, que os Princípios são a base axiológica (valorativa) que alicerça o sistema normativo formado pelo ordenamento jurídico de um Estado, no caso, o Estado brasileiro: toda e qualquer norma seja Constitucional ou infraconstitucional, deve ser sempre pautada pelo crivo dos Princípios Constitucionais. Ensina o professor Brega Filho, em consonância com o entendimento de Raquel Fernandes Perrini:

Os princípios são superiores às demais normas, surgindo a primeira razão de uma hierarquia, a qual determinará que os princípios tenham maior peso, maior influência, maior importância, na interpretação das normas constitucionais. “A Constituição expressa um compromisso para com a sociedade, em dado momento histórico, consubstanciado na convergência de idéias vigentes no seio social – eis aqui a dimensão axiológica dos princípios constitucionais”. (BREGA FILHO, 2002, p. 51/52).

A primeira dificuldade encontrada na aplicação dos princípios está na sua dimensão subjetiva. Princípios são proposições que incorporam tanto conceitos positivos quanto valores agregados a enunciados normativos, valores estes que, mesmo envoltos pela subjetividade, podem ser aferidos pela prática hermenêutica, que geralmente os analisa em comparação e ponderação com outros princípios, que igualmente incorporam valores a ser realizados de maneira efetiva nos casos apreciados judicialmente, no interior de limites fáticos e jurídicos.

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios e que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente

aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, *determinações* no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (ALEXY, 2008, p. 90/91).

Os princípios são mais criteriosos quando se fala em colisão. Quando da colisão de regras, temos meios técnicos de resolver como pela sua hierarquia, porém, quando se trata de princípios, não é possível a aplicação dos mesmos meios, uma vez que como já vimos, alguns princípios são equânimes entre eles e não possuem assim escala de hierarquia, ainda mais quando ambos são proporcionados pela Constituição Federal.

(...)Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido -, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios – visto que só princípios válidos podem colidir – ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso. (ALEXY, 2008, p. 94/95).

Assim, ao sopesar princípios, passa a ser criado uma nova idéia de Princípio visando resolver essa colisão, chamado de Proporcionalidade.

Uma colisão de princípios que necessita de estudo particular, para responder algumas questões a serem levantadas neste trabalho, é conseguir encontrar “o peso” para dimensionar a vida e a dignidade humana.

Nos valem aqui dos ensinamentos de Virgílio Afonso da Silva explicando a teoria de Robert Alexy:

Essa idéia é traduzida pela metáfora da colisão entre princípios, que deve ser resolvida por meio de um sopesamento, para que se possa chegar a um resultado

ótimo. Esse resultado ótimo vai sempre depender das variáveis do caso concreto e é por isso que não se pode falar que um princípio P1 sempre prevalecerá sobre o princípio P2 - (P1 P P2) -, devendo-se sempre falar em prevalência do princípio P1 sobre o princípio P2 diante das condições C - (P1 P P2) C. (SILVA, 2003, p. 611).

De um lado o sentido, direito, valor ou razão da vida e de outro, admitir em sentido axiológico, que vida, por si só, não tem precedência sobre a dignidade, uma vez que levamos em consideração a vida humana, na qual, por assim dizer, a humanidade está profundamente relacionada com a dignidade.

Segundo o entendimento de Rothenburg, explicado pelo professor Brega Filho:

Percebemos, então, que o fato de a Constituição trazer uma gama muito grande de princípios, faz com que ela deva ser interpretada como norma hierarquicamente superior. As demais normas deverão ser interpretadas de acordo com esses princípios. “Nenhum aspecto da regra deve escapar aos princípios, e ela deve por todos os ângulos basear-se nos princípios”.

[...] Na realidade, a interpretação dos princípios é diferenciada e onde existirem princípios (e não existem apenas princípios na Constituição), a interpretação será diferenciada. (BREGA FILHO, 2002, p. 53).

Assim, adotamos o posicionamento de acordo com o qual os princípios sempre serão subordinantes das normas, e se mostram no mundo jurídico como a grande garantia de que o direito dispõe de instrumentos de controle, tanto do ponto de vista da sua criação legislativa quanto de sua aplicação efetiva e, quando princípios são reconhecidos por terem o mesmo valor entram em conflito, é necessário analisar cada caso em específico para que possibilite encontrar sua “precedência”.

### **3 A EDIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE LIBERDADES PÚBLICAS**

Para a análise que se segue, é importante delimitar a significação de Princípios de Liberdades Públicas. Entendemos aqui que as liberdades públicas não são sinônimas dos direitos do homem, nem do princípio da

Dignidade Humana, senão que todos esses elementos encontram-se intimamente ligados. O princípio da Dignidade Humana está disciplinado no Título I da Constituição Federal, no artigo 1º, *in verbis*:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

a soberania;

a cidadania;

**a dignidade da pessoa humana;**

os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

o pluralismo político. (Grifo Nosso) (BRASIL, 1988).

Contudo, a aplicação desse princípio não está determinada de maneira exaustiva, não encontramos no texto Constitucional norma regulamentadora do referido princípio, entendendo-se assim que o artigo 3º, da Carta Magna traça um horizontes de casos que seriam incluídos entre os direitos de garantia da dignidade humana, vejamos:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I -construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II -garantir o desenvolvimento nacional;

III -erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV -promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Nessa seara, não há de olvidar-se que estamos diante de um rol meramente exemplificativo, que o legislador elencou para nortear o que deve pautar a hermenêutica jurídica no tocante à dignidade humana.

Assim, torna-se inevitável a aplicação do Princípio da Proporcionalidade na tentativa de valorar os direitos entendidos como de dignidade do ser humano, e o direito mais originário é, por certo, o direito à vida. Entendemos que tais direitos não devem ser distintamente valorados, uma vez que encontram-se em nível de igualdade por sua importância fundamental. Com base numa análise humanística, podemos concluir pela não existência de uma vida humana se esta não for dotada de

um mínimo de dignidade. Neste sentido, bem afirma Edson Fábio Garutti Moreira:

O ser humano é “pessoa” por não ser objeto nem animal, mas ser dotado de racionalidade e vontade, e é “pessoa humana” porque também é dotado de uma individualidade, isto é, forma um todo completo em si, uma vez que possui valores humanos e um espírito digno de respeito e liberdade. (2001, p. 23).

Seguindo este raciocínio, é de grande valia o ensinamento de José Afonso da Silva, ao sustentar que tal tipo de dignidade é inerente ao comportamento humano, mas que a dignidade prescrita na Constituição Federal de 1988 reporta-se a um atributo próprio do ser humano, como um “valor de todo o ser racional”; em virtude disso, pessoa alguma pode ser privada de seu direito fundamental - a vida. Isto remete sistematicamente à necessidade da discussão jurídica da dignidade humana, como sendo um dos elementos garantidores da existência de uma vida essencialmente humana. (BRASIL, 1988).

Com base na linha de pensamento apresentada, entende-se que os direitos do homem mantêm estreita relação com os direitos naturais, sendo este um conceito mais antigo e que serviu de base para a positivação, dentro do ordenamento jurídico, de princípios claros e aplicáveis como a Dignidade Humana e, por sua vez, as liberdades públicas.

### 3.1 OS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE E DA IGUALDADE

A liberdade e a igualdade são conceitos que abrigam valores distintos; entendemos aqui a liberdade, como já mencionado anteriormente, como uma garantia de que ao cidadão é facultado fazer suas escolhas de vida e agir de acordo com elas, em tudo aquilo em que não haja vedação legal.

Assim como o cidadão pode escolher livremente seu candidato nas eleições, pode também escolher ou não, sem contratempos, uma religião à qual se identifica, para professar seus conteúdos de fé e praticar seus cultos, desde que sem violação da ordem pública, sendo que o que

realmente importa, é que o ser humano possa alcançar a sua felicidade, cada um do seu jeito e da sua forma.

O perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupassem com os direitos e garantias individuais.

O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político.

Os depositários da autoridade não deixam de exortar-nos a isso. Estão sempre dispostos a poupar-nos de toda espécie de cuidados, exceto os de obedecer e de pagar! Eles nos dirão; "Qual é, no fundo, o objetivo de todos os vossos esforços, o motivo do vosso trabalho, o objeto de vossas esperanças? Não é a felicidade? Pois bem, essa felicidade, aceitai e nós nos encarregaremos dela." Não senhores, não aceitemos. Por mais tocante que seja um interesse tão delicado, rogai a autoridade de permanecer em seus limites. Que ela se limite a ser justa; nós nos encarregaremos de ser felizes. (CONSTANT, 1985, p.13).

Está demonstrado, que a liberdade vem sofrendo mudança de conceito de acordo com a realidade social e cada momento histórico e em todos esses momentos, a liberdade sempre foi buscada, em cada época de uma forma diferente, e daí, retiramos a importância deste direito de ser feliz e de nos preocupar com a intervenção excessiva do Estado em regular o Direito de Liberdade.

Na realidade de um Estado Democrático de Direito, é claro que devemos conviver com o poder do Estado de forma a garantir a ordem pública e por isso, o cuidado que se deve dedicar ao tratar das Liberdades Públicas no seu contexto intrínseco ao ser humano – na busca de sua felicidade – e sua forma jurídica de aplicabilidade.

Já o princípio da igualdade – que deve receber os mesmos cuidados supra citados - dá a todo e cada cidadão os mesmos direitos e deveres. Dessa forma, fica demonstrada a íntima ligação entre a liberdade e a igualdade, podendo-se agregar também ao contexto a segurança física, econômica ou social. (COMPARATO, 2006). Assim, leciona Fábio Konder Comparato (2006, p. 537):

A verdadeira liberdade não é uma situação de isolamento, mas, bem ao contrário, o inter-relacionamento de pessoas ou povos, que se reconhecem reciprocamente dependentes, em situação de igualdade de direitos e deveres. Na Grécia e em Roma, o pressuposto da igualdade entre os cidadãos era a liberdade diante da tirania: as pessoas consideravam-se iguais porque eram livres. No mundo moderno, os termos dessa equação foram invertidos: as pessoas consideram-se livres quando gozam de um estatuto de igualdade. Mas em nenhuma dessas épocas históricas tais valores foram tidos como independentes um do outro.

Torna-se imprescindível no contexto deste estudo, mostrar que a liberdade e a igualdade são adotadas com a mesma carga valorativa, sendo assim, complementares para o ser humano. Ao tempo que o cidadão é livre para votar, deve-se estar garantido ao outro, que com ele coexiste, o direito de também escolher seu candidato.

### 3.2 A LIBERDADE RELIGIOSA

Ao tempo em que o homem é livre para professar sua religião, o mesmo deve aceitar o fato de que, ao seu lado, outro homem estará professando uma religião com valores espirituais diferentes, ou outro ainda que não professa nenhuma religião, podendo entender assim que o exercício da liberdade de alguns não pode cercear a liberdade dos outros, pelo Princípio da Igualdade.

A Liberdade de Religião é um princípio de grande amplitude, onde na própria Constituição Federal ele se desdobra em outros direitos:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

[...] (BRASIL, 1988).

Analisando o artigo e seus incisos supracitados, nos é concedido pela Constituição Federal a inviolabilidade da “liberdade de consciência e de crença” e o mesmo artigo garante que “ninguém será privado de direitos por motivos de crença religiosa”.

Ora, se existe uma liberdade religiosa que se prende à crença, que, por sua vez, está intimamente relacionada à liberdade de consciência, é evidente a amplitude desta porção do direito à livre opção religiosa, fazendo com que assuma desdobramentos de ordem positiva e negativa.

Exercitar a liberdade positiva de crença significa incorporar o direito quanto a crer naquilo que melhor atenda às necessidades espirituais do ser humano.

Não é necessário que seja uma divindade. Ao menos se levado em conta o Texto Constitucional de 1988, a adoração pode recair num fenômeno da natureza, num corpo celeste, na lua, no sol, ou até num animal.

O que é decisivo para viabilizar o exercício do direito é constatar que a norma constitucional não impõe a pessoa que espécie de objeto deva ser adorado ou considerado para fins de realização espiritual do crente.

E mais: a Constituição também protege o direito de o crente divulgar a sua crença, seja ela qual for. Nenhum tipo de barreira poderá ser imposta ao exercício do direito à divulgação da crença, **salvo se for hipótese de preconceito religioso ou o que valha que venha a atentar contra as normas de ordem pública postas à salvaguarda da pessoa.** (SILVA NETO, 2008, p. 28/29) (grifo nosso).

Assim, pode-se observar a importância da Liberdade no Estado Democrático, e neste estudo especificamente da Liberdade Religiosa, de consciência, crença, culto e organização religiosa bem como sua limitação pelas “hipóteses de preconceito” e pela “ordem pública”.

O exemplo de Portugal vale-nos para a realidade brasileira, o ensinamento de Jónatas Eduardo Mendes Machado:

É sabido que, em parte, o nosso país não conseguiu escapar àquele tipo de alternância entre fases de catolicismo imperial e de anticlericalismo virulento que caracterizou uma boa parte da história dos países latinos. Ora, a construção de uma ordem de igual liberdade religiosa e separação das confissões religiosas do Estado, alicerçada nas noções de igual dignidade e reciprocidade, vem justamente permitir a superação dessa lógica de circuito fechado e a exploração de novas possibilidades do enriquecimento da esfera do discurso público. O estabelecimento de um sistema de igual liberdade não tem anda a ver com as lutas, reais ou imaginárias, entre católicos e maçônicos. Ele visa apenas possibilitar que qualquer cidadão possa, a um tempo, encarar seriamente as suas convicções religiosas, quaisquer que elas sejam, sem que isso se repercuta no seu estatuto jurídico e social. (MACHADO, 1996, p.125/126).

Vladimir Brega Filho (2010, p. ) salienta ainda:

Dessa forma, o direito de liberdade religiosa e suas implicações político-jurídicas se afirmam como decorrentes da dialética moral da democracia, que se desdobra em abertura para o outro, em uma perspectiva pluralista de respeito à multiculturalidade.

Deve-se observar de forma contundente, que a diversidade cultural no Brasil, está diretamente relacionada com as diversas religiões praticadas e por isso, precisam ser cuidadosamente respeitadas por todos os brasileiros independentemente das crenças individuais ou de grupos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com a análise doutrinária no tocante a força normativa dos Princípios, como já mencionado da introdução, pode-se chegar à conclusão que os Princípios possuem eficácia de normas, e normas estas que possuem um nível hierárquico superior no tocante a aplicação do Direito.

As Liberdades Públicas são de grande preocupação em um Estado Democrático de Direito, uma vez que são tais direitos que garantem a existência humana, racional, em uma sociedade de formação democrática.

Com o estudo, foi identificado que é possível haver necessidade de encontrar limites na interpretação e aplicação dos Princípios Constitucionais, que se fazem pela proporcionalidade valorativa entre os princípios de liberdade e os demais previstos na Constituição Federal, como a vida e a dignidade humana, de forma a garantir a coexistência harmoniosa de todo cidadão.

## REFERÊNCIAS

ADRAGÃO, Paulo Pulido. **A liberdade religiosa e o Estado**. Coimbra, PT: Almedina, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BLANCARTE, Roberto. O porquê de um Estado Laico. In: LOREA, Roberto Arriada(Org.). **Em Defesa das Liberdades Laicas**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2008. P. 19-32.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 19. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

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

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_; ALVES, Fernando de Brito. Liberdade Religiosa como Direito Fundamental. In: MARTA, Taís Nader(Org.); CUCCI, Gisele Paschoal(Org.). **Estudo de Direitos Fundamentais**. 1.ed. Campo Belo, MG: Verbatim, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. São Paulo: RT, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. 2. ed São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSTANT, Benjamin. **Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos**. Revista de Filosofia e Política. Nº 2. Porto Alegre, RS: 1985. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/27588089/Benjamin-Constant-%E2%80%A2-Da-liberdade-dos-antigos-comparada-aos-dos-modernos>>. Acesso em: 15/08/2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 25. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIACÓIA JÚNIOR, Oswaldo. Entre a Regra e a Exceção: Fronteiras da Racionalidade Jurídica. In: **Gramática dos Direitos Fundamentais - a Constituição Federal de 1988 - 20 anos depois**. NAHAS, Thereza Christina(Org.); PADILHA, Norma Sueli(Org.); MACHADO, Edinilson Donisete(Org). São Paulo: Campus, 2009. P. 155-174.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Fortaleza, CE: Universidade Federal do Ceará, 1989.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional Inclusiva: Dos Direitos da Verdade aos Direitos dos Cidadãos**. Coimbra, PT: Coimbra, 1996.

MOREIRA, Edson Fábio Garutti. **Humanismo de Maritain e a Burocracia**. Coleção Instituto Jacques Maritain do Brasil. São Paulo: Loyola, 2001.

NAHAS, Thereza Christina. **Princípios de Direito e Processo do Trabalho: Questões Atuais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Milton. **Liberdade Religiosa: Uma proposta para debate**. São Paulo: Mackenzie, 2002.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

SICHES, Luis Recaséns. **Tratado de sociologia**. Trad. João Baptista Coelho Aguiar. Porto Alegre, RS: Globo, 1970.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e Regras: Mitos e Equívocos Acerca de uma Distinção. In: BONAVIDES, Paulo (Org.). **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 1**. Belo Horizonte, MG: DelRey, 2003.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Proteção Constitucional à Liberdade Religiosa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SORIANO, Aldir Guedes. **Liberdade religiosa no Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

# O DIREITO DO IDOSO A VIAGENS INTERESTADUAIS GRATUITAS

**Emilio Alves Braga**

Bacharel em Direito - FACTU

**Dêner Geraldo Batista neves**

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília; Professor e Coordenador do Núcleo de Pesquisa, Extensão e Pós graduação da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unai

## RESUMO

Este trabalho é o resultado de um questionamento dos autores acerca dos direitos dos idosos, em especial, o direito a transporte interestadual gratuito, tendo como fundamento a Constituição Federal, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso (artigo 40). O objetivo geral deste estudo é pesquisar como são sendo aplicadas em uma empresa de transporte coletivo de Unai no ano de 2012, bem como, investigar o quanto os idosos conhecem de seus direitos. Dentre obras utilizadas para referenciar este trabalho encontram-se Resoluções Federais, Cartilha do Idoso da ANTT e o Estatuto do Idoso. A pesquisa teve abordagem quali/quantitativa, utilizando como instrumento um questionário com uma amostragem de 50 idosos. O resultado da pesquisa de campo foi desenvolvido em gráficos com percentuais encontrados nas entrevistas com idosos e discutidos em conformidade com as leis analisadas.

**Palavras-chave:** Transporte interestadual. Direitos. Idosos.

## ABSTRACT

This work is the result of authors' questions about the rights of the elderly, in particular, the right to free interstate transportation, on the grounds of the Federal Constitution, the National Policy for the Elderly and the Elderly Statute (Article 40). The aim of this study is to investigate how they are being applied in a bus transportation company of Unai in 2012, as well as investigate how older people know their rights. Among works used to refer to this work are Federal Resolutions, Handbook of Aging and the ANTT the Elderly. The research was qualitative and quantitative approach, using as an instrument the questionnaire with a sample of 50 elderly. The result of the field research was developed in graphs with percentages found in interviews with elderly and discussed in accordance with the laws analyzed.

**Key words:** Interstate transport. Rights.

# 1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional do Idoso (1994) em cumprimento a Constituição Federal de 1988 foi a primeira grande iniciativa de valorização do idoso no Brasil. As discussões acerca de um envelhecimento digno e com direitos eram pertinentes na época.

Mas, o grande desafio ainda era criar uma lei que atendesse o idoso em sua totalidade e, foi assim que em 2003, o reconhecimento dos direitos da pessoa idosa foram reafirmados e aprimorados pelo Estatuto do Idoso, que destaca o papel do estado na promoção de mecanismos que garantam esses direitos.

A presente pesquisa tem como objeto o direito do idoso a viagens interestaduais gratuitas garantidas tanto pela Constituição Federal, Política Nacional do Idoso e pelo Estatuto do Idoso (artigo 40). Com o objetivo de identificar como a Lei 10.741/2003 está sendo observada em uma empresa de transporte coletivo de Unai no ano de 2012, bem como, averiguar o quanto os idosos conhecem de seus direitos.

A Resolução 1.692/2006 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em cumprimento ao Estatuto do Idoso, define que, “As empresas prestadoras de serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros devem reservar aos idosos, que preencham os requisitos de idade e renda, dois assentos gratuitos, em cada ônibus convencional, quando esses assentos já estiverem preenchidos, conceder desconto mínimo de 50% no valor da passagem para ocupação dos demais assentos.” (ANTT, 2006, p 03).

Essa Resolução obriga as empresas a cumprir as suas obrigações com os idosos e deve ser uma fonte de orientação para divulgação da cota de passagens gratuitas ou com desconto, mas é preciso divulgar de forma correta, informando quais documentos devem ser apresentados e o prazo para concorrer à passagem.

## 2 AS LEIS BRASILEIRAS E O TRANSPORTE GRATUITO

O Estatuto do Idoso ou Lei 10.741 de 1º de outubro de 2006 dedica quatro artigos referentes ao transporte do idoso.

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos

urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares. § 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade. § 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos. § 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo. Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica: (Regulamento) I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos; II - desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos. Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II. Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso. Art. 42. É assegurada a prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo. (BRASIL, 2006).

O Decreto 5.934 de 18 de outubro de 2006 estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências. No Art. 1º ficam definidos os mecanismos e os critérios para o exercício do direito previsto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, no sistema de transporte coletivo interestadual, nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. (BRASIL, 2006, p. 01).

Cada estado e município têm a sua legislação específica sobre o transporte coletivo para idosos que deve legislar à luz das leis federais, sem prejuízo à população de atendimento.

### **3 O ESTATUTO DO IDOSO E A GRATUIDADE DO TRANSPORTE INTERESTADUAL**

A Presidência da República cria a Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a (60) sessenta anos. Dentre os direitos do idoso assegurados no estatuto está o direito ao transporte gratuito no transporte coletivo público urbano no artigo 39, ficando a redação assim:

Artigo 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares. (BRASIL, 2003).

O Estatuto do Idoso se refere especificamente a pessoas consideradas idosas no Brasil que tem idade superior a 60 anos. Quanto ao transporte coletivo urbano, estas pessoas têm o direito a uma cota de assentos reservados para elas, porém, devem ser consideradas, também as leis locais que se baseiam no estatuto, pois cada município tem legislação própria neste sentido.

O transporte interestadual é contemplado no artigo 40 do Estatuto do Idoso: No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II . (BRASIL, 2003).

Considerando o direito a gratuidade do transporte coletivo interestadual ao idoso, o artigo 40 do Estatuto do Idoso trata deste item, especificando as reservas de passagens, os descontos, no caso de exceder

as vagas gratuitas e os requisitos para se garantir o direito. Quanto aos requisitos dos idosos que serão contemplados com a gratuidade, é de competência dos órgãos de regulação como a ANTT e outros.

O Estatuto do Idoso ainda contempla nos artigos 41 e 42 outros direitos ao transporte:

Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Art. 42. É assegurada a prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo. (BRASIL, 2003).

Partindo do Estatuto do Idoso foi criada a Resolução ANTT 16.092/2006 que regula a prestação de serviço das empresas que fazem transporte interestadual de passageiros a reserva dos lugares previstos na lei. E, para divulgação da Resolução foi criada a Cartilha do Idoso pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, explicando nos mínimos detalhes o que deve ser feito para assegurar esse direito.

Algumas empresas de transporte de passageiros fixam o conteúdo da Cartilha do Idoso nos guichês de venda de passagens e ainda distribuem gratuitamente a cartilha para divulgar o direito ao transporte gratuito como responsabilidade social.

## **4 METODOLOGIA**

A presente pesquisa utilizou de uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida através de revisão literária à Constituição Federal, Política Nacional do Idoso, Estatuto do Idoso e a autores que discutem o assunto, e de investigação de campo por meio de questionário com uma amostra da população idosa de Unaí – MG. Neste trabalho o problema de pesquisa foi: “Como os idosos são beneficiados pelo direito ao transporte interestadual gratuito nas empresas de transporte de passageiros que atendem na rodoviária de Unaí no ano de 2012?”.

A pesquisa de campo foi realizada com 50 (cinquenta) idosos na rodoviária de Unaí, sendo abordados aleatoriamente para responderem a um questionário estruturado com identificação através de idade e

escolaridade, compostas ainda por, quatro perguntas de múltipla escolha e uma aberta. Os dados coletados na pesquisa de campo foram discutidos em tópicos e confrontados com dados oficiais do governo, entre eles os mencionados nos elementos teóricos utilizados anteriormente e de pesquisadores afins, apresentados em gráficos com percentuais, segundo as respostas obtidas para cada pergunta.

A pesquisa corresponde ao município de Unaí e não foi confrontada com dados de outros municípios brasileiros, apenas com as leis nacionais e a empresa investigada.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO**

A pesquisa de campo, como já mencionada anteriormente, foi desenvolvida no município de Unaí – MG, onde foram aplicadas 50 (cinquenta) entrevistas com idosos de vários bairros, de poder socioeconômico e escolaridade diferentes.

A entrevista foi realizada com questionário estruturado, buscando identificar os idosos apenas por suas características sociais e não pelo nome.

### **5.1 IDADE DOS PARTICIPANTES DA ENTREVISTA**

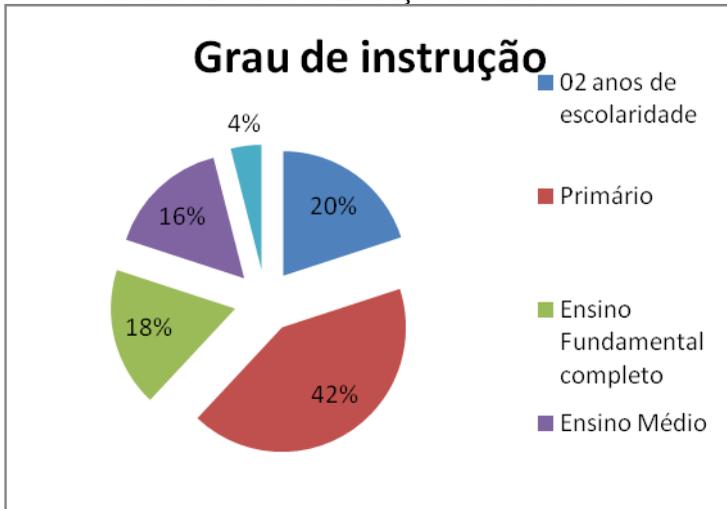
A faixa etária é um fator importante em uma pesquisa sobre população, pois define amostragem específica em um corte etário. O grupo pesquisado está assim distribuído: 36% (18 pessoas) estão na faixa etária de 65 a 70 anos; 26% (13 pessoas) de 71 a 75 anos; 26% (13 pessoas) tem de 76 a 80 anos de idade e 12% (6 pessoas) possuem de 81 a 85 anos de idade.

### **5.2 GRAU DE INSTRUÇÃO DOS ENTREVISTADOS**

O grau de instrução dos participantes da pesquisa, também é um fator que incorpora dados importantes, para que possamos estabelecer a relação entre a instrução escolar e como os sujeitos lidam com as informações obtidas acerca dos direitos do idoso ao transporte público gratuito.

No gráfico a seguir há a representação do grau de instrução das pessoas entrevistadas.

**Gráfico 01: Grau de instrução dos entrevistados**



Fonte: autor do trabalho, 2012.

Vê-se no gráfico acima que os entrevistados não possuem muitos anos de estudo, verificados no questionário aplicado que segue em apêndices deste trabalho. Em comparação aos dados de todo o Brasil, Oliveira (2011, p. 01) relata,

Apesar dos dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE indicarem que a população brasileira está envelhecendo mais, que a expectativa de vida do brasileiro cresce a cada ano, entretanto, o grau de escolaridade dos idosos é muito baixo. Segundo dados do SESC/SP e da Fundação Perseu Abramo/SP cerca de 50% da população idosa no Brasil, com idade acima de 60 anos, possui apenas o primeiro grau, ou seja, cursaram somente da 1ª a 8ª série. Com relação ao 2º grau, apenas 26% das pessoas idosas conseguiram completar. Por fim, somente 12% da população idosa no Brasil conseguiram concluir o ensino superior, ou seja, alcançaram o diploma universitário.

As estatísticas da pesquisa de campo deste trabalho a respeito da escolaridade dos idosos condizem com os números encontrados em pesquisas realizadas por órgãos que investigam esses fatores no Brasil. O que constitui uma evidência importante da relação entre a baixa

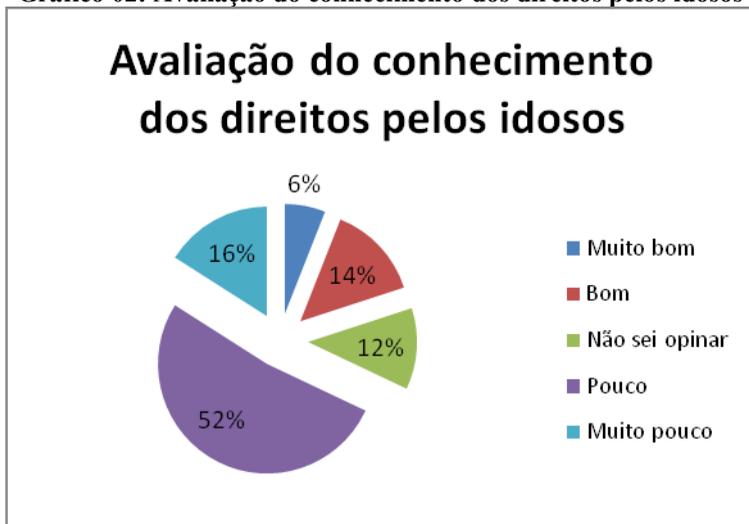
escolaridade e a dificuldade de acesso e compreensão das informações obtidas acerca dos seus direitos, o que justifica a importância da linguagem simples e objetiva utilizada na construção da cartilha do idoso, e evidencia a necessidade permanente de comunicação com esse grupo social.

### 5.3 AVALIAÇÃO DO CONHECIMENTO DOS ENTREVISTADOS SOBRE DIREITOS DO IDOSO

O conhecimento é algo inerente ao ser humano, diferenciando-o dos demais, possibilitando desvendar os mistérios da natureza para sua convivência com os outros seres. Enquanto os animais têm sua ação no mundo e forma biológica, o homem modifica a natureza conforme as suas necessidades pela incorporação de conhecimentos e experiências produzidos e transmitidos de geração a geração pela educação e cultura. O conhecimento faz com que o homem se aproprie da realidade, fazendo parte de todo um contexto de transformações que a sociedade passa. Essa posse leva o homem a agir com consciência e segurança, evitando os riscos e perigos. A ignorância mantém as pessoas vítimas dos acontecimentos.

Quando indagados como avaliam o conhecimento sobre os direitos dos idosos, as respostas são divergentes e serão expressas no próximo gráfico.

**Gráfico 02: Avaliação do conhecimento dos direitos pelos idosos**



Fonte: autor do trabalho, 2012.

Como demonstrado no gráfico acima, o nível de conhecimento dos direitos pelos idosos é conivente com a taxa de escolaridade das pessoas entrevistadas. Não há um padrão alto de informação acerca dos direitos, sendo que 52% (26 pessoas) dos entrevistados têm pouca informação, seja porque não recebem a informação de forma clara, ou por não ter acesso a ela; 16% conhecem muito pouco os seus direitos como idosos; 12% não souberam opinar; 14% consideram o conhecimento sobre os direitos dos idosos bom e, 6% consideram muito bom.

Apesar dos direitos constitucionais do idoso serem discutidos desde 1988 “o reconhecimento dos direitos da pessoa idosa somente ocorreu em 1994, com a criação da Política Nacional do Idoso, reafirmada e aprimorada pelo Estatuto do Idoso, em 2003, que destacou o papel do Estado na promoção de mecanismos que garantam esses direitos.” (MIRANDA; MELO, 2007, p. 03).

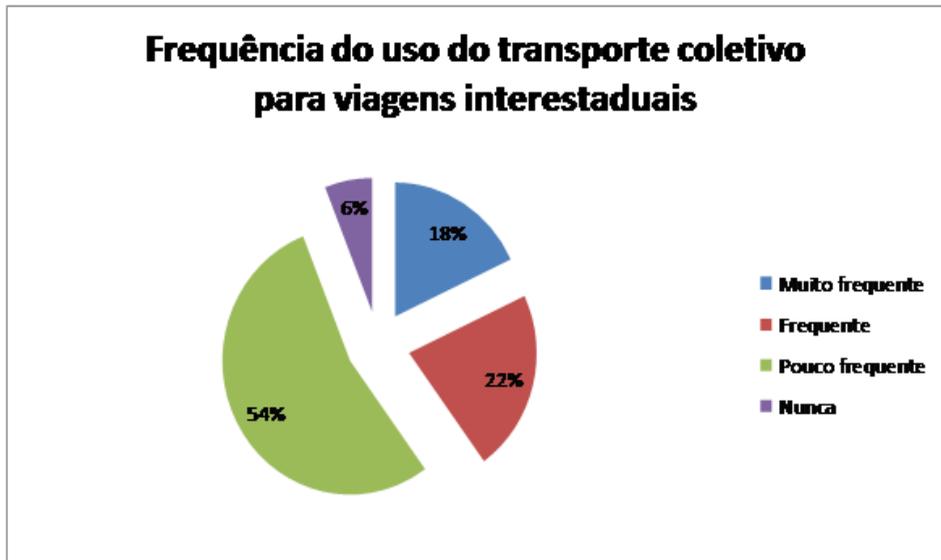
E, mesmo com tanta ênfase nas leis que protegem o idoso, essas leis não são divulgadas em grande escala para a população. Muitos brasileiros, nunca tiveram acesso a um fascículo da Constituição Brasileira ou pelo menos tem conhecimento do seu conteúdo, a não ser quando necessitam, de maneira extraordinária, dos direitos e deveres nela expostos.

Como o Estatuto do Idoso é um documento mais recente e foi veiculado nos meios de comunicação embora de forma tímida seu conhecimento por parte dos idosos é mais evidente, muito em detrimento da elaboração e divulgação da cartilha do idoso e do trabalho da assistência social.

#### 5.4 FREQUÊNCIA COM QUE OS ENTREVISTADOS UTILIZAM O TRANSPORTE COLETIVO PARA VIAGENS INTERESTADUAIS

Procurou-se ao questionar os idosos, identificar a frequência média do uso do transporte coletivo pois considerou-se relevante, visto que o município de Unai, situa-se em região de fronteiras com três outras unidades da federação ( GO, DF e BA).

**Gráfico 03: Frequência do uso do transporte coletivo para viagens interestaduais**



Fonte: autor do trabalho, 2012.

Dentre os entrevistados apenas 6% nunca utilizaram o transporte coletivo para viagens interestaduais, seja porque não tiveram a necessidade ou por não ter condições de fazer uma viagem para fora do estado; 54% dos entrevistados fazem uso pouco frequente deste tipo de transporte; 22% usam com frequência o transporte coletivo para viagens interestaduais; 18% viajam com muita frequência para outro estado.

Considerando que Unai é um município fronteiro com outros estados, a proporção de viagens dos idosos para outro estado é de razoável, a alta, contando que somente três pessoas entrevistadas nunca viajaram para outro estado.

## 5.5 INFORMAÇÕES SOBRE COMO GARANTIR O DIREITO A TRANSPORTE GRATUITO RECEBIDAS PELOS ENTREVISTADOS

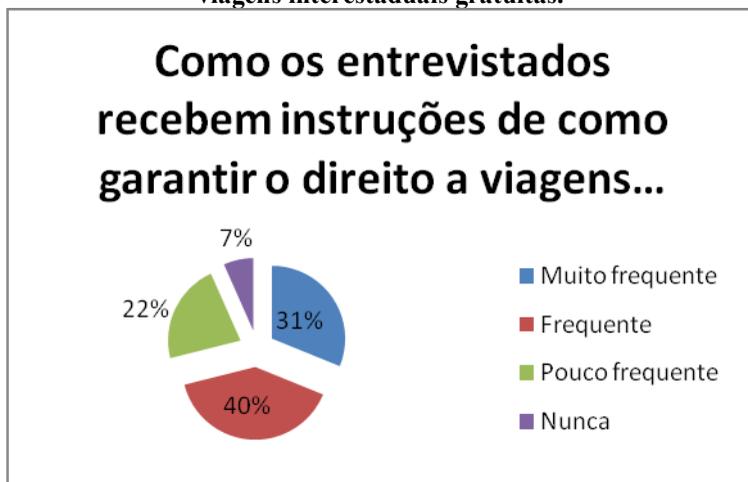
Os direitos dos idosos estão assegurados nas leis, mas muitos deles nem tomam conhecimento desses direitos, talvez por pertencerem a famílias que não tem condições de conhecê-los e defendê-los, ou mesmo, por não ter quem os instrua a esse respeito.

A comunicação é a melhor arma contra a ignorância, pois um vizinho, parente, amigo, pode fazer esse intercâmbio entre a informação e a pessoa, na troca de experiências vividas e compartilhadas.

Portanto, o isolamento não é recomendado para o idoso a interação com outras pessoas traz o sentimento de pertencimento a uma sociedade em que ainda pode contribuir de maneira ativa, seja por meio de sua experiência de vida ou por participar de inovações.

Foi perguntado aos entrevistados desta pesquisa se eles recebem alguma instrução de como garantir o seu direito a transporte interestadual gratuito, as respostas serão transcritas a seguir em um gráfico e, com análise posterior dos resultados.

**Gráfico 04: Como os entrevistados recebem instruções de como garantir o direito a viagens interestaduais gratuitas.**



Fonte: autor do trabalho, 2012.

Essa pergunta foi realizada em dois momentos sendo respondida integralmente da seguinte forma: os 7% que responderam que nunca receberam orientações de como garantir o direito a viagens interestaduais gratuitas, pertencem ao grupo de pessoas com baixa escolaridade e que quase não viajam; as que responderam que recebem orientações “pouco frequente” somam 22% e, quando recebem essas instruções são oferecidas por filhos, assistente social, sindicato rural e vizinhos; 40% dos entrevistados responderam que recebem orientações frequentemente que são dadas por vizinhos, amigos, filhos, sindicatos, pessoas capacitadas para

orientar como a assistente social e agentes de saúde; os 31% que responderam que recebem orientações de como garantir o seu direito a viagens interestaduais gratuitas com muita frequência, pesquisam na internet, buscam junto as empresas de transporte e tiveram orientações também de pessoas com conhecimento jurídico como os advogados.

Para idosos que tem acesso às redes de informações e comunicação (internet) são encontrados vários sites de orientação aos idosos que são de grande valia, oferecendo também outras informações importantes para a vida dessas pessoas.

Para quem não tem acesso a essas mídias, o Serviço Social Municipal tem o dever de orientar e, os enfermeiros, agentes de saúde, familiares, sindicatos, igrejas entre outras entidades, também devem se preparar para cuidar dos direitos dos idosos.

A discussão da questão do idoso tem ficado no âmbito dos sindicatos, das organizações de trabalhadores aposentados e das entidades e especialistas “porta-vozes” dos idosos. Há falta de protagonismo do segmento idoso em seus palcos de luta e, conseqüentemente, nos espaços sociopolíticos – Fóruns e Conselhos, dentre outros – ainda são frágeis e precários, pela pouca ou inexpressiva participação social do próprio idoso e de sua pouca organização (PAZ, 2001, p. 30).

É importante conhecer para informar, pois informações erradas podem causar grandes transtornos.

A ANTT criou a Cartilha do Idoso baseada na Resolução 1.692/2006 e no Estatuto do Idoso, com informações valiosas sobre a concessão de passagens gratuitas ou com desconto para os idosos. Algumas empresas afixam parte do conteúdo da cartilha nos guichês de venda de passagens e esta é distribuída gratuitamente nas empresas. Uma cópia da cartilha do idoso segue nos anexos deste trabalho.

A Cartilha do Idoso foi organizada de maneira bem clara e objetiva, em forma de perguntas e respostas. A primeira parte faz uma explanação sobre a ANTT, explicando que é a agência que regula e fiscaliza a prestação de serviços de transporte terrestres de passageiros em todo o Brasil.

Em seguida, cita o Estatuto do Idoso, a Resolução 5934/2006 e a Resolução da ANTT 1692/2006 que informam que as empresas prestadoras de serviços regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros devem reservar aos idosos, que preencham os requisitos de idade e renda, dois assentos gratuitos, em cada ônibus convencional,

quando esses assentos estiverem preenchidos, conceder desconto de 50% no valor da passagem para ocupação dos demais assentos. (CI, 2010, p. 03).

A cartilha traz informações importantes acerca da documentação necessária para comprovação de renda e idade e, se não tiver como comprovar a renda, os procedimentos a serem tomados, a antecedência para conseguir o bilhete do idoso, os pontos onde o idoso deve solicitar a passagem, como o passageiro deve ser tratado pela empresa de transporte e, os deveres dos idosos como passageiros.

A pesquisa de campo deste trabalho demonstrou que os idosos ainda precisam de muita informação a respeito de seus direitos, pois estas informações, muitas vezes, não são oferecidas de maneira clara que alcance todas as classes sociais.

Os meios de comunicação de massa seriam o melhor veículo para disseminar informações dessa categoria, possibilitando, não só ao idoso, mas a toda a família e cuidadores, conhecer as leis que amparam os idosos.

Outra forma de melhorar o acesso das pessoas aos conteúdos das leis, é o uso de uma linguagem mais acessível a todas as pessoas, essas leis são elaboradas por magistrados que tem uma linguagem muito distante da realidade da maioria dos brasileiros. Assim, as pessoas acreditam que as leis foram feitas apenas para os advogados e pessoas com muito estudo desvendar. Não é para usar uma linguagem chula, mas de fácil interpretação.

A iniciativa da ANTT em construir uma cartilha para o idoso foi pertinente, já que é a parcela da população que tem menos escolaridade, pois em sua época não se exigia que as crianças frequentassem a escola, pelo contrário, criança precisava trabalhar, aprender o ofício do pai, aprender a ser responsável, exceto os filhos de pessoas mais abastadas ou que já tinham a tradição acadêmica.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisar a garantia do direito do idoso a viagens interestaduais gratuitas, nos deparamos com a Constituição Federal de 1988, Carta Magna do Brasil, que dedica alguns de seus artigos a nomear os direitos que os idosos gozam no Brasil. Mas também percebi que nem todos estes direitos são usufruídos por todos os idosos. A falta de informação clara e

objetiva é uma das causas de alguns idosos e outros brasileiros, não conhecer e, assim, não ser contemplado com os direitos constitucionais.

Essa pesquisa de campo possibilitou conhecer como o direito do idoso ao transporte interestadual gratuito tem sido aplicado no município de Unaí, e através dela conseguimos evidenciar que a desinformação é o maior entrave para a consecução dos direitos dos idosos, e que sua constante valorização é fundamental, pois com o aumento da longevidade o número de idosos é cada vez maior, ativo e importante na economia brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Cartilha do Idoso**. Brasília, DF: ANTT, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso** - Lei N° 10.741, de 1° de Outubro de 2003 e legislação correlata. 5. ed. – Brasília,DF : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 169 p. – (Série legislação; n. 51).

\_\_\_\_\_. **Decreto N° 2.521, de 20 de março 1998**. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto N° 5.934, de 18 de outubro de 2006. Estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 out. 2006.

\_\_\_\_\_. **O transporte de passageiros**. Brasília,DF: ABRATI, 2012.

\_\_\_\_\_. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**, PNV. 2011.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional do Idoso** Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 1994.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil** / Tribunal de Contas da União ; apresentação Adylson Motta. – Brasília,DF : TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2005.

MIRANDA, Ana Paula M. & MELLO, Kátia Sento Sé (org). **Dossiê da Pessoa Idosa.**

Rio de Janeiro: ISP, 2007 (Série Estudos, 5). Disponível em: <[www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br)> Acesso em: 12 maio 2013.

NEVES, Dener, G. B. **Normas gerais da FACTU para apresentação de Monografia e Projeto de Pesquisa.** 2011. 39 f. Manual – (Núcleo de pesquisa, extensão e Pós-graduação). Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unaí, Unaí-MG, 2012.

PAZ, S.F. **Dramas, cenas e tramas: a situação de Fóruns e Conselhos do idoso no Rio de Janeiro.** 2001. 763 f. Tese de Doutorado – (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa de. **Um apanhado teórico conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características.** Disponível em <<http://www.caifcom.com.br/>> Acesso em: 20 maio 2013.

\_\_\_\_\_, Maurício. **Escolaridade dos idosos no Brasil é muito baixa.** Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, 2011. Disponível em: <<http://www.cobap.org.br/>> Acesso em: 28 abr. 2013.

# **O MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL NO COMBATE ÀS ARBITRARIEDADES DO PODER ESTATAL**

**Elisangela Marcari**

Pós Graduada em Direito Tributário, pela Universidade da Amazônia, professora da Faculdade Fasip em Sinop/MT

**Gabriel Aparecido Anizio Caldas**

Mestre pelo Centro Universitário Eurípides de Marília, Professor na Faculdade Fasip de Sinop/MT

**Jonas Edu Gruen**

Graduado em Direito Pela Faculdade Fasip de Sinop/MT

## **RESUMO**

O presente estudo destina-se à análise do conteúdo da lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009), com foco no Mandado de Segurança individual, uma vez que, tal tipo de ação é considerado remédio constitucional, posto à disposição dos indivíduos e da sociedade, tanto de modo individual como coletivo. O Mandado de Segurança tem como principal objetivo sanar ilegalidades ou até mesmo abuso de poder por parte de autoridades competentes. Inicialmente far-se-á abordagem do contexto histórico, surgimento, função e desenvolvimento do Estado, para melhor compreensão do tema em foco. Necessário se faz perpassar pela análise da administração pública, demonstrando sua importância e principais funções. Apresenta-se síntese da legislação referente ao Mandado de Segurança, das definições dadas pelos doutrinadores, fazendo uma análise da evolução histórica do Mandado de Segurança, em seguida breve dissertação sobre os objetivos, espécies, bem como sobre o cabimento do Mandado de Segurança preventivo e repressivo, natureza jurídica e características. Tema de relevante importância para a pesquisa constitui os pressupostos e definição do que vem a ser direito líquido e certo, quem é a autoridade pública coatora, qual procedimento processual se aplica e os pressupostos de admissibilidade para a concessão de liminar, os prazos a qual é submetido o precursor do Mandado de Segurança. Nesse sentido, a presente pesquisa busca dissertar acerca do Mandado de Segurança, enfatizando sua importância para combater as arbitrariedades praticadas pelo Poder Público por meio de seus agentes.

**Palavras-chave:** Mandado de segurança. Lei 12.016/09. Remédio constitucional.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the contents of the new law Injunction (Law 12.016/2009), focusing on individual injunction, since this type of action

considered remedy provided by the Constitution of 1988 is placed available to individuals and society, both individually and collectively. The injunction has as main objective to remedy illegal or even abuse of power by authorities. Initially treat the historical context of the emergence, function and development of the state, for a better understanding of the subject in focus. In order to make an analysis in relation to the administration, demonstrating its importance and main functions, there will be a summary of legislation relating to the injunction, the definitions given by scholars, making an analysis of the historical evolution of the injunction, then will be explained about the objectives, species, where it is possible to cite the preventive and repressive legal nature and characteristics of the injunction, moreover, could not fail to expose assumptions, defining what is right and right liquid, and what is, and who is the public authority constraining, which procedure applies procedural and assumptions of eligibility for the injunction and the deadlines to which is subjected the forerunner of the injunction, is short, with the analysis of works of great scholars, we obtained sure that the Brazilian citizen finds security with the applicability and consistency of the law in focus. Therefore this research aims to elaborate on the issue of the injunction, emphasizing its importance to combat arbitrariness practiced by government.

**Key-words:** Writ, Law 12.016/09, Constitutional remedy.

## 1 INTRODUÇÃO

O Mandado de Segurança é um remédio constitucional, que visa à proteção da pessoa física e jurídica contra as ilegalidades, abusos de direito ou atos arbitrários do poder público ou de seus agentes. É cabível onde não se admite o *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*, estando previsto no art. 5º, inc. LXIX da Constituição Federal de 1988 e disciplinado pela Lei nº. 12.016/2009, podendo ser usado pelo indivíduo na defesa de seus direitos.

Nota-se, portanto, o quão importante é a ação de Mandado de Segurança, visto que socorre a qualquer cidadão que se encontra com seu direito lesado ou ameaçado de lesão, por atos praticados pela administração pública.

## 2 ORIGEM HISTÓRICA DO MANDADO DE SEGURANÇA

O Mandado de Segurança tem sua origem nos primórdios da *common law* inglesa que por sua vez foi herdado pelo direito norte-

americano e posteriormente integrou o *juicio de amparo* do direito mexicano.

O Mandado de Segurança foi instituído no direito brasileiro na Constituição de 1934, mais precisamente em seu art.113, § 33, porém a criatividade e inteligência do nobre jurista RUI BARBOSA fez com que um escopo dele fosse usado ainda no século passado.

Medina (2010, p. 170) entende que o óbice ao desenvolvimento da teoria foi a reforma constitucional ocorrida em 1926, dado que, alterou o dispositivo acerca do habeas corpus, passando a ser cabível apenas em defesa da liberdade de locomoção.

O Mandado de Segurança constitucional subsistiu de 1934 até a constituição de 1937, onde foi omitido do texto magno, porém, não deixou de ser aplicado, a partir de então, seria regulado apenas pela Lei 191/1936. Posteriormente, editado o Decreto Lei nº 1.608 que instituiu o primeiro Código de Processo Civil unitário do Brasil, este regeeria o Mandado de Segurança até a entrada em vigor da Constituição de 1946. (art. 141 § 24).

A Constituição de 1967 o previu em seu artigo 150, parágrafo 21, sendo que ainda em 1952 foi disposta a Lei 1.533/51, a qual o balizou Mandado de Segurança até a publicação da Lei 12.016/2009 quando já estava em vigor a atual Carta Maior promulgada em 1988.

Atualmente, o Mandado de Segurança é um instrumento de tutela eficaz, onde o acesso à justiça está ao alcance de todos, sendo a Lei 12.016/2009 que autoriza e disciplina o *Mandamus* no Brasil.

### **3 DEFINIÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA**

Mandado de Segurança é um remédio constitucional de proteção da pessoa física e jurídica contra atos ilegais ou arbitrários do poder público ou de seus agentes, onde não é cabível o *Habeas Corpus* ou *Habeas Data*, estando previsto no art. 5º, inc. LXIX e disciplinado pela Lei 12.016/2009.

Na lição de Medina (2010, p. 165) “o Mandado de Segurança é uma garantia constitucional, de natureza formal, destinada à tutela de direitos públicos subjetivos que, por emanarem de fatos certos e incontroversos, comprovados de plano, revestem-se, sob esse aspecto, de liquidez e certeza”.

Da mesma forma nos esclarece Dantas (2010, p. 323):

Trata-se o Mandado de Segurança individual de uma ação constitucional de natureza civil, com rito próprio e célere, estabelecido pela legislação de regência, destinado a proteção de direito líquido e certo do impetrante, sempre que houver lesão ou ameaça a lesão àquele direito, por parte de autoridade pública ou de pessoa jurídica de direito privado no exercício delegado de funções do Poder Público.

Com isso demonstra-se que o Mandado de Segurança é uma garantia constitucional, previsto pela Constituição Federal de 1988, trata-se de direito pétreo e fundamental de cidadania, e possui como finalidade coibir ilegalidades ou abuso de poder da administração pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

#### **4 OBJETIVOS DO MANDADO DE SEGURANÇA**

Seu objeto é atacar ato comissivo ou omissivo ilícito de autoridade pública que atente contra um direito líquido e certo de pessoa física ou pessoa jurídica de direito público ou privado, sendo sempre necessária uma ordem judicial para cessar a coação.

Utiliza-se o Mandado de Segurança como um instrumento de tutela específica para conter e limitar a atividade estatal.

Conforme Medina (2004, p. 154-156), os tipos de direitos protegidos pelo Mandado de Segurança são os de natureza positiva (comissiva) e natureza negativa (omissiva) em relação aos direitos políticos, direitos individuais e os direitos sociais.

O Mandado de Segurança não se aplica a reparação de gravame consumado, que se relaciona ao disposto na Súmula 271 do STF, assim como, não objetiva conceder declaração de existência ou não de relação jurídica. Súmula 271 STF: “concessão de Mandado de Segurança não produz efeitos patrimoniais, em relação ao período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria”.

Para Moreira Neto (2009, p. 673), “O objeto da ação é a prevenção ou a repressão, que se efetivam pela expedição de um *mandado judicial*, que conterà um preceito positivo (fazer) ou negativo (abster-se), dirigido à autoridade que praticou o ato posto sob exame judicial.”

Conclui-se que o Mandado de Segurança possui o objetivo de fazer cessar ato ilegal ou abuso de poder praticado pela autoridade pública.

## **5 ESPÉCIES DE MANDADO DE SEGURANÇA**

O Mandado de Segurança divide-se em Mandado de Segurança coletivo e Mandado de Segurança individual.

Sendo duas as espécies de Mandado de Segurança, Carvalho Filho (2010, p. 1121) nos ensina primeiramente quanto ao Mandado de Segurança individual, retratando como a modalidade clássica e adotada para a defesa de direitos do próprio impetrante, onde o resultado se resume a esfera jurídica do interessado. Em segundo o Mandado de Segurança coletivo, tendo como impetrante uma pessoa jurídica que objetiva a defesa de seus membros ou associados, ressalte-se que este último não será objeto de estudo neste trabalho.

Ambas as espécies de Mandado de Segurança admitem duas formas de tutela de direito, podendo ser repressivo ou preventivo. Repressivo: se aplicando onde a ilegalidade já foi cometida. De acordo com Dantas (2010, p. 324): “[...] Mandado de Segurança repressivo, quando o remédio constitucional for utilizado para combater ato ou omissão ilegal já praticada [...]”. Já o preventivo: quando há o justo receio de que um direito líquido e certo será violado, neste caso ele tem como função inibir a vontade do coator em executar a ilegalidade. Como pontua Medina, (2010, p. 187):

A possibilidade de impetrá-lo ante o “justo receio” de uma coação torna admissível o Mandado de Segurança preventivo, tanto mais justificável em vista da circunstância de a Constituição não permitir que se exclua da apreciação do Poder Judiciário nenhuma ameaça a direito. (Constituição, art 5º, XXXV).

O justo receio a que se refere à lei, não é cabível ante a mera hipótese ou temor de sofrer um dano, devendo se impetrar para a solução de um caso concreto.

## **6 DO DESCABIMENTO**

Preceitua o texto constitucional que o Mandado de Segurança não é cabível quando o bem da vida a ser protegido se referir à liberdade de

locomoção ou relativo a informações constantes de banco de dados de uso do Poder Público.

Em primeiro falar-se-á do descabimento do Mandado de Segurança contra lei em tese, por força da Súmula 266 do STF, esta expressão se refere a ato legislativo com efeito geral, abstrato e impessoal, ou seja, não ofende diretamente os direitos individuais do interessado, porém, se a referida lei tiver efeitos concretos, admite-se o *mandamus*.

Ainda acerca da lei de regência o inciso I, fala-se em não concessão de segurança contra atos do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, tem se aqui, que aparentemente seria necessário ao impetrante recorrer primeiramente pela via administrativa, porém, é entendimento jurisprudencial majoritário que o *mandamus* é admissível independente de recurso administrativo, desde que transcorrido o prazo para recurso.

O inciso II impõe a impossibilidade da concessão de Mandado de Segurança ante a decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo, extrai-se das lições de Carvalho Filho (2010, p. 1127), que diante de decisão do juízo a quo onde é possível recorrer e requerer a suspensão dos efeitos da referida decisão, não há o que se falar em possibilidade de impugnação via *mandamus*, senão teríamos duas possibilidades de ataque ao mesmo ato da Administração, portanto, uma incoerência processual.

Da mesma forma não cabe o *writ* contra a coisa julgada, pois, seria uma incoerência ante o princípio da estabilidade das relações jurídicas e ao disposto no artigo 5º, inciso III da lei 12.016/2009.

Os atos *interna corporis*, que pela sua essência são produzidos no âmbito da competência de órgãos do Estado e são frutos da discricionariedade, ou seja, tem olhos à conveniência e à oportunidade, não atentam aos direitos individuais.

## **7 QUANTO À NATUREZA JURÍDICA**

O Mandado de Segurança é uma ação civil de rito sumário especial, tem o status de garantia constitucional, pois, está descrito na Constituição Federal no título “Dos direitos e Garantias Fundamentais”, portanto, uma cláusula pétrea.

As garantias fundamentais são definidas como disposições assecuratórias que existem para garantir ou proteger os direitos fundamentais dos cidadãos.

Moraes (2010, p. 154) preleciona que:

O Mandado de Segurança é uma ação constitucional, de natureza civil, cujo objeto é a proteção de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O posicionamento de Medina (2010), é contrário à doutrina majoritária, para ele o Mandado de Segurança é uma ação de conhecimento, variando conforme o pedido entre sentença declaratória, constitutiva, condenatória ou mandamental.

Nota-se que, o Mandado de Segurança será processado e julgado como ação civil, com a aplicação das regras do Código de Processo Civil, no juízo competente que expede uma ordem judicial a ser cumprida pela autoridade coatora no intuito de corrigir ou impedir a ilegalidade de atos ou abuso de poder contra direito líquido e certo do impetrante.

## **8 CARACTERÍSTICAS**

Para melhor compreensão do tema, necessário se faz primeiramente conceituar característica, que se trata do caráter distintivo de algo, ou seja, a característica demonstra as peculiaridades existentes no tema em foco.

A celeridade é a principal característica (art. 20 lei 12.016/09), não tendo prioridade apenas sobre o *Habeas Corpus*.

Assim, como toda ação civil, ao Mandado de Segurança deve ser dado um valor de causa, que se extrai do benefício econômico que terá o impetrante, sendo necessário o preparo, salvo se o impetrante for pobre.

## **9 PRESSUPOSTOS E TITULARIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA**

Os pressupostos iniciais são os elencados nos art. 282 e 283 do Código de Processo Civil como qualquer ação cível, senão, o

endereçamento, os nomes das partes, os fatos, os pedidos, o valor da causa, as provas que pretende produzir, a citação do réu e a anexação das provas que embasam o pleito.

Deverá ainda a petição inicial indicar a autoridade coatora assim como a pessoa jurídica a qual se integra, sob pena de inépcia.

## 9.1 PRESSUPOSTOS ESPECÍFICOS

Direito líquido e certo: alegado o direito em fato evidenciado através de provas incontestas e pré-constituídas, não podendo haver pedido genérico ou amplo, ou seja, a prova deve ser documental, sendo esta apresentada juntamente com a petição inicial e o ato coator não pode estar protegido pela lei.

Autoridade pública coatora: a coação deve partir de um agente público, no entanto, não se aplica a atos de gestão de dirigentes de empresas públicas, de economia mista e concessionária de serviços públicos.

De acordo com Lenza (2009, p. 734) autoridade coatora: “é o agente público investido de poder de decisão para anular ato atacado ou para suprir a omissão lesiva de direito líquido e certo do impetrante, não se confundindo, portanto, com o mero executor”.

Já no caso do ato praticado originar-se de órgão colegiado, o Mandado deverá ser impetrado contra o órgão colegiado na figura do seu presidente.

Como ensina Dantas (2010) o texto da Lei nº 12.016/2009 permite a possibilidade de impetração do *mandamus* contra o particular, desde que, ele esteja investido de poderes originalmente do poder público. Pode-se então concluir que, os *equiparados*, se tratam de delegatários do Poder Público, no exercício da função pública.

Não admissibilidade de *habeas corpus* e *habeas data*: se o que se quer proteger não é a liberdade de locomoção, tampouco a obrigatoriedade da disponibilização de documentos de interesse particular, entende-se cabível o Mandado de Segurança.

Ilegalidade ou abuso de poder: de acordo com Temer (2009, p.733):

O Mandado de Segurança é conferido aos indivíduos para que se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de

poder. Portanto, tanto os atos vinculados quanto os atos discricionários são atacáveis por Mandado de Segurança, porque a Constituição Federal e a lei ordinária, ao aludirem à *ilegalidade*, estão se referindo ao *ato vinculado*, e ao se referirem a *abuso de poder* estão se reportando ao *ato discricionário*.

A titularidade do Mandado de Segurança tem que conter algumas relações jurídicas que devem estar presentes na impetração da ação, a primeira delas é a relação de direito processual, quer dizer que o impetrante deve ter legitimidade processual para a impetração. Logo deve haver também a relação de direito material, que significa ter a titularidade do direito violado pelo coator, e também a relação da garantia, ou seja, o impetrante deve comprovar a titularidade da garantia constitucional.

Denota-se que poderão manejar o Mandado de Segurança para assegurar direito líquido e certo ameaçado ou lesionado por ato de autoridade pública, os estrangeiros residentes no Brasil, pessoas físicas ou jurídicas, titulares do direito, em observância ao disposto no artigo 5<sup>o</sup>, caput, da Constituição Federal de 1988.

Pode-se dizer que, se o ato praticado está em desconformidade com a lei, já que a vinculação do ato obriga o agente público a seguir exatamente o descrito no ordenamento, este ato estará eivado de ilegalidade; já se o ato praticado estiver dentro da norma, porém, se o agente público diante da possibilidade de agir desta ou daquela forma tentar desconstituir alguém de seu direito, este estará agindo com abuso de poder.

## **10 PROCEDIMENTO**

O Mandado de Segurança é analisado no rito sumário especial, portanto, não comporta dilação de provas ou fase de provas, havendo controvérsia sobre o fato, pode o juiz extinguir o processo sem analisar o mérito e a celeridade se dá pela concentração de atos procedimentais conforme descrito no artigo 7<sup>o</sup> da Lei regulamentadora.

Os requisitos a serem preenchidos são os da lei processual civil, expressa nos artigos 282 e 283, assim como a indicação da autoridade coatora e a pessoa jurídica a qual ele integra, esteja vinculado ou exerça atribuições.

No despacho da inicial, será entregue a 2ª via acompanhada de cópia dos documentos, o juiz de plano notificará o coator para que o mesmo apresente informações no prazo de 10 (dez) dias, informações estas que deverão ser assinadas pela própria autoridade, não sendo admitida a representação por qualquer procurador.

No caso dos representantes judiciais, será enviado a estes uma cópia da petição sem documentos, para que ingressem nos feitos se quiserem, como por exemplo, a Advocacia Geral da União se a autoridade coatora integrar a Administração Pública Federal e esta somente poderá agir em defesa da pessoa jurídica de direito público.

## 10.1 LIMINAR

Quanto à possibilidade de pedido de liminar no Mandado de Segurança, consta apenas na lei de regência, sendo omissa a Constituição Federal.

Para a concessão da liminar observar-se-á os pressupostos no artigo 273 do CPC, que são os princípios do “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”, porém é possível ao juiz exigir caução para garantir a reversibilidade em caso de improcedência da ação e cominando em prejuízo ao erário público.

Vale salientar que a concessão de liminar não se aplica a compensação de créditos tributários, entrega de mercadoria, discussões sobre aumento de salário, equiparação ou reclassificação de servidor público ou pagamento de qualquer natureza.

Contra liminar concedida ou denegada, cabe agravo de instrumento, e a liminar será decretada perempta ou caduca se o impetrante causar obstáculo ao perfeito andamento processual ou não promover diligência de sua competência por mais de 03 (três) dias.

Quanto à possibilidade de suspensão da liminar ou até mesmo do Mandado de Segurança, é possível e previsto na lei de regência que sendo para evitar grave lesão à ordem, saúde, segurança e a economia pública, poderão as pessoas jurídicas de direito público ou o Ministério Público, requerer ao tribunal a suspensão do feito, a qual caberá agravo sem efeito suspensivo.

## 10.2 PRAZOS

Como a maioria dos procedimentos judiciais, o Mandado de Segurança também tem prazos que devem ser observados. O afligido por alguma ilegalidade ou pelo abuso de poder do Estado ou de algum de seus representantes terá 120 dias para interpor o seu pedido, em contrário poderá perder o direito de usar este instrumento.

De acordo com Dantas (2010), o prazo para impetração do Mandado de Segurança é de 120 dias, a contar da data em que o interessado tiver conhecimento oficial do ato a ser impugnado (ato coator), sendo este prazo decadencial, portanto, improrrogável e não suscetível à interrupção ou suspensão, mesmo que não tenha havido expediente forense no último dia do prazo.

Segundo a súmula 632 do Supremo Tribunal Federal “É inconstitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração do Mandado de Segurança”.

Vê-se uma discussão doutrinária, quanto à constitucionalidade do prazo decadencial, porém é certo que a lei de regência expressa o prazo de 120 dias regulamentando-o.

## **11 COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR MANDADO DE SEGURANÇA**

As regras de competência para processar e julgar Mandado de Segurança localiza-se na Constituição Federal de 1988, em Constituições Estaduais, Regimentos Internos dos Tribunais e nos Códigos de Organização Judiciária e são definidas em função da qualificação e hierarquia da autoridade pública ou da delegação titularizada pelo particular.

Segundo os ensinamentos de Meirelles (2010, p. 80), a competência se dá da seguinte forma:

A competência para julgar Mandado de Segurança define-se pela categoria da autoridade coatora e pela sua sede funcional. Normalmente a Constituição da República e as leis de organização judiciária especificam essa competência, mas casos há em que a legislação é omissa, exigindo aplicação análoga e subsídios doutrinários.

Em relação ao local da impetração, esta deve ser feita no local onde a autoridade exerce suas funções, tratando-se de uma competência absoluta.

Importante constar que qualquer que seja o juízo para julgar o Mandado de Segurança, criminal, eleitoral, trabalhista, etc., todos eles possuem natureza civil são regidos pela lei 12.016/20009 e pelo Código de Processo Civil.

## **12 DA IMPORTÂNCIA DO MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL NO COMBATE ÀS ARBITRARIEDADES PRATICADAS PELO PODER PÚBLICO.**

Como vimos anteriormente a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 5º, Inciso LXIX, ampara o mandado de segurança, para proteger direito líquido de certo, não amparado por “*habeas corpus*” ou “*habeas data*”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O Mandado de Segurança é uma importante arma contra as arbitrariedades cometidas pelo poder público, pois, combate de maneira direta as ilegalidades praticadas por qualquer agente do poder público no exercício da atividade, assegurando desta forma um equilíbrio no relacionamento entre o cidadão e a Administração Pública.

Pode-se dizer que o Mandado de Segurança é considerado como um instrumento de cidadania, haja vista que é uma tutela eficaz contra o Estado, sendo um remédio constitucional ao alcance de todos.

Por se tratar de um instrumento tão poderoso, o Mandado de Segurança de certo modo busca também coibir a conduta ilícita da Administração Pública, sendo um instrumento constitucional de proteção e garantia à disposição do afligido pelos devaneios jurídicos da Administração Pública.

Assim, sendo nascido de lacunas da Lei, o Mandado de Segurança se faz presente sempre que o Estado ultrapassa os limites ditados pelo ordenamento ou se utiliza de atos de coação, trazendo com isso maior segurança nas relações entre governados e governantes.

## 13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se com o presente estudo, que o fortalecimento do direito constitucional consagrou maior proteção dos direitos e garantias individuais. Propiciando ao tutelar essas garantias, maior liberdade individual em oposição à supremacia do poder estatal.

Em relação ao Mandado de Segurança, trata-se de uma criação do Direito Brasileiro, em que pese opinião em contrário, foi criado no século passado, se valendo de instrumentos disponíveis para coibir abuso de poder da Administração Pública, que se aplicavam unicamente aos casos de violação da liberdade de locomoção.

É um instrumento eficaz de segurança jurídica e de cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, aplicável contra atos e abusos da autoridade pública ou daqueles que exercem função pública, podendo ser atos comissivos ou omissivos.

O Mandado de Segurança pode ser repressivo (quando a ilegalidade já foi cometida) ou preventivo (quando há justo receio de que o direito será violado).

Não se admite o *Mandamus*, quando o que se pretende proteger é a liberdade de locomoção ou quando se tratar de informações pessoais do interessado, sendo que para assegurar tais direitos, a Constituição previu os institutos do *habeas corpus* e *habeas data* respectivamente.

O Direito Brasileiro considera o Mandado de Segurança um Remédio Constitucional, possuindo natureza de ação civil, posto à disposição dos titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

A celeridade é sua principal característica, é uma ação mandamental com pronta realizabilidade, independente de processo de conhecimento ou fase de execução para ser cumprida, devendo atribuir valor a causa, bem como o preparo.

A ausência dos pressupostos autorizadores da medida, ou seja, prova inequívoca documentalmente juntada aos autos, que assegure e demonstre o direito líquido e certo do impetrante, dá ensejo à improcedência da ação constitucional e, com isso denegação do pedido.

Ocorre ainda à necessidade identificar quem é a autoridade pública coatora e a entidade a qual pertence e demonstrar a ilegalidade ou do abuso de poder.

É possível o pedido de liminar em Mandado de Segurança, sendo que para a concessão, tornam-se necessários estar presentes os pressupostos do “*fumus bonis iuris*” e “*periculum in mora*”.

O prazo do Mandado de Segurança é decadencial, portanto, com termo inicial e final. Assim, há de saber que após a ciência da ilegalidade ou do abuso de poder tem-se 120 dias para a impetração do instituto.

Quanto à competência para processar e julgar o Mandado de Segurança encontra-se na Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais, Regimentos Internos dos Tribunais e nos Códigos de Organização Judiciária e são determinadas em função da qualificação e hierarquia da autoridade pública coatora ou da delegação titularizada pelo particular.

O Mandado de Segurança busca na proteção jurídica, o instrumento mais eficaz contra ato ou abuso de poder por parte da Administração Pública.

A Lei nº 12.016/2009 veio regulamentar a aplicação do Mandado de Segurança, tendo em vista que, seu caráter de ação faz coisa julgada material ou simplesmente formal.

Portanto, é inegável a contribuição do Mandado de Segurança para a concretização efetiva dos direitos dos cidadãos perante o ente público, rompendo-se com a inércia das reparações de danos e consolidando um Estado Democrático de Direito, que vise resguardar direitos, assegurando uma jurisdição adequada, baseada em princípios para garantir os direitos dos indivíduos, como uma forma de garantia Constitucional.

## REFERÊNCIAS

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. – 2. ed. rev.e ampl. – São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**, 30. ed. rev. Atual. e ampl. – São Paulo: editora Saraiva, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13.ed. rev.atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa, 1939. **Direito processual constitucional**. – 4.ed .rev. ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_ ; 2.ed .– Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 33. Ed.. atual. – São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. rev. Atual. – São Paulo: editora Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26.ed. ver. e atual. – São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33.ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2009.

# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

## 1 GERAIS

O principal objetivo da Revista é promover a divulgação da produção intelectual do corpo docente e discente da Faculdade e também de profissionais externos à instituição. A revista fará as publicações de artigos originais, revisões literárias, resenhas de assuntos correlatos à diversas áreas.

## 2 CONDIÇÕES PARA A PUBLICAÇÃO

Todos os textos serão submetidos à Comissão Editorial da Revista, o material enviado deverá ser inédito e não poderá ser enviado a outras publicações. Os originais não serão devolvidos.

A extensão de cada trabalho deverá seguir os seguintes critérios:

- Artigos: máximo de 20 laudas;
- Revisões literárias: máximo de 20 laudas;
- Resenhas: de 3 a 5 laudas;

O trabalho deverá ser formatado em MSWord 2007, obedecendo às seguintes recomendações: o trabalho deve ser apresentado no formato A5 digitados na cor preta com exceção das ilustrações, no anverso da folha. As margens deve ser de 1 cm em todas as direções. Deve ser utilizada a fonte tamanho 12 (*times new roman*) para o texto e tamanho 10 para citações de mais de três linhas, notas de rodapé, paginação. As legendas das ilustrações, gráficos e tabelas devem estar na fonte 11. Títulos serão destacados em negrito e caixa alta, subtítulos devem estar em caixa alta sem negrito, o uso de itálico deve ser limitado a palavras ou expressões em outro idioma, no decorrer do texto palavras (não expressões) podem ser destacas utilizando-se negrito.

Todos os trabalhos devem ser apresentados CD ou *pendrive* em que conste apenas o trabalho a ser examinado, juntamente de uma carta encaminhada ao Diretor da Revista autorizando sua publicação. O nome do arquivo deve ser o nome do autor, ex: seunome.doc.

As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto. Quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e fotos devem ser com os respectivos títulos, comunicação da fonte e em condições ótimas para reprodução (para formatação desses elementos solicitar o Manual de Normas para publicação da FACTU).

### 3 APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

Página de rosto: a primeira página de cada artigo deverá indicar o título, o nome completo dos autores (**máximo quatro**), maior titulação e local(s) de trabalho.

Resumo: na segunda folha deverá constar um resumo em português de, no máximo, 150 palavras. O resumo deverá especificar o objetivo, uma breve descrição da metodologia, os apontamentos principais e as conclusões.

Palavras-chave: após o resumo em português, na mesma folha, é essencial uma lista de 3 a 5 palavras em português que descreva o conteúdo do trabalho.

Abstract: na terceira folha deverá constar o resumo em inglês, com no máximo 150 palavras, seguindo as mesmas especificações do resumo em português.

**Texto:** os artigos originais que contiverem coleta de dados **em campo** deverão obedecer, em linhas gerais, à seguinte seqüência: introdução; referencial teórico; metodologia; análise e discussão dos dados; considerações finais e referências. As revisões bibliográficas deverão obedecer a seguinte seqüência: introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências.

Para resenhas é dispensado o resumo.

### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referência é um conjunto padronizado de elementos descritivos retirados de um documento, que permite sua identificação individual. É constituída de elementos essenciais e, quando necessário, acrescida de elementos complementares. Os elementos essenciais são elementos indispensáveis à identificação do documento e estão estritamente vinculados ao suporte documental, variando, portanto conforme o tipo de material a ser referenciado.

As referências são alinhadas somente à margem esquerda do texto, sem o uso de recuo, digitadas em espaçamento simples e separadas entre si com dois espaços simples. Devendo ser apresentadas em ordem alfabética em lista no final do trabalho, de forma complementar pode ser apresentada em nota de rodapé.

Indica(m)-se o(s) autor(es) pelo último sobrenome em letras maiúsculas, seguido do(s) prenome(s) e outros sobrenomes, abreviado(s)

ou não. Recomenda-se adotar um padrão quanto ao uso ou não da abreviação.

### **PADRÃO DE UMA REFERÊNCIA:**

**SOBRENOME**, Prenomes do autor. **Título**: subtítulo. ed. Local: Editora, ano.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito**: pelos caminhos do conhecimento e da invenção. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

## **5.0 CITAÇÕES**

Citação é a menção no texto, de informação colhida de outra fonte, para esclarecimento do assunto em discussão ou para ilustrar ou sustentar o que se afirma.

As citações podem ser diretas ou indiretas, sejam obtidas de documentos ou de canais informais. As fontes de que foram tiradas as citações são indicadas pelo sistema alfabético ou pelo sistema numérico, no entanto, qualquer que seja o método adotado, deve ser seguido consistentemente ao longo de todo o trabalho. Existem alguns tipos de citação que explicaremos a seguir:

### **5.1 CITAÇÃO DIRETA**

É a **transcrição literal** de um texto ou parte dele, conservando-se a grafia, pontuação, uso de letras maiúsculas e idioma. É usada somente quando um pensamento significativo for particularmente bem expresso, ou quando for absolutamente necessário e essencial transcrever as palavras de um autor. As transcrições no texto devem aparecer entre aspas quando inferior a 3 três linhas ou destacadas graficamente se superior.

- a) citação de até três linhas:** a citação de até três linhas deve ser inserida no parágrafo, entre aspas, tamanho da fonte 12, não se esquecendo de mencionar Autor, ano e página, conforme modelo a seguir:

#### **Ex.1**

Segundo Paulus (1775, p. 46) O “tratamento obtido pela nobreza portuguesa na corte de Madri deveu-se à exímia intervenção de D. Francisco.”

OU

**Ex. 2**

O “tratamento obtido pela nobreza portuguesa na corte de Madri deveu-se à exímia intervenção de D. Francisco.” (PAULUS, 1775, p. 46).

- b) citação com mais de três linhas:** a citação com mais de três linhas deve aparecer em parágrafo distinto, a 4 centímetros da margem do texto terminando na margem direita. Esta **deve** ser apresentada **sem aspas**, deixando-se espaço simples entre as linhas e 2 (dois) espaços simples entre a citação e os parágrafos anterior e posterior, conforme modelo:

**Ex. 1:**

Um objetivo é um alvo que precisa ser atingido para a organização poder atingir suas metas. Os objetivos são, por natureza, mais específicos que a definição da missão e são, na realidade, a tradução da missão em termos específicos e concretos com os quais se possa medir os resultados. Estabelecem-se muitos objetivos-marcos de execução das missões e da busca da consecução das metas. (STONER, 1985, p. 70).

Ou

**Ex. 2:**

Para Stoner (1985, p. 70),

Um objetivo é um alvo que precisa ser atingido para a organização poder atingir suas metas. Os objetivos são, por natureza, mais específicos que a definição da missão e são, na realidade, a tradução da missão em termos específicos e concretos com os quais se possa medir os resultados. Estabelecem-se muitos objetivos-marcos de execução das missões e da busca da consecução das metas..

## 5.2 CITAÇÃO INDIRETA

Também conhecida como **paráfrase**, é redigida pelo autor do trabalho com base em idéias de outro autor ou autores. Deve-se sempre indicar a fonte de onde foi tirada a idéia. As citações indiretas podem aparecer sob a forma de paráfrase, isto é, citação livre do texto, ou em forma de condensação que é a síntese dos dados retirados da fonte consultada, sem alterar fundamentalmente a idéia do autor, conforme exemplo a seguir.

**Ex. 1**

A palavra programa implica, um papel ativo, consciente e racional desempenhado por administradores na formulação da estratégia da organização e a estratégia é o programa geral para a consecução dos objetivos de uma organização. (STONER, 1985).

Ou

**Ex. 2**

Segundo Stoner (1985), a palavra programa implica, um papel ativo, consciente e racional desempenhado por administradores na formulação da estratégia da organização e a estratégia é o programa geral para a consecução dos objetivos de uma organização.

### 5.3 CITAÇÃO DE CITAÇÃO

É a menção a um documento ao qual não se teve acesso, mas do qual se tomou conhecimento apenas por citação em outro trabalho. Esta forma de citação só deve ser usada na total impossibilidade de acesso ao documento original. A indicação é feita pelo sobrenome do autor original, ano da obra, seguido da expressão apud e do sobrenome do autor da obra consultada, ano da obra e página de for citação direta. Somente o autor da obra consultada é mencionado nas referências conforme exemplo a seguir:

**NO TEXTO:**

Segundo Mintzberg (1982 apud STONER, 1985, p. 70)

**ou**

(MINTZBERG, 1982 apud STONER, 1985, p. 70)

**NA REFERÊNCIA:**

STONER, J. A. F. **Administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985. p. 68-87.

## ENVIO

Os interessados em apresentar qualquer publicação para avaliação, que sejam diretamente ligados a Faculdade, como docentes e discentes, deverão entregar diretamente a Comissão Editorial na própria sede da Faculdade. Já os profissionais externos deverão enviar para o seguinte endereço:

**Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unai – FACTU**  
**Comissão Editorial da Revista**  
**Rua Rio Preto, 422 - Centro**  
**CEP: 38.610-000 - Unai - MG**



**FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA DE UNAI**