

A UTOPIA AGORA:  
**FUTUROS POSSÍVEIS**  
**XIV** CONGRESSO ESTADUAL  
DA MAGISTRATURA

11, 12 E 13 DE AGOSTO

Realização: Patrocínio:  
 AJURIS  Sicredi

# ANAIS DOS CONGRESSOS ESTADUAIS DE MAGISTRADOS – RS





Administração e Expediente: Rua Celeste Gobbato, nº 81,  
90110-160 – Porto Alegre – RS  
Fones: (51) 3284.9100  
*E-mail:* [ajuris@ajuris.org.br](mailto:ajuris@ajuris.org.br)

*PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO*  
*Orlando Faccini Neto*

#### ***INTEGRANTES DA COMISSÃO ORGANIZADORA***

- ✓ Cláudio Luís Martinewski – Vice-Presidente Administrativo
- ✓ Mauro Peil Martins – Vice-Presidente de Patrimônio e Finanças
- ✓ Marcia Kern – Vice-Presidente Cultural
- ✓ Felipe Rauen Filho – Vice-Presidente de Aposentados
- ✓ Mariana Bezerra Salamé – Juíza de Direito
- ✓ Mariana Motta Minghelli – Diretora do departamento de assuntos legislativos da AJURIS

#### ***INTEGRANTES DA COMISSÃO CIENTÍFICA***

- ✓ Jayme Weingartner Neto – Coordenador
- ✓ Patricia Antunes Laydner – Vice Diretora da Escola da AJURIS
- ✓ Káren Rick Danilevicz Bertoncetto – Vice-Presidente Social
- ✓ Ingo Wolfgang Sarlet – Diretor da Revista da AJURIS
- ✓ Clarissa Costa de Lima – Juíza de Direito
- ✓ Rosana Broglio Garbin – Juíza de Direito

© Direitos desta edição: Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul

COORDENADORA DO DEPARTAMENTO JURÍDICO

Letícia Gobbi – [leticia@ajuris.org.br](mailto:leticia@ajuris.org.br)

ASSESSOR JURÍDICO

Juliano Lopes – [julianolopes@ajuris.org.br](mailto:julianolopes@ajuris.org.br)

ASSISTENTE ADMINISTRATIVO

Sandra Flores – [sandra@ajuris.org.br](mailto:sandra@ajuris.org.br)

REVISÕES ORTOGRÁFICA E GRAMATICAL – EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Dois Pontos Editoração Ltda.

IMAGEM

Brenda Ribeiro Leal

A UTOPIA AGORA:  
**FUTUROS POSSÍVEIS**  
**XIV CONGRESSO ESTADUAL**  
DA MAGISTRATURA

11, 12 E 13 DE AGOSTO

Realização: Patrocínio:  
 

ANAIS DOS CONGRESSOS ESTADUAIS  
DE MAGISTRADOS – RS

ARTIGOS  
RESUMOS

ANO II - Nº 2  
NOVEMBRO – 2021



# Apresentação

## Carta de Porto Alegre – Futuros Possíveis

A magistratura gaúcha, reunida em Porto Alegre de 11 a 13 de agosto de 2021 durante o XIV Congresso Estadual da Magistratura promovido pela Ajuris, ao encerrar o encontro, registra sua disposição em unir esforços para enfrentar os desafios apontados durante as discussões.

Na busca de alguns consensos, destacamos:

- Colaborar com a criação de um novo modelo de sociedade, inspirado por uma visão civilizatória consciente, intercultural e disposta a respeitar a natureza e a sustentabilidade do planeta. Na véspera da abertura do Congresso, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, da Organização das Nações Unidas, divulgou relatório com “alerta vermelho” sobre a destruição do mundo pelas energias fósseis. O futuro é agora.
- Considerar as incessantes mudanças sociais e comportamentais ao realizar o trabalho jurisdicional; no quadro de um mundo em transição, o direito ancora-se em princípios forjados e interpretados com base nas lutas sociais, em especial os que garantem os direitos humanos e fundamentais, incluídas as liberdades individuais e os direitos sociais.
- Seguir focando o trabalho jurisdicional na necessidade das pessoas, nomeadamente as vulneráveis, repudiando qualquer atitude que busque ou incremente a crise institucional, hostil ao Poder Judiciário em geral e à Justiça Eleitoral em particular, fruto da distorção da realidade criada por ações e performances que vilipendiam a democracia.
- Ancorar na paz, na justiça e em instituições eficazes uma postura orientada pelo atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030.
- Vigiar pelo Estado Socioambiental e Democrático de Direito e atuar para que a dignidade não seja um privilégio de poucos, inspirados pela solidariedade e no horizonte de acesso aos bens comuns e coletivos, especialmente em face da crescente urbanização e via políticas públicas inclusivas, como estratégia consistente para superar as desigualdades e discriminações.

Os futuros possíveis do Brasil, na luta civilizatória, dependem das escolhas de agora.



## ARTIGOS

---

**ALESSANDRA MULLER GAZZANEO E KÁREN RICK DANILEVICZ BERTONCELLO**  
*O tratamento do superendividamento como liberdade instrumental na doutrina de Amartya Sen e as proposições da Agenda 2030* 13

---

**ANTONIO NICIO VIEIRA PERES JUNIOR**  
*Como a democratização da construção da informação sanitária auxilia as políticas de saúde pública em períodos de pandemia* 31

---

**CARMEN LÚCIA RODRIGUES RAMAJO**  
*O sistema multiportas de acesso à justiça e o “novo normal”* 55

---

**CRISTIANA OLIVEIRA BATISTA DE ANDRADE**  
*A experimentação em animal frente às possibilidades de utilização de métodos alternativos: uma questão ética e jurídica* 77

---

**DANDARA ROBERTA SOARES CONCEIÇÃO, MICHAEL ARAÚJO MACHADO E PATRICK MENEGHETTI**  
*O direito de acesso à justiça no contexto da pandemia do Covid-19: um estudo a partir da Vara Federal de Cruz Alta* 107

---

**DANIELA BANDEIRA DE FREITAS**  
*A liderança remota: o novo desafio do juiz* 127

---

**LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL**  
*Participação da mulher na política: alterações no direito eleitoral brasileiro e sua consonância com a Agenda 2030 da ONU* 147

---

**MARCELA PEREIRA DA SILVA E THIAGO TRISTÃO LIMA**  
*Igualdade de gênero: ODS 5 da Agenda 2030 e o Poder Judiciário* 163

---

**MARIANA POLYDORO DE ALBUQUERQUE DIEFENTHALER**  
*Agenda 2030: da atuação jurisdicional para o poder delegado – execução civil extrajudicial* 171

---

**THIAGO TRISTÃO LIMA E MARCELA PEREIRA DA SILVA**  
*Acesso efetivo à justiça: Poder Judiciário e ODS 16 da ONU* 183

---

**VIVIANE DE FARIA MIRANDA E PAULO CÉSAR MOY ANAÏSSE**

*A Administração Judiciária moderna e as Soft Skills: o papel do magistrado no gerenciamento de equipes* 203

---

## **RESUMOS**

---

**ANA CAROLINA DA LUZ PROENÇA E JAYME WEINGARTNER NETO**

*Execução da pena e relações afetivas em tempo de pandemia* 227

---

**AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES E MARCELA SANTANA LOBO**

*Participação feminina em bancas de concurso para magistratura estadual: estudo de caso do Tribunal de Justiça da Paraíba* 231

---

**DANIELA WOCHNICKI E LETÍCIA GARCIA DE FARIAS**

*A participação feminina na política e o Poder Judiciário* 237

---

**DIEGO GUILHERME ROTTA E JOSÉ FRANCISCO DIAS DA COSTA LYRA**

*Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021: o discurso sanitário a serviço do nacionalismo metodológico e da (dis)funcionalidade das migrações internacionais nas políticas migratórias brasileiras* 245

---

**ISABELLE ALMEIDA VIEIRA**

*O Objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU e os negócios jurídicos processuais como uma “terceira via” de acesso à justiça* 253

---

**MARCELA SANTANA LOBO E AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES**

*Participação feminina em bancas de concurso para magistratura estadual: estudo de caso do Tribunal de Justiça do Maranhão* 259

---

**SALO DE CARVALHO, GUILHERME MACHADO SIQUEIRA E MATHEUS MENEZES**

*Práticas corruptivas na pandemia: análise do “caso dos respiradores”* 263

---

## ARTICLES

---

**ALESSANDRA MULLER GAZZANEO E KÁREN RICK DANILEVICZ BERTONCELLO**

*The treatment of over-indebtedness as instrumental freedom in Amartya Sen's doctrine and the 2030 Agenda* 13

---

**ANTONIO NICIO VIEIRA PERES JUNIOR**

*How the democratization of health information construction helps public health policies in pandemic periods* 31

---

**CARMEN LÚCIA RODRIGUES RAMAJO**

*The multi-door courthouse system access to justice and the "new normal"* 55

---

**CRISTIANA OLIVEIRA BATISTA DE ANDRADE**

*Animal experimentation in the face of the possibilities of using alternative methods: an ethical and legal issue* 77

---

**DANDARA ROBERTA SOARES CONCEIÇÃO, MICHAEL ARAÚJO MACHADO E PATRICK MENEGHETTI**

*The right of access to justice in the context of the Covid-19 pandemic: a study from the Federal Court of Cruz Alta* 107

---

**DANIELA BANDEIRA DE FREITAS**

*Remote leadership: the judge's new challenge* 127

---

**LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL**

*Women's participation in politics: changes in brazilian electoral law and its consonance with the UN 2030 Agenda* 147

---

**MARCELA PEREIRA DA SILVA E THIAGO TRISTÃO LIMA**

*Gender equality: ODS 5 of the Agenda 2030 and the Judiciary* 163

---

**MARIANA POLYDORO DE ALBUQUERQUE DIEFENTHALER**

*Agenda 2030: from judicial action to delegated power – extrajudicial civil execution* 171

---

**THIAGO TRISTÃO LIMA E MARCELA PEREIRA DA SILVA**

*Effective access to justice: Judiciary and UN SDG 16* 183

---

**VIVIANE DE FARIA MIRANDA E PAULO CÉSAR MOY ANAISSE**

*The modern judiciary administration and the Soft Skills: the role of the judge in the management of teams* 203

---

## **ABSTRACTS**

---

**ANA CAROLINA DA LUZ PROENÇA E JAYME WEINGARTNER NETO**

*Criminal execution and affective relations in pandemic times*

227

---

**AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES E MARCELA SANTANA LOBO**

*The female participation in boards of examiners to public examine to the state magistrature: work study of Justice Court of Paraíba* 231

---

**DANIELA WOCHNICKI E LETÍCIA GARCIA DE FARIAS**

*Women's participation in politics and the judicial branch*

237

---

**DIEGO GUILHERME ROTTA E JOSÉ FRANCISCO DIAS DA COSTA LYRA**

*Ordinance n. 655, june 23, 2021: the sanitary discourse at the service of methodological nationalism and the (dis)functionality of international migration in brazilian migration policies* 245

---

**ISABELLE ALMEIDA VIEIRA**

*The Goal 16 of the un 2030 Agenda and the contract procedure as a "third way" of access to justice* 253

---

**MARCELA SANTANA LOBO E AUDREY KRAMY ARARUNA GONÇALVES**

*The female participation in board of examiners to public examination to the state magistrature: work study on the Justice Court of Maranhão* 259

---

**SALO DE CARVALHO, GUILHERME MACHADO SIQUEIRA E MATHEUS MENEZES**

*Corruptive practices in the pandemic: analysis of the "respirators case"*

263

---

## O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO COMO LIBERDADE INSTRUMENTAL NA DOCTRINA DE AMARTYA SEN E AS PROPOSIÇÕES DA AGENDA 2030

*THE TREATMENT OF OVER-INDEBTEDENESS AS INSTRUMENTAL FREEDOM IN AMARTYA SEN'S DOCTRINE AND THE 2030 AGENDA*

**Alessandra Muller Gazzaneo<sup>1</sup>**

Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM

**Káren Rick Danilevicz Bertoncello<sup>2</sup>**

Juíza de Direito do TJRS

**RESUMO:** Recentemente, tem-se falado no aumento de consumidores superendividados, isto é, que não estão conseguindo garantir o mínimo para sua subsistência e, ao mesmo tempo, cumprir suas obrigações com os credores. Nota-se que, por conta do assédio ao crédito facilitado e do aumento do consumo, não se afasta um impacto ambiental negativo. Assim, a Agenda 2030 pode ser vista como uma tentativa importante de auxiliar a ressignificar o consumo. A análise do pensamento de Amartya Sen conjuntamente com a Lei nº 14.181 e com a Agenda 2030 demonstra uma tendência de que o pensamento econômico-social

não deve ser desprezado. Vivemos em uma sociedade em que cada evento representa um elo e esses elos se interconectam sistemicamente. O desenvolvimento econômico não afasta, portanto, o desenvolvimento social e vice-versa.

**ABSTRACT:** *Recently there has been much talk about the increase in overindebted consumers, that is, who are failing to guarantee the minimum for their subsistence and at the same time fulfill their obligations to creditors. The harassment to easy credit and increased consumption leads to a negative environmental impact. The 2030 UN Agenda is an important attempt*

<sup>1</sup> Pós-Graduada em Gestão de Negócios pela UFN (Universidade Franciscana de Santa Maria), Graduada em Comércio Exterior pela UNISINOS e Acadêmica de Direito da IMED, *Campus* Porto Alegre. E-mail: alessandragazzaneo@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora da IMED, *Campus* Porto Alegre. Doutora e Mestre em Direito pela UFRGS, Diplome d'Université, USMB-UFRGS em Direito dos Contratos Europeus de Consumo, Vice-Presidente Social da Ajuris. E-mail: karen.bertoncello@imed.edu.br.

*to help reshape consumption. Amartya Sen's analysis in conjunction with Brazilian Federal Statute 14,181 and the 2030 UN Agenda 2030 demonstrates a tendency that economic-social thinking should not be overlooked. We live in a society where each event represents a link and these links interconnect themselves. Economic development does not, therefore, depart from social development and vice versa.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Amartya Sen; Lei nº 14.181; Agenda 2030; superendividados.

**KEYWORDS:** *Amartya Sen; Brazilian Federal Statute 14.181; 2030 UN Agenda; overindebted.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Breve panorama do consumo e o capitalismo; 2 A Lei nº 14.181/2021 e o pensamento de Amartya Sen em sintonia com a Agenda 2030; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

A vida em sociedade está em constante movimento e mudança, como um rio. O Direito tem papel fundamental em realinhar estas novas realidades, algo como a nascente do rio. A história mostra que muitos marcos do passado vão sendo superados por aqueles que acreditam em um futuro diferente. Nem tudo são flores. Galeano, em sua célebre frase, já dizia: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isto: para que eu não deixe de caminhar” (Galeano, 2001, p. 230).

Trazendo essa ideia de acreditar em um amanhã diferente, a Agenda 2030 da ONU foi sendo construída. Não basta que a sociedade siga fazendo exatamente o que fazia, mas é necessário reavaliar e buscar novas alternativas para que se torne mais inclusiva. Amartya Sen, economista de formação, por meio de seus estudos, ensina-nos que analisar o desenvolvimento apenas pelo viés econômico não tem dado certo. Há de se criar uma análise sistêmica com enfoque social também. O diálogo entre ser humano e natureza, entre meios de produção e consumo, entre crédito fácil e educação financeira, são fundamentais para que possamos escrever um amanhã mais sustentável e com maior inclusão social.

Acompanhando esse contexto, em julho de 2021, foi aprovada a atualização do Código de Defesa do Consumidor (CDC), pela Lei nº 14.181. Muitos estudiosos entenderam que era o momento de se criar alternativas àquelas pessoas superendividadas que estavam à margem da sociedade. Essa lei traz em si a vontade de construir um ambiente social diferente, apontando alternativas importantes para a criação de meios viáveis para estes indivíduos superendividados voltarem a existir dentro das suas comunidades; por outro lado, tem uma preocupação em manter o mercado de consumo virtuoso. É uma lei pensada de maneira multidisciplinar e que respeita as limitações individuais daqueles que estão de boa-fé. Marques (2021) destaca o seguinte sobre esta atualização do Código de Defesa do Consumidor:

A Lei nº 14.181 atualiza o Código de Defesa do Consumidor, incluindo dois novos capítulos, um com parâmetros para um crédito responsável, com mais informação para os consumidores, com avaliação do crédito e com menos assédio de consumo no mercado brasileiro (intitulado “Da prevenção e do tratamento do superendividamento”) e um sobre a conciliação em bloco do consumidor de boa-fé com todos os seus credores, para elaboração de um plano de pagamento das dívidas e retirada do nome do consumidor dos bancos de dados negativos, incentivando o pagamento das dívidas e superando a cultura da exclusão social de mais de 30 milhões de consumidores do mercado (intitulado “Da Conciliação no superendividamento”). (Marques, 2021)

Sendo assim, a Lei nº 14.181 tem nítida preocupação em garantir a dignidade destes superendividados que surgiram com a sociedade de consumo. Ela procura não rechaçar ninguém da sua tutela protetiva, bastando ser consumidor de boa-fé. A lei busca criar um olhar inclusivo e horizontalizado dentro da sociedade consumerista. Esta escassez a que os superendividados acabam sendo expostos é vista por Amartya Sen como limitadora das capacidades substantivas individuais. Nota-se, portanto, que essa atualização do CDC se encarrega de buscar ampliar as capacidades individuais que Amartya comenta em sua obra, estando alinhada, portanto, aos seus preceitos.

A lei consumerista brasileira busca construir um novo marco, com mais informação, transparência e possibilidade de recomeço dos consumidores superendividados dentro da sociedade de consumo. Este trabalho irá analisar se a proposta da lei está em harmonia com os preceitos de Amartya Sen e da Agenda 2030 da ONU. Procurar-se-á analisar se as liberdades instrumentais defendidas por Sen podem ser ampliadas com foco na Lei nº 14.181.

Desta maneira, resta evidenciada a relevância do estudo e a importância de abordar a situação dos consumidores hipervulneráveis, dentre eles os superendividados. E percebendo que o assédio ao crédito tem sido uma realidade no Brasil, a regulamentação a que se propõe a Lei nº 14.181 pode auxiliar para que a vida em sociedade seja mais ética, transparente e inclusiva. O mercado de consumo, com o auxílio das diretrizes dadas pela Agenda 2030 juntamente com os ensinamentos de Amartya Sen, poderia começar a pensar o consumo de maneira mais sustentável e com menos desperdícios? Este trabalho é apenas o início do debate sobre esse assunto que consideramos de grande relevância na atualidade, mas acreditamos que outras análises serão necessárias no futuro para o aprofundamento de entendimentos e análise de resultados pela aplicabilidade da lei. O artigo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica e o método de abordagem adotado foi o método dedutivo de análise. O artigo está dividido em dois subcapítulos, “Breve panorama do consumo e o capitalismo”, seguido de “A Lei nº 14.181/2021 e o pensamento de Amartya Sen em sintonia com a Agenda 2030”.

## 1 BREVE PANORAMA DO CONSUMO E O CAPITALISMO

O crescimento econômico que culminou na sociedade de consumo introduziu dois fatores relevantes para o estudo dos valores advindos do capitalismo<sup>3</sup>: mais lazer e mais consumo (Baudrillard, 2004). Rutger Bregman (2018, p. 121) revela que, “de 1850 a 1980, tivemos ambos, mas, desde então, foi

---

<sup>3</sup> Significado de capitalismo conforme *Dicionário Michaelis*: “Influência ou supremacia do capital; organização econômica em que as atividades de produção e distribuição, obedecendo aos princípios da propriedade privada, da competição livre e do lucro, produzem uma divisão da sociedade em duas classes antagônicas, porém vinculadas pelo mecanismo do mercado: a dos possuidores dos meios de produção e a do proletariado industrial e rural”.

principalmente o consumo que aumentou. Mesmo onde a renda real se manteve e a desigualdade explodiu, a febre do consumo continuou, só que a crédito". É nesse contexto que a Lei nº 14.181/2021, responsável pela atualização do Código de Defesa do Consumidor e introdução do microsistema de prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor, demonstra a preocupação com a atenuação dos efeitos do excesso de consumo.

O capitalismo atual recebe duras críticas de Boaventura Santos. Tais críticas podem ser observadas quando o autor se utiliza de metáforas para explicar o grande abismo que se constrói dentro das sociedades modernas.

O capitalismo abissal expõe, com crueza, o desrespeito pelo outro, pelo humano, pelo igual. Para as Big Pharma, só é cidadão - e merece viver - aquele que consegue pagar os tratamentos e as vacinas. A linha abissal traçada por essas companhias reafirmou a separação entre humanos e sub-humanos, o valor e o desvalor da vida humana determinado por critérios mercantis. Ao contrário da declaração de vários líderes mundiais de que estamos em guerra contra a Covid-19, o que esta pandemia mostra é, de fato, como esta tríplice dominação capitalista, racista e patriarcal continua a violentar corpos e mentes, excluindo-os abissalmente de qualquer possibilidade de existência - impedindo-os de respirar. (Sousa Santos, 2021, p. 101)

Aproveitando as metáforas de Boaventura e fazendo uma análise comparativa com a questão do superendividamento no Brasil, este não deixa de ser um vírus que corrói a sociedade pós-moderna brasileira. Sendo assim, a Lei nº 14.181 quer reorganizar o mercado de consumo com o olhar no indivíduo que está marginalizado e excluído do processo de consumo, buscando-se humanizar este consumidor, de boa-fé, dando a ele uma nova oportunidade de recomeço. Conforme já destacado, a lei de atualização do Código de Defesa do Consumidor está preocupada em dar atenção aos princípios da prevenção e da conciliação, sendo a educação financeira ferramenta fundamental no combate ao avanço do superendividamento no Brasil.

Como destacado por Bauman (2011, p. 83), “todos nós somos consumidores, é óbvio... Enquanto vivermos. O consumo é uma necessidade, mas o consumismo não”. A esse respeito, o consumocentrismo, tratado por Calgaro e Pereira (2016, p. 72), e criado a partir do que a sociedade de consumo valoriza e deseja, deve ser repensado, porquanto seus efeitos têm levado ao problema da crescente situação de insolvência estrutural e respectiva exclusão social. Nesse cenário, o paradoxo situa-se, de um lado, na busca do consumo para sentir-se parte da sociedade e, de outro, a marginalização pelo próprio consumo.

Neste sentido, Bauman (2011, p. 63) relata a situação de uma jovem que viveu este paradoxo, entre a alegria do acesso ao crédito fácil e o dilema de ver transformada a alegria em angústia rapidamente, mas, ainda assim, seguiu buscando novos empréstimos no mercado.

Não faz muito tempo, Siobhan Healey, uma jovem que hoje tem 23 anos, obteve seu primeiro cartão de crédito. Ela o saudou como o amanhecer de sua liberdade, a ser comemorado e festejado todos os anos, como o dia de sua alforria. Daí em diante, ela se tornava dona de si mesma, livre para administrar suas finanças pessoais, livre para escolher as suas prioridades e compatibilizar os seus desejos com as possibilidades reais. Não muito depois deste dia, Siobhan obteve um segundo cartão de crédito para pagar a dívida contraída pelo primeiro. Não se passou muito tempo para ela compreender o preço que tinha de pagar pela tão festejada “liberdade financeira” – assim que se deu conta de que o segundo cartão não era suficiente para cobrir os juros da dívida acumulada no primeiro. Siobhan então recorreu a um empréstimo bancário para liquidar as suas dívidas nos dois cartões, que já alcançavam a soma da 26 mil dólares australianos. Mas, seguindo o exemplo de seus amigos, ela pediu um crédito adicional para financiar uma viagem ao exterior – um *must* para qualquer pessoa de sua idade. (Bauman, 2011, p. 63)

A situação narrada por Bauman poderia ter acontecido até mesmo no Brasil. O assédio ao crédito e o fácil acesso a ele têm sido o responsável pela criação de milhões de pessoas na chamada situação de superendividamento no Brasil. Diante da realidade vivida na sociedade de consumo, agregada à quantidade de particulares envolvidos no círculo vicioso da obtenção de crédito sem a perspectiva concreta do adimplemento, o ordenamento jurídico brasileiro entendeu pela necessidade de normatizar regulamentação intervencionista, a fim de oferecer aos devedores a possibilidade de reestruturação da vida financeira.

Bauman alerta ainda para a lógica de funcionamento das empresas de crédito que estão na busca por clientes endividados e que não saibam poupar para comprar, buscam clientes motivados pelo imediatismo da sociedade atual e que não estão preocupados, em um primeiro momento, com os juros que irão pagar.

As empresas de crédito vivem dos lucros gerados pelos tomadores de empréstimo; aqueles que resistem a viver de crédito e se recusam a pedir dinheiro emprestado não têm para elas qualquer utilidade. Já as pessoas que se endividam pesadamente e contraem empréstimos “acima de suas posses” são recebidas com efusão – afinal, são essas as fontes constantes de lucro das empresas de crédito, porque as pessoas se mantêm como eternas pagadoras de juros. (Bauman, 2011, p. 65)

O ano de 2021 é um marco para o Direito do Consumidor brasileiro. É o momento de colocarmos no centro da discussão não o lucro, mas a dignidade humana deste consumidor superendividado, que, em muitos casos, não recebeu qualquer informação sobre educação financeira. E assim, por conta disto, acaba sendo deslocado para uma vida à parte, em que o epicentro é a exclusão e a marginalização e o mercado de consumo torna-se quase um inimigo. A sociedade precisa buscar conjuntamente meios de reintegrar estes indivíduos, sendo a Lei nº 14.181 importante ferramenta nessa busca. A seguir, trataremos mais sobre esta lei e sua correspondência aos ensinamentos de Amartya Sen e da Agenda 2030.

## 2 A LEI Nº 14.181/2021 E O PENSAMENTO DE AMARTYA SEN EM SINTONIA COM A AGENDA 2030

A atualização do Código de Defesa do Consumidor de julho de 2021 previu dois momentos para a tutela legal das situações de superendividamento do consumidor: a fase preventiva e a fase de tratamento. Em síntese apertada, a atuação preventiva destina o olhar à ética da concessão do crédito, merecendo destaque o conteúdo do art. 4º, IX, ao apontar a necessidade de criação de programas de educação financeira com o intuito de evitar a exclusão social destes indivíduos. Espera-se um comprometimento maior dos fornecedores em orientar, de maneira transparente, os consumidores que buscam crédito.

Conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça, há um entendimento majoritário de que seja preservada a dignidade do consumidor, bem como a lealdade obrigacional<sup>4</sup>. E, para tanto, acredita-se que a construção de uma sociedade com um mercado consumidor bem-informado seja a chave para minimizar os problemas gerados pelo superendividamento. A relação consumerista se estabeleceu dentro de um tripé relacional, isto é, fornecedor, consumidor e ordenamento jurídico, como forma de atenuar o desequilíbrio na relação jurídica de direito material. Assim, é o dever de informar do fornecedor que balizará o curso da relação obrigacional, provendo o consumidor de melhores condições para a tomada de decisão na formação do contrato de consumo de bem e/ou crédito e respectivo cumprimento.

Pelo exposto, a partir da interpretação sistêmica da legislação consumerista, depreendemos a atuação da principiologia inculpada no art. 4º da Lei nº 8.078/1990, onde a Política Nacional de Relação de Consumo é expressamente destinada à preservação da dignidade, à proteção dos interesses econômicos, à melhoria de vida dos consumidores, entre outras metas.

A atualização legislativa em comento está em plena consonância com as lições de Amartya Sen, porquanto endereça a tutela da dignidade do consumidor ao preservar sua liberdade e atenuar as privações advindas do mercado de crédito ao consumo na forma como estabelecido (Sen, 2010, p. 9). Neste sentido,

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, o aresto do Brasil (STJ, REsp 448.010/SP, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, J. 06.02.2003): “Serasa. Comunicação prévia. Falta. Indenização. A falta de comunicação da inscrição do nome do devedor no banco de dados de inadimplência gera direitos à indenização pelo dano extrapatrimonial que daí decorre. Recurso conhecido e provido”.

a lei do superendividamento procura evitar que estes consumidores se tornem excluídos da vida em sociedade e visa garantir que o mínimo existencial seja respeitado. É que, na visão do autor, não existe desenvolvimento pleno da sociedade se as liberdades das pessoas pertencentes a esta comunidade estiverem comprometidas. Segundo o autor,

o desenvolvimento requer que removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos. O mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. (Sen, 2010, p. 25)

Neste sentido, a ausência de liberdade substantiva ou estrutural, no estudo proposto, pode ser identificada tanto pela pobreza gerada pela falta de acesso ao trabalho e ao crédito como pelo excesso de crédito, concedido de forma indevida, que culmina na exclusão social pelo superendividamento. Daí a propriedade da identificação da Lei nº 14.181/2021 como Lei do Crédito Responsável (Miragem, 2021).

A esse respeito, dentre as liberdades instrumentais apresentadas por Sen, merecem destaque as “liberdades políticas” e as “facilidades econômicas” como tipos distintos e complementares de liberdades propiciadoras do desenvolvimento (Sen, 2010, p. 25).

No caso em estudo, as “liberdades políticas”, vistas como “as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios”, claramente são identificadas pelo nível de intervenção estatal nas relações privadas, determinado pelo ordenamento jurídico do País.

Exemplo disso são o art. 5º, XXXII, da Constituição Federal<sup>5</sup> e a própria legislação principiológica do Código de Defesa do Consumidor, endereçando instrumentos de prevenção e tratamento de reequilíbrio contratual. Outrossim, a liberdade, denominada como “facilidades econômicas”, é vista como “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca”. Contudo, esta liberdade deve estar relacionada com a escolha de dispor do acesso ao crédito, sem que seja transformada em decisão irrefletida (Chardin, 1988).

Veja-se que um indivíduo superendividado fica com suas liberdades restritas, uma vez que, ao pagar aos credores, poderá não ter o necessário para sua subsistência. O que se buscou com a atualização do Código de Defesa do Consumidor é auxiliar os consumidores de boa-fé ao restabelecimento das relações sociais, de modo que consigam cumprir suas obrigações. Como exemplo, cita-se o artigo da lei do superendividamento, que aborda a obrigatoriedade da conciliação prévia e somente depois a fase judicial de instauração do processo por superendividamento a requerimento do consumidor. Há uma preocupação social de reintegração e inclusão que proporcionará o desenvolvimento mediante a ampliação da liberdade de escolha do consumidor vulnerável<sup>6</sup>.

Além disso, Amartya Sen (Sen, 2010, p. 23) destaca “que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outras liberdades”. Em outras palavras, o que o autor quer dizer é que a privação de liberdade econômica pode acabar criando privações em outras searas, como a social e a política. Sendo assim, percebe-se que estamos inseridos em uma sociedade sistêmica e interconectada, em que um indivíduo que seja condenado à marginalização econômica provavelmente também o será enquanto ser político e social. Os costumes e os valores do indivíduo acabam tendo maior ou menor importância conforme o seu grau de inclusão ou exclusão dentro da sociedade de que ele faz parte.

---

<sup>5</sup> Art. 5º, XXXII, da CF: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário *lesão* ou ameaça a *direito*” (grifos nossos).

<sup>6</sup> O consumidor pessoa natural é vulnerável por presunção absoluta, segundo interpretação do art. 4º, I, do CDC. Veja, por todos: MARQUES, Cláudia Lima. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 95, p. 99-145, set./out. 2014.

Dentro da concepção de Amartya Sen, o desenvolvimento está pautado nas liberdades individuais. E, quando se fala em igualdade, faz-se necessário realizar recortes sociais de país a país e ao caso concreto. É complicado generalizar um sistema ideal de desenvolvimento, já que existem pessoas com salários que seriam considerados adequados nos países de terceiro mundo, mas que, para viver de forma decente em países como os EUA, precisariam receber valores muito maiores, já que o acesso à saúde deve ser pago, por exemplo. Assim, precisa-se de uma análise criteriosa de inúmeras variáveis, não apenas salarial, para tratarmos de igualdade e inclusão social.

Exatamente neste sentido, Dilger, Lang e Pereira Filho afirmam que, quando há uma tentativa em padronizar o desenvolvimento, pode ocorrer uma análise incompleta da situação de cada país.

Com a criação do PIB e da renda *per capita* como indicadores universais comparáveis do “nível de vida” dos países, na segunda metade do século XX, começaram a ser comparadas sob um mesmo patamar as múltiplas formas diferentes de organizar a vida, os intercâmbios, a produção e a reprodução que existiam no planeta. As economias capitalistas modernas de Estados Unidos, Grã Bretanha e Austrália foram colocadas como norma, às quais todas as demais sociedades – as que priorizavam a economia familiar, as que giravam em torno da permuta, as que se baseavam na propriedade coletiva da terra etc. – deveriam se assemelhar para obrigatoriamente para chegar ao “desenvolvimento”. (Dilger; Lang; Pereira Filho, 2020, p. 30)

Amartya Sen procurou demonstrar em seus estudos que o desenvolvimento de uma sociedade não deve ser visto apenas pela ótica econômica, mas também pela ótica social. Assim, quando as pessoas têm liberdade de viver as suas próprias vidas dentro de uma sociedade transparente e que possam empenhar seu papel de cidadão, são aspectos que o PIB não alcança, mas são fatores de grande importância na busca pelo desenvolvimento. No entanto, analisar o PIB é importante, mas não deve ser feita de maneira isolada, pois

outras variáveis precisam ser analisadas para medir o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

O autor defende, ainda, que a criação de políticas públicas são ferramentas importantes “visando ao aumento das capacidades e liberdades humanas” (Sen, 2010, p. 25). Assim, mais uma vez a lei do superendividamento protegendo os vulneráveis superendividados pode ser um diferencial na criação destas capacidades e liberdades que Amartya aborda. E busca criar uma nova roupagem para a abordagem da economia, já que destaca a importância “no enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza”. E a atualização feita pela Lei nº 14.181 à lei consumerista transparece um interesse em humanizar o consumidor, buscando os elementos defendidos por Sen (Sen, 2010, p. 44).

A Lei nº 14.181, em última análise, procura estabelecer uma igualdade de oportunidades, dando auxílio para que as liberdades substantivas individuais das quais Amartya fala recebam atenção. Isto é, as pessoas são livres para levarem a vida e consumirem o que quiserem. No entanto, o assédio de consumo ao crédito sem a devida educação financeira levou o Brasil a construir uma realidade de superendividados. Assim, a lei procura sanar o problema do consumidor superendividado de uma maneira multidisciplinar e inclusiva, já que são chamados, além do devedor, os credores para negociarem. A nova lei defende tratamento preventivo de informação aos consumidores antes de adquirirem novo crédito, ou seja, uma tentativa de auxiliar que a “bola de neve” não cresça, evitando que o consumidor desapareça de vez do sistema de mercado atual.

Nesta linha de raciocínio, a visão de pobreza de Sen e a preocupação com a preservação do mínimo existencial da lei brasileira estão em harmonia, já que a pobreza para o primeiro deve ser vista como “privação das capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda” (Sen, 2010, p. 120). A lei do superendividamento caminha no mesmo sentido, já que defende que as obrigações sejam cumpridas por parte do consumidor, desde que o seu mínimo existencial seja preservado. Leia-se: manutenção da capacidade básica de sobrevivência, independente de limitação de valor mínimo de renda ao consumidor. A lei está disposta a auxiliar em um novo recomeço a qualquer consumidor de boa-fé.

De outro lado, a liberdade instrumental das “liberdades políticas” é relacionada com o rol de deveres contemplados na Lei nº 14.181 no que diz com a atuação dos concedentes de crédito, haja vista a imposição à observância da ética e da lealdade na análise da capacidade de reembolso do consumidor, como antes afirmado. Significa dizer que a educação financeira prevista nos arts.<sup>7</sup> 4º, IX, X, 6º, XI, 54-A, § 1º e 54-D, I, II e III, do CDC endereça exigência de atuação do fornecedor ao esclarecer, informar e advertir o consumidor sobre a concessão do crédito. Note-se que o dever da cooperação advindo da boa-fé objetiva (Aguiar Junior, 1995, p. 20) é ilustrado na doutrina de Sen quando aponta que, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (Sen, 2010, p. 26).

Por derradeiro, vemos que o fim colimado pela legislação consumerista pretende, em verdade, o restabelecimento do equilíbrio das relações, sem que uma das partes obtenha o aniquilamento da atuação no mercado, seja do ponto de vista do fornecedor, no exercício da livre iniciativa, assegurado no art. 1º, IV, da Constituição Federal, seja do ponto de vista do consumidor, no desempenho da cidadania na sociedade de consumo atual, o que, seguramente, resta fragilizado diante do aliciamento comercial capaz de despertar necessidades básicas de consumo inconscientemente e, ao mesmo tempo, condenar ao isolamento social pela assunção de padrões de vida não condizentes com a possibilidade concreta.

---

<sup>7</sup> “Art. 4º [...] IX – fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores; X – prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor”. “Art. 6º [...] XI – a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; [...]”. “Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. § 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação”. “Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas: I – informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento; II – avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados; III – informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito”.

A partir dessa conexão, a liberdade instrumental advinda da tutela do tratamento do superendividamento do consumidor representa a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A Agenda 2030 tem por objetivo o equilíbrio entre a prosperidade humana e a proteção do planeta (Barreto, 2021), pela promoção das potencialidades humanas em um ambiente pacífico, hígido e próspero (Wendpap, 2015), por meio da fixação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A atualização da Lei nº 14.181 está alinhada a estes princípios propostos pela Agenda da ONU. Boaventura (Sousa Santos, 2021, p. 17) faz referência à importância de se respeitar a natureza e de pensar os meios de vida de maneira sustentável, em conformidade, portanto, aos preceitos da Agenda 2030, quando afirma que “desde o século XVI até hoje vivemos em uma época em que a natureza nos pertencia; a partir de agora, passamos a pertencer à natureza”.

A alma desta legislação brasileira inovadora apresenta correlação direta com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, cujo compromisso foi assumido pelo Brasil e recepcionado no Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>8</sup>.

Como espelho de cada Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, a atualização do Código de Defesa do Consumidor conformou ao microsistema as características da interdependência e da complementariedade, porquanto interligados pela finalidade maior da efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento mediante a atuação no âmbito social, econômico e ambiental.

Nesse passo, dentre os principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados diretamente com os valores da atualização do Código de Defesa do Consumidor, citamos: 1. “Erradicação da pobreza”, não obstante o fenômeno do superendividamento não esteja adstrito aos consumidores de baixa renda ou desempregados (Paisant, 2002, p. 9); 3. “Saúde e bem-estar”, visto que a necessidade da abordagem multidisciplinar ao tratamento é fator de atenuação das consequências geradas pela exclusão social (Frade e Magalhães,

---

<sup>8</sup> “A Agenda global 2030 é um compromisso assumido por líderes de 193 países, inclusive o Brasil, e coordenada pelas Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos termos da Resolução A/RES/72/279.OP32, de 2018, da Assembleia Geral da ONU.”  
Veja em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>.

2006); 7. “Energia limpa e acessível”; 8. “Trabalho decente e crescimento econômico”, pois o consenso sobre a importância da permanência ou a reinserção do consumidor no mercado de trabalho e de consumo é comum tanto à legislação norte-americana como à francesa (Bertoncello, 2012); 10. “Redução das desigualdades”; 12. “Consumo e produção responsáveis”; 13. “Ação contra a mudança global do clima”; 15. “Vida terrestre”; 16. “Paz, Justiça e instituições eficazes”, contemplada na previsão da obrigatoriedade da fase conciliatória no tratamento do superendividamento – art. 104-A; 17. “Parcerias e meios de implementação”, esta a essência da Lei nº 14.181/2021 quando previu a competência concorrente para a fase conciliatória ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – art. 104-C.

Importante destacar que a observância a esses princípios também pelos consumidores é de extrema importância, ou seja, a construção de uma consciência de consumo sustentável e em harmonia com a Agenda 2030 tende a ser benéfica para os seres humanos, para o ecossistema e pode auxiliar, inclusive, na gestão do superendividamento a que a Lei nº 14.181 se propõe.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a analisar a Lei nº 14.181 em paralelo aos ensinamentos de Amartya Sen em conjunto com as propostas da Agenda 2030. A lei, aprovada em julho deste ano, surge como uma alternativa de criação de um novo cenário para estes consumidores hipervulneráveis ou superendividados. A abordagem econômico-social de Amartya Sen contribui para a compreensão da proposta da lei, já que existe uma relação sistêmica entre as questões sociais e as econômicas.

O dinamismo da sociedade é imperativo para que lacunas legais sejam preenchidas. No caso da atualização do Código de Defesa do Consumidor, ela busca tutelar e humanizar estes consumidores superendividados. O paradoxo entre oferta demasiada de crédito e produtos acabou criando um campo fértil para a ampliação do número de indivíduos falidos, ausentes do mercado de consumo e vivenciando uma escassez de acesso ao básico em pleno século XXI. A lei propõe que estas pessoas que acabaram invisibilizadas por sua condição de superendividado possam ser reinseridas ao sistema vigente.

Há uma preocupação nítida da lei com a dignidade destes consumidores, bem como com a manutenção do seu mínimo existencial. Amartya defende a ideia

de que o desenvolvimento só é possível quando as pessoas de uma determinada sociedade conseguem romper com certas privações. E é justamente com isto que a lei se preocupa. A manutenção do mínimo existencial deve ser analisada no caso concreto, e a busca pela reinserção deste consumidor no mercado de consumo de maneira mais informada deve ser uma preocupação de todos os atores sociais. O superendividamento, apesar de criar situação de exclusão e marginalização a indivíduos determináveis, pode fazer seus efeitos atingirem vários setores da sociedade. Em hipótese alguma está sendo defendido o não cumprimento das obrigações por parte do consumidor, mas o que se defende é que estes consumidores cumpram suas obrigações sem que, para isto, precisem desaparecer da vida em sociedade.

Por fim, tanto os ensinamentos de Amartya Sen como a atualização do Código de Defesa do Consumidor pela Lei nº 14.181/2021 e a Agenda 2030 da ONU estão em consonância na busca de um equilíbrio social, econômico e ambiental com a intenção de reduzir os marginalizados e excluídos do processo de desenvolvimento atual, mas viabilizando que o desenvolvimento seja alcançado com a ampliação das liberdades individuais. A lei do superendividamento prevê a manutenção ao mínimo existencial. Os diversos Objetivos da Agenda 2030 necessitam que os atores das mais diversas áreas atuem em benefício da inclusão social com sustentabilidade, o que refletirá, em última análise, no desenvolvimento defendido por Sen, em que as pessoas representam o verdadeiro fim do desenvolvimento e que a dignidade da pessoa humana seja realmente observada. Há, portanto, esperança de que estes indivíduos consigam com o auxílio da lei a exercer as suas liberdades instrumentais novamente.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 14, p. 20-27, abr./jun. 1995.

BARRETO, Miriam S. L. *Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: [https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU\\_Aula07\\_Miriam-Salete-Licnerski-Barreto.pdf](https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU_Aula07_Miriam-Salete-Licnerski-Barreto.pdf). Acesso em: 1º jul. 2021.

BAUDRILHARD, Jean. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BERTONCELLO, Káren R. Danilevicz. Breves linhas sobre o estudo comparado de procedimentos de falência dos consumidores: França, Estados Unidos da América e Anteprojeto de Lei no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 83, p. 113-140, jul./set. 2012a.

BREGMAN, Rutger. *Utopia para realistas: como construir um mundo melhor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. A sociedade consumocentrista e seus reflexos socioambientais: a cooperação social e a democracia participativa para a preservação ambiental. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 72-88, jul./dez. 2016.

CHARDIN, Nicole. *Le contrat de consommation de crédit et l'autonomie de la volonté*. Paris: LGDJ, 1988.

DICIONÁRIO MICHAELIS. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/capitalismo/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o Imaginário – Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2020.

FRADE, Catarina; MAGALHÃES, Sara. Sobre-endividamento, a outra face do crédito. In: *Direitos do consumidor endividado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GALEANO, Eduardo. *Las palabras andantes*. 5. ed. Buenos Aires, 2001. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B7U4W77dQS3qVEQzNUREVmw5TW8/view?-resourcekey=0-3Vy9f8n7IfH1TgJMWoXggg>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. A atualização do CDC em matéria de crédito e superendividamento. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-03/lima-marques-atualizacao-cdc-materia-credito-superendividamento>. Acesso em: 10 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 95, p. 99-145, set./out. 2014.

MIRAGEM, Bruno. A lei do crédito responsável altera o Código de Defesa do Consumidor: novas disposições para a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/348157/a-lei-do-credito-responsavel-altera-o-codigo-de-defesa-do-consumidor>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PAISANT, Gilles. El tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores en Derecho francés. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 42, p. 9-26, abr./jun. 2002, p. 9.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021.

WENDPAP, Friedman. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: [https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU\\_Aula04\\_Friedmann-Wendpap.pdf](https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU_Aula04_Friedmann-Wendpap.pdf), fazendo referência a UNITED NATIONS. Historic New Sustainable Development Agenda Unanimously Adopted by 193UN Members. United Nations Sustainable Development Summit 2015. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8371Sustainable%20Development%20Summit\\_final.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8371Sustainable%20Development%20Summit_final.pdf). Acesso em: 1º jul. 2021.

# COMO A DEMOCRATIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA INFORMAÇÃO SANITÁRIA AUXILIA AS POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA EM PERÍODOS DE PANDEMIA

*HOW THE DEMOCRATIZATION OF HEALTH INFORMATION CONSTRUCTION HELPS PUBLIC HEALTH POLICIES IN PANDEMIC PERIODS*

**Antonio Nicio Vieira Peres Junior<sup>1</sup>**

Mestrando em Direito pela Universidade LaSalle

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo estudar a informação pública produzida pelo Estado, com especial destaque às informações sanitárias produzidas em meio a uma crise sanitária. É parte do presente estudo entender o método de produção da informação pública estatal e como a participação popular na construção da informação sanitária pode auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas eficientes no combate a crises de saúde. Neste artigo, será apresentado o conceito de informação pública e informação pública sanitária, sua importância para o bom funcionamento do campo burocrático da Administração Pública e,

ao final, será possível o reconhecimento das formas de atuação das organizações da sociedade civil como parte importante da democratização da saúde, sustentando o conceito da chamada democracia sanitária.

**ABSTRACT:** *This work aims to study the public information produced by the State, with special emphasis on health information produced in the midst of a health crisis. It is part of this study to understand the method of production of State public information and how popular participation in the construction of health information can help in the development of efficient public policies in combating health crises. In this*

---

<sup>1</sup> Advogado, Estagiário Docente da Graduação em Direito da Universidade LaSalle, Membro da Comissão Especial de Proteção de Dados da OAB/RS, Membro Convidado da Comissão Especial de Direito Tributário da OAB/RS, Membro da Comissão Relações Internacionais do Mercosul da OAB/RS, Pesquisador em Direito e Filosofia do Direito Privado na UFRGS. E-mail: antonio.202020261@unilasalle.edu.br.

*article, the concept of public information and public health information will be presented, its importance for the proper functioning of the bureaucratic field of state public administration and, in the end, it will be possible to recognize the ways in which civil society organizations act as an important part of the democratization of health, supporting the concept of the so-called health democracy.*

**PALAVRAS-CHAVE:** informação pública sanitária; crise sanitária; democracia sanitária; transparência e estado.

**KEYWORDS:** *public health information; health crisis; health democracy; transparency and state.*

**SUMÁRIO:** Introdução; A informação pública e sua importância para o campo burocrático; A importância do princípio da transparência; A importância da participação popular e do controle social como forma de democratizar a informação pública sanitária; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora, uma vez que trouxe inúmeros conceitos e princípios para a Administração Pública até então ignorados na prestação da tutela administrativa. Dentre as garantias fundamentais expressas na Constituição brasileira, devem ser ressaltadas as que se referem à estruturação do sistema de saúde brasileiro, à definição de um conjunto de princípios que devem ser observados para efetivação da proteção da saúde individual e coletiva.

Respaldado pelos princípios que regem a democracia, o presente estudo se preocupa em estudar a informação pública sanitária em períodos complexos e de extrema vulnerabilidade social, como é caso de uma crise sanitária provocada por uma pandemia.

Será o mote da pesquisa o estudo da democratização da construção da informação pública sanitária e, nesse contexto, tentar-se-á responder à pergunta: democratizar a construção da informação sanitária pública pode ajudar a construir políticas sanitárias efetivas no combate a epidemias e pandemias?

*É preciso lembrar que democratizar a informação pública presume transparência do Estado, e, por conseguinte, uma maior participação popular na Administração*

Pública indica uma alta probabilidade de eficácia das políticas públicas. Bem verdade que a transparência do Estado não garante a eficácia do serviço público; no entanto, por certo que sua obscuridade aumenta as chances de casos de corrupção.

*É preciso preocupar-se com a democratização da informação pública, visto que um processo de democracia sanitária permite que toda a sociedade seja vista pelo ente público responsável pelo enfrentamento de uma crise. Assim tem como objetivo o presente estudo demonstrar que somente com uma maior participação popular na construção da informação sanitária é que será possível a criação, a implementação e a execução de políticas públicas eficientes.*

O sistema de saúde brasileiro avançou muito em matéria de descentralização de poder para elaboração e implementação de políticas públicas. A obrigação, que até então pertencia exclusivamente ao governo federal, agora está dividida com os governos estaduais e municipais, permitindo-se aos municípios uma maior autonomia em relação à federação (Assis; Villa, 2003, p. 279).

O controle da sociedade sobre as políticas públicas tem papel fundamental enquanto princípio orientador do SUS (Sistema Único de Saúde), que possibilita a participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas de saúde implementadas. Algumas estratégias podem ser utilizadas com a finalidade de tornar públicas as informações sobre atendimentos médicos nas unidades básicas de atendimento, como, por exemplo, a divulgação visível e de fácil acesso dos serviços de saúde do SUS, de informações sobre as ações oferecidas, horários de funcionamento, além de publicações contendo informações sobre as formas de acesso aos serviços da rede própria conveniada e contratada do Sistema Único de Saúde (Assis; Villa, 2003, p. 381).

A idealização de uma democracia sanitária é elemento estratégico em relação à garantia do direito à saúde, sobretudo em Estados com rápido crescimento econômico e que abrigam mais da metade da população mundial, além de possuírem baixos índices de desenvolvimento social. Nestes Estados, a participação popular na fixação dos objetivos da política de saúde e no controle das ações e serviços que constituem tal política se mostra um valioso instrumento de controle da administração e de garantia de atendimento humano às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade (Dallari, 2014, p. 02-04).

Ainda sob o reflexo da Constituição de 1988, o legislador editou a Lei Orgânica da Saúde (Brasil, 1990) e institucionalizou duas instâncias de participação popular: a conferência e o conselho de saúde. No que tange à conferência, ela se destina a “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde”, em cada esfera federativa (Lei nº 8.142/1990, art. 1º, § 1º). Já os conselhos são “órgãos deliberativos que devem atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde”. Suas decisões são submetidas à homologação do Poder Executivo e devem versar, inclusive, sobre “os aspectos econômicos e financeiros” da política.

A “democracia sanitária” é essencial para a universalização do direito à saúde também porque representa a possibilidade de superação da crise de legitimação vivida pelo Direito na atualidade. A evolução da ciência na sociedade, para falar apenas de um aspecto, deixou patente que nem os mais ilustres e bem-intencionados são capazes de escrever textos de lei que disciplinem adequadamente os comportamentos para controlar os chamados riscos tecnológicos. É evidente, portanto, que, quando identificado exclusivamente à lei, o direito contemporâneo não possui condição para ser legítimo.

É fácil supor que a participação popular na Administração Pública, até mesmo por implicar o questionamento da tradicional representação política concebida na Modernidade, tende a ser fortemente contestada pela ideologia dominante que não aceita mudanças tão radicais no seu campo de atuação. É igualmente fácil aceitar que a experiência de participação tem um caráter ambíguo, existindo elementos que caracterizam tanto seu sucesso quanto seu fracasso. É também fácil concordar que, em saúde, no Brasil, a prática da participação teve e continua tendo um sentido pedagógico de grande alcance, considerando-se apenas o número de pessoas envolvidas. Não se pode ignorar, contudo, que o adensamento da participação comunitária na gestão da coisa pública é contemporâneo à chamada globalização da economia capitalista, cujas características marcantes incluem a revitalização da crença no caráter autorregulados dos mecanismos de mercado, a crescente desregulamentação das atividades econômicas e a destituição dos direitos sociais – uma erosão da soberania e da capacidade decisória do Estado (Dallari, 2014, p. 02-04).

A pandemia do coronavírus é um acontecimento histórico de proporções só comparáveis à gripe espanhola, que atingiu o mundo no final da Primeira

Guerra Mundial, à depressão de 1929 e à Segunda Guerra Mundial. As lições a serem aprendidas são muitas, principalmente no contexto da saúde pública, pois cada vez mais a humanidade será exigida no combate a emergências sanitárias. Assim, a grande questão a ser respondida é se as lições da pandemia serão ouvidas (Santos, 2021, p. 231).

## **A INFORMAÇÃO PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O CAMPO BUROCRÁTICO**

A informação, de uma maneira geral, tem como conceito etimologicamente várias definições. Pensar em um conceito único de informação não é uma tarefa fácil, mas, ao tomar como exemplo o dicionário, tem-se a informação como uma palavra de origem latina, que advém do vocábulo *informare* (Luft, 2000, p. 390), que pode ter o significado de dar forma, colocar em forma, criar, representar, ou mesmo de construir uma ideia ou uma noção.

Por informação podemos também entender o processo de representação de algo, que visa, em sua essência, dar sentido ao que se representa. Assim, epistemologicamente a informação pode ser conceituada como uma prática social que envolve ações de atribuição e comunicação de sentido, mas que também trata de representar algo e transmitir o seu significado.

Dentre esses conceitos de informação, o processo de atribuição de sentido se destaca, como processo de representação para a comunicação, pois a informação comporta um elemento de sentido, ou seja, o objetivo do ato de informar é o envio e a apreensão de sentido. Por isso, se não ocorre atribuição de sentido e processo de representação, que podemos definir como geração e transferência, o fenômeno informacional não se desenvolve, ou, em outras palavras, dizemos que a informação não foi passada (Araújo, 2021, p. 02).

A partir das considerações feitas, compreendemos que a informação é uma prática social que envolve ações de atribuição e comunicação de sentido de que, por sua vez, pode provocar transformações nas estruturas, pois gera novos estados de conhecimento.

Para Habermas, informação pode ser definida como a transferência de dados por meio da ação comunicativa, em que os atores buscam entender uma situação e ação para poderem, assim, coordenar de comum acordo seus planos

de ação (Angélico; Carvalho, 2012, p. 09). A ação de comunicar visa ao claro entendimento mútuo e está na base de toda a interação humana; assim, em uma transmissão de informação, presume-se o discurso, que, por sua vez, tem a interação como elemento componente da sua estrutura, ou seja, a participação de atores que se comunicam livremente e em situação de simetria.

No que tange à informação pública, segundo Castells, o crescimento da sociedade pós-industrial, ou simplesmente sociedade da informação, está intimamente ligado à expansão e à reestruturação do capitalismo, que, ao contrário dos antigos sistemas econômicos, trouxe consigo o desenvolvimento das transformações em direção à sociedade da informação, em que os dados e a informação básica podem ser compartilhados livremente. Tudo isso culminou com um novo paradigma, o da tecnologia da informação, expressada pela essência da transformação tecnológica (Werthein, 2000, p. 71-77).

Ao cruzar a linha tênue entre informação e informação pública, é preciso lembrar que a própria Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011, art. 1º), designa qualquer tipo de dado ou registro de interesse público em poder de órgãos ou de agentes da administração direta e indireta como informação pública.

Também pode ser traduzida como informação pública aquela produzida ou até mesmo custodiada por entidades privadas ou pessoas a partir de um vínculo com o Poder Público. Desta forma, entendemos que a informação pública pode ter qualquer forma e ser exigida em qualquer formato, seja ele impresso, digital, gravação de áudio, vídeo e até mesmo uma fotografia que possam estar em posse de terceiro, inclusive ao arripio da determinação judicial (Brasil, 2011).

A informação pública do Estado antecede até mesmo o próprio Estado, pois ela surge da necessidade dele de se conhecer e obter informação sobre si e sobre os cidadãos que compõem determinada vila ou aglomerado de pessoas.

Em uma breve construção histórica, as necessidades de concentração de informação pelo Estado foram crescendo, ao passo que os sistemas urbanos arraigados nas *polis* (cidades) também foram aumentando. A forma como a informação circulava era precária – havia quem ouvisse as conversas nas vilas e se ocupasse de repassar seu teor aos mercadores, bem como havia quem informasse os navios atracados nos portos. A origem da informação pública vem

da tentativa de compilar e centralizar as notícias que circulavam nas esquinas, nas casas e nas portas das igrejas (Burke, 2003, p. 70-71).

Com o aumento do fluxo nas cidades, era cada vez mais exigente a necessidade de compilar informações sobre nome de ruas e orientações sobre mercadorias, serviços prestados e até mesmo opções de lazer dos moradores de determinado centro.

A construção de um conceito uniforme de informação pública conjuga a definição de informação e alguns elementos constitutivos que compõem o significado de público. Na concepção de Braman (1989, p. 233-242), a informação pública é uma forma constitutiva na sociedade, sendo que entidades públicas têm a informação como um bem público pertencente ao seu patrimônio cultural, sendo a informação uma propriedade pública que, quando acessível à sociedade, tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (Batista, 2010, p. 226).

Assim, a informação do Estado pode ser pública porque é armazenada por algum órgão público, ou simplesmente ser pública porque é armazenada pelo privado; no entanto, possuem origem de coisa pública seus dados ou seu funcionamento.

Já no campo burocrático, a informação assume papel fundamental, uma vez que é elemento base para um governo baseado na burocracia. Trabalhar a informação pública é também trabalhar a burocracia do Estado que a produz; assim, para Weber (1971, p. 229-282), a burocracia ou a burocratização é um processo inevitável que está presente não só na organização das repartições públicas, mas também nas privadas, pois é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento de uma nação, intimamente ligada a três fenômenos distintos: estrutura de poder, sistema de gestão e grupo social (Cancian, 2020).

Para a construção do campo burocrático do Estado, informação assume papel decisivo, pois, para a própria criação deste campo, demanda-se a concentração do capital de informações que um estado possui e produz.

Na construção do campo burocrático, a informação pública assume um papel de construção dos elementos basilares deste campo de atuação. Por certo que cada campo apresenta suas peculiaridades e suas regras de jogo. Essas

características são necessárias para que um determinado campo se sustente. Nesta marcha, os chamados campos se apresentam como espaços estruturados de posições cujas propriedades dependem de sua posição nesses espaços e que podem ser analisados independente das características de seus ocupantes (Bourdieu, 2019, p. 109).

Assim como no campo burocrático, o campo da ciência, o da tecnologia da política e qualquer outro possuem leis gerais que surgem como regras de que ditam como os jogadores jogarão o jogo existente dentro de cada campo. Assim, campos diferentes têm variantes próprias para si, como, por exemplo, o campo científico, que se define, entre outras coisas, por tratar de questões e de interesses específicos, que sejam irredutíveis às questões e aos interesses próprios das ciências; já o campo burocrático irá tratar, invariavelmente, da estrutura burocrática do estado que ele compõe (Bourdieu, 2019, p. 108-110).

Portanto, invariavelmente a informação, de maneira geral, é elemento essencial para a constituição do campo burocrático, pois a burocracia nada mais é que o elemento estruturante de um Estado, o cimento que mantém suas colunas eretas, assim como a própria burocracia se mantém erguida – vide a concentração massiva do capital de informações que o Estado possui e produz sobre si e sobre seus cidadãos.

## **A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais e típicas que condicionam todas as estruturas da existência de uma determinada ciência. São os chamados alicerces de sustentação segundo (Cretella Junior, 1997, p. 7).

A transparência na Administração Pública surge da vontade do povo de conhecer a atuação do Estado e, sobretudo, o destino eficiente de seus tributos e a forma como eles estão sendo empregados pelo agente estatal no desempenho de suas atividades de gestão pública (Viana, 2011, p. 3).

O princípio da transparência foi idealizado a partir da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu à sociedade brasileira o direito à informação, que vem a ser um dos pilares básicos da democracia contemporânea, concebido

como um direito humano fundamental, um direito político e social que acentua a importância jurídica assumida pela informação nas sociedades democráticas (Jardim, 2012, p. 7).

O princípio da transparência das informações públicas pode ser entendido como uma escolha política do legislador, uma norma, um princípio. A transparência se impôs nos últimos anos para qualificar o movimento de abertura da Administração Pública para o exterior, suplantando, progressivamente, o conceito de publicidade da ação administrativa que vinha sendo utilizado para combater o segredo administrativo (Taborda, 2002, p. 257).

Essa premissa trouxe consigo uma mutação fundamental no direito da Administração, cujo princípio se impõe como um dos princípios gerais do Direito, ao inverso da tradição do segredo administrativo. O princípio ou dever de transparência comporta outras modalidades, como o direito de participar no procedimento de decisão em certos domínios, a obrigação para a Administração de publicar as informações pertinentes, a obrigação de motivar os atos administrativos individuais e o direito de acesso aos bancos de dados do Poder Público (Taborda, 2002, p. 253).

A transparência está, em última instância, relacionada à própria ideia de democracia, pois presume um governo controlado pelo povo e representativo do povo. É o chamado regime do poder visível. Isto é, o governo do poder público em público, ao contrário dos Estados autocráticos, em que o grau mais alto do poder político, o poder de tomar decisões obrigatórias para todos os cidadãos, coincide com a concentração máxima da esfera do segredo (Taborda, 2002, p. 253).

Portanto, ao definir o princípio da transparência das informações da Administração Pública, é necessário aplicar o conceito de publicidade presente na Constituição de 1988, e que determina a publicação de informações do agente estatal como requisito da própria eficácia da ação pública. A transparência não termina como um fim em si mesma, mas como um instrumento capaz de auxiliar a população a acompanhar a gestão pública, possuindo ainda um caráter de certa forma preventivo, que acaba por inibir situações de corrupção ou simplesmente a má gestão (Hage, 2010, p. 36).

Logo, o acesso à informação, operacionalizado por meio da transparência, é um instrumento para que a sociedade possa ter conhecimento acerca do funcionamento, das políticas, das decisões e dos gastos do Estado (Freire, 2014, p. 28).

O acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram, mas possibilitam resultados trazidos por este tipo de política para a Administração Pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas sua ausência é garantia de mau uso dos recursos públicos, uma vez que estão livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas. Assim, a finalidade da transparência só é alcançada por meio da conversão da informação em instrumento de ação do cidadão (Gruman, 2012, p. 104).

No âmbito da legislação, quando falamos de informação pública, inegável não atribuir relação com a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011), que foi antecedida de um longo, rigoroso e tortuoso processo de construção do direito à informação no Brasil. É preciso lembrar que o acesso à informação foi idealizado em meio a um processo recente de redemocratização do País que se instaurou logo após o fim da ditadura militar, trazendo fim aos segredos de Estado e tornando a transparência um baluarte da nova Administração Pública gerencial, que superou o antigo modelo de Administração Pública burocrática (Silva, 1999, p. 01-03).

Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, não tardou muito até as primeiras legislações surgirem acerca da transparência das informações públicas (Jardim, 2012, p. 6). De antemão, surgiu a Lei nº 8.159/1991 (Brasil, 1991), que regulava o acesso público aos arquivos do governo e que veio como um dos primeiros instrumentos a dar voz à Constituição da República, a qual prevê, em seu art. 5º, XXXIII, a garantia do livre acesso à informação, trazendo ainda o inciso LXXII do mesmo artigo a figura do *habeas data* como garantia fundamental capaz de validar este direito. Isto tudo sem citar o já conhecido art. 37, o qual prevê os pilares da Administração Pública gerencial como sendo

a garantia da liberdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Menezes, 2017).

A promulgação da lei de acesso à informação representou um marco teórico fundamental para o acesso às informações públicas, porque veio a regulamentar um direito Constitucional já previamente estabelecido no Estado Democrático. Neste contexto, a lei assegura que o acesso à informação de que trata a lei compreende o direito de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada, ou seja, além de garantir o acesso à informação, a lei garante as formas e obriga o Poder Público a instruir a população na busca da transparência administrativa (Brasil, 2011).

Ainda é preciso lembrar que, segundo regulamentação da lei, se a informação não for de todo sigilosa, mas parcial, sua parte que não for considerada integrante de sigilo de Estado deve ser liberada de forma indiscriminada a quem porventura solicite. Veja-se que a transparência passa ser a regra e o sigilo a exceção; assim, o agente que foi interpelado a fornecer a informação pública e se omite ou que nega seu fornecimento sem fundamentar a recusa responde administrativamente às medidas disciplinares cabíveis de cada órgão do Estado (Brasil, 2011).

Não se pode olvidar que a informação pública deve ser disponibilizada independente de requerimento prévio da sociedade civil ou de um de seus membros, devendo ela ser divulgada em local de fácil acesso dentro do âmbito de suas competências.

A Lei de Acesso à Informação trouxe como diretrizes os princípios de publicidade máxima da Administração Pública, sendo o sigilo uma exceção quanto aos documentos e dados públicos, dando azo ao que prevê o seu art. 3º, que estabelece diretrizes como a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e o desenvolvimento do controle social da administração (Jardim, 2012, p. 7).

Todavia, não são todas as informações do Estado que têm seu acesso garantido ao cidadão, pois, conforme disposto no art. 24 da lei, há informações que podem ser classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas e que têm prazos de restrição bem definidos na lei: 25 anos, 15 anos e 5 anos respectivamente (Brasil, 2011, art. 24).

Ainda que existam casos em que a informação pública possa ser considerada secreta, o sigilo só pode ser aceito como exceção à regra, com a devida delimitação que a Constituição Federal assegura por meio do princípio da publicidade previsto no art. 5º, LX, que regula que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (Brasil, 2011, art. 5º).

Assim, no âmbito da informação pública, a regra é a publicidade, somente se admitindo o sigilo em algumas situações, uma vez que a Constituição Federal garante que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo, que serão prestadas no prazo da lei (Trindade, 2014, p. 66).

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. A base deste direito é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte; portanto, o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo usado e como o dinheiro está sendo gasto.

Em um sentido amplo, podemos entender o acesso à informação pública como o direito que tem toda pessoa de receber informações em poder do Estado sobre qualquer assunto. O conceito é parte essencial das diretrizes de um governo aberto, que propõe processos e procedimentos governamentais mais transparentes (Martins, 2011, p. 233-234).

Insta também destacar que, mesmo que as eleições sejam um requisito incondicional para que haja democracia, a liberdade de informação é um dos princípios que a norteiam, pois a democracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável (Martins, 2011, p. 233-234).

## A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO CONTROLE SOCIAL COMO FORMA DE DEMOCRATIZAR A INFORMAÇÃO PÚBLICA SANITÁRIA

Democracia presume pluralidade de participantes na atuação dentro do campo político. Cada campo de atuação possui suas próprias regras, que formam sua ortodoxia; portanto, o que consolida um campo é a chamada adesão coletiva ao jogo que é jogado dentro dele. Assim, no campo político, a democracia presume a participação coletiva, não tendo lugar para o uso do poder de forma individualizada (Jourdain; Naulin, 2017, p. 147).

Democracia é um termo plurissubjetivo, que teve variações ao longo da história, mas cujo aspecto básico consiste em uma forma de governo na qual se dá “o governo ao povo em conjunto ou à maioria do povo” (Rousseau, 1965, p. 72). Partindo desse pressuposto de que a democracia é o governo pelo povo, é, portanto, imprescindível determinar em quais mecanismos o povo expressará as suas decisões políticas e sua participação efetiva no governo democrático (Dallari, 1998).

O sistema de saúde brasileiro tem avançado com relação à descentralização ainda que parcial do poder, sendo o governo federal retirado do encargo completo de gerir a saúde pública no País (Assis; Villa, 2003, p. 379).

Existe atualmente um bom debate acerca da democracia no âmbito da teoria política contemporânea, especialmente no que tange à forma de exercício do regime democrático no Estado Moderno, em que as populações e os grupos em maior vulnerabilidade social não têm a devida visão que necessitam (Patullo, 2018, p. 212-218).

Para Boaventura Santos, os grupos mais vulneráveis socialmente não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade que os interesses dos setores majoritários (2002, p. 54-55).

Inegavelmente a história de toda a sociedade, como bem diziam Marx e Engels (2015, p. 62), tem sido, ao logo dos tempos, a história das lutas de classe. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, opressor e oprimido, ao longo dos tempos, sempre tiveram em situação de antagonismo e sempre os detentores do capital maior possuíam os privilégios maiores (Marx; Engels, 2015, p. 62).

As desigualdades associadas ao capital cultural refletem desigualdades nas capacidades de adquirir capital que também refletem desigualdades anteriores na posse de capital cultural (Grenfel, 2018, p. 146). Ao traçar um paralelo com tempos de crise sanitária a nível global, é possível afirmar que tempos difíceis tendem a revelar, com extrema agressividade, todas as vulnerabilidades que marcam o dia a dia da grande maioria da população.

Em uma crise sanitária, os mais atingidos sempre são aqueles que pior podem se defender das ameaças de saúde, ou seja, as populações cujas condições sociais preexistentes as tinham tornado mais vulneráveis; coincidentemente, é este mesmo grupo de cidadãos que mais sofre com a desinformação acerca das crises sanitárias (Santos, 2021, p. 106).

É preciso, portanto, promover uma chamada resignificação da concepção de hegemonia de democracia a partir da garantia institucional de procedimentos jurídicos que não apenas assegurem os mecanismos representativos, mas, antes de tudo, assegurem efetiva participação popular nas decisões estatais que tratem de temas socialmente relevantes; em outras palavras: as comunidades e populações em situação de vulnerabilidade também devem ser ouvidas na construção de políticas públicas eficientes e capazes de combater adversidades como a que se vive em tempos de crise sanitária (Diniz, 2016, p. 15-26).

É preciso lembrar que a saúde é reconhecida tanto interna quanto externamente como direito fundamental da pessoa humana e que o surgimento da saúde como direito deve ser concretizado de forma progressiva e, portanto, construído de forma democrática no âmbito dos Estados Modernos (Patullo, 2018, p. 213).

Assim, uma vez que o tema da saúde passa a ter um contorno fundamental para as sociedades contemporâneas, é preciso que as grandes questões relacionadas à saúde pública devam ser institucionalizadas mediante a participação democrática da sociedade.

Pois bem, a influência do povo nas decisões estatais relacionadas ao direito à saúde em todas as esferas de poder, mediante a utilização de procedimentos e instituições previamente estabelecidos pelo Direito, é denominada de “democracia sanitária” (Patullo, 2018, p. 214).

Não é preciso muito esforço para perceber que a democracia sanitária está intimamente ligada a dois dos principais valores que formam o Estado Democrático de Direito: a liberdade e a igualdade. Tem a ver com liberdade, pois a participação do povo influencia as decisões estatais sobre temas que refletem seu comportamento individual e questões fundamentais de saúde pública. Diz respeito à igualdade, na medida em que é compreendida na concepção de Dworkin de direito fundamental a ser tratado pelo Estado com igual respeito, garantindo a todos o direito de participação no processo decisório do Estado no fomento das políticas públicas (Aith, 2017, p. 91-92).

A efetivação do direito universal, igualitário e integral à saúde, tal como preconizado por nossa Constituição, depende largamente da democracia sanitária, da participação dos cidadãos na definição dos contornos do direito à saúde e das garantias concretas que serão oferecidas a este direito.

A democracia sanitária, por sua vez, pressupõe que o Estado, para dar conta de seu dever constitucional de proteção do direito à saúde, crie, incentive e desenvolva um ambiente de ampla participação democrática da sociedade na tomada de decisões estatais em saúde (Aith, 2017, p. 87).

A democracia sanitária, como princípio fundamentador do sistema de saúde brasileiro, impõe que a definição dos contornos do que se entende juridicamente por direito à saúde seja feita com participação da sociedade. Isso implica que a sociedade deve ser consultada e, na medida do possível, delibere diretamente sobre o que significa saúde e sobre qual será a amplitude da proteção a ser oferecida pelo Estado a este direito (Diniz, 2016, p. 87-88).

Vale lembrar que o processo de transição à democracia trouxe consigo em seu bojo a necessidade de atuação de outros atores que não os agentes estatais na promoção de políticas públicas eficientes. Em resposta a isso, movimentos sociais eclodiram país a fora na busca de novas formas de exercício da política no país.

Estes movimentos, guiados por uma noção de justiça social em virtude das desigualdades geradas pelos errôneos planos econômicos, trouxeram uma vontade de redefinir as políticas sociais desde a economia, educação, mas que também passou pela saúde, culminando com a chamada reforma sanitária brasileira. Iniciada nos anos 70, teve como liderança intelectual e

política o autodenominado “movimento sanitário”, composto por um grupo de intelectuais e médicos que se colocavam em oposição ao então regime militar brasileiro (Gerschman, 1994, p. 49).

O movimento teve como bandeira uma crítica ferrenha ao modelo de gestão da saúde da época baseado no crescimento do setor privado às custas do setor público, o que levou à falência, deterioração, ineficiência e crise o sistema público de saúde.

A partir de 1983, o movimento se intensificou, culminando com a Conferência Nacional de Saúde de 1986, a qual definiu o projeto da chamada Reforma Sanitária Brasileira, que introduziu profundas mudanças no setor da saúde, de forma a torná-lo democrático, acessível, universal e socialmente equitativo. Esse projeto sustentou-se na ideia de saúde ampliada, relacionada às condições gerais de vida, como moradia, saneamento, alimentação, condições de trabalho, lazer e educação. Firma-se, neste momento, a saúde como um direito do cidadão e, conseqüentemente, um dever do Estado (Gerschman, 1994, p. 49).

O processo de democratização da construção das informações sanitárias passa por uma tentativa de pôr fim ao Estadocentrismo bem representado pelo direito internacional da saúde, baseado em normas e princípios que focam em como os Estados devem lidar com as ameaças à saúde em seus territórios e em sua responsabilidade de promoção e da saúde. O principal indicativo desta política Estadocentrista é a forma de atuação no contexto do direito internacional, em que a cooperação internacional em saúde estabeleceu, por exemplo, o instituto da quarentena, criada no século XIV como resposta à propagação de epidemias de peste e cólera, visando a conter seus impactos nocivos ao comércio.

Este é um grande exemplo em que a cooperação por meio das quarentenas caracteriza-se, principalmente, pela pactuação bilateral de normas estatais, em que a saúde é, ainda, compreendida como item de interesse exclusivo dos Estados (Diniz, 2016, p. 50).

Nunca é demais lembrar que tanto o SUS quanto a previsão referente à liberdade da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde são fruto da participação da sociedade civil no processo de elaboração da Constituição Federal, na medida em que ambos os temas foram incorporados à Constituição por meio de emendas populares (Lopes, 2008, p. 28).

Na prática, a valorização da democracia sanitária ainda demanda um trabalho hercúleo. No caso da Agência Nacional de Saúde (ANS), em seus primeiros anos de funcionamento, não houve uma abertura muito clara e eficiente para a participação da sociedade nos debates referentes a seus atos normativos e à definição das suas políticas.

Conforme Trettel e Leão (2014, p. 103), a relação da ANS com os órgãos de defesa do consumidor era degradada. Neste sentido, a agência precisa modificar alguns de seus procedimentos, mas tem mostrado maior abertura nos últimos anos. Assim, o acesso claro à informação sanitária com reflexos no sítio oficial da agência na internet, a melhor regulamentação das consultas públicas, a ocorrência de audiências públicas e de câmaras técnicas e a adoção de uma agenda regulatória são exemplos de avanço nas práticas de transparência e de mudança da cultura administrativa.

Um outro meio de atuação da sociedade nas políticas de saúde é em parceria com o Ministério Público, órgão que tem como perfil a defesa da sociedade e a incumbência de velar pela efetividade dos direitos fundamentais.

Tradicionalmente, o MP brasileiro organizou-se como órgão de atuação em juízo e, neste sentido, a Lei Complementar nº 40/1981, lei orgânica do Ministério Público, estabelecia que a instituição era responsável, diante do Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade.

Ao longo do tempo, essa situação foi se transmutando e, a partir do advento da Lei nº 7.347/1985, que trata da ação civil pública, o Ministério Público ganhou poder de atuação extrajudicial, ou seja, dispensando a apreciação das medidas pelo Poder Judiciário, com a criação de institutos como o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal, estes instrumentos foram aprimorados e ampliados, inclusive, com a edição de diversas leis que disciplinam a atuação do MP, como a Lei Complementar nº 75/1993, que institui a lei orgânica do Ministério Público da União (Oliveira; Andrade; Milagres, 2014, p. 142-161).

Efetivamente a partir da irrisignação de um cidadão, o membro do Ministério Público pode conduzir uma apuração dos fatos por meio de inquérito

civil. Feito isso e comprovada situação de violação de direito individual ou coletivo à saúde, assim como o descumprimento de normas relativas à gestão, o *Parquet* pode dirigir-se diretamente ao particular ou ao agente público responsável e lhe recomendar a adoção da medida correta no caso concreto, inclusive firmando acordo visando corrigir e adequar sua conduta às prescrições legais (Oliveira; Andrade; Milagres, 2014, p. 142-161).

Há inúmeros atores interessados em ajudar a construir as políticas públicas em saúde e suas ações coletivas expressam uma mudança da ideia de “governo” para a ideia de “governança”, que pode ser definida como o conjunto de normas, regras e princípios, formais ou informais, que presumem ações coletivas para obtenção de um objetivo em comum à sociedade (Rosenau, 2000, p. 15).

Neste *ínterim*, para que haja uma boa governança, deveria haver uma ampliação dos atores que participam das decisões coletivas, implicando uma “difusão da autoridade política”, como a inclusão de atores como a sociedade civil global representada por organizações não governamentais (ONGs), instituições religiosas, fundações e organizações de pacientes e profissionais em saúde e que normalmente são identificadas pela figura das ONGs, que desempenham o papel de “porta-voz” da sociedade civil (Diniz, 2016, p. 55).

Com isso, no campo do direito sanitário, além de verificar se o direito à saúde é democraticamente construído no que se refere aos contornos de seu reconhecimento legal, é fundamental, ainda, compreender de que forma este direito está concretamente regulado pelo sistema jurídico para fins de sua efetivação. As decisões estatais legislativas, executivas e judiciárias em saúde devem contar, assim, com o máximo de transparência e participação da sociedade para que somente assim possam existir políticas de saúde pública de fato efetivas (Aith, 2015, p. 90).

## CONCLUSÃO

A complexidade de efetivação do direito à saúde decorre de múltiplos fatores, sendo um dos principais o fato de que o próprio conceito de saúde é amplo e sujeito a interpretações diversas.

A democratização da construção da informação pública é importante, na medida em que o ingresso de novos atores no campo da ciência sanitária

permite a tomada de decisões não baseadas em processos formais e impositivos de decisão, como acontece nas estruturas estatais, partindo cada conceito e tomada de decisão de uma busca pela construção do consenso.

A implantação de um modelo de Estado gerencial baseado na ideia de governança presume uma multiplicidade de atores que atuam no caso específico do campo da saúde pública, com o compromisso de uma atuação mais plural. A participação da sociedade civil não pode ser compreendida apenas como um direito, mas sim como um dever do Estado. É preciso acabar com a hipótese de limitação da participação da sociedade civil, devendo ser estabelecidos canais formais para que tal participação aconteça de forma clara e acessível.

Dito isso, conhecer as possibilidades de participação democrática nas decisões estatais em saúde significa dar um passo importante para que possamos compreender, aprofundar e ampliar o entendimento acerca da democracia sanitária. É preciso aprimorar essa forma de atuação, assentada na construção de soluções dialogadas, com participação de todos os atores sociais envolvidos e comprometidos em fazer da sociedade um ambiente mais justo possível.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando M. Direito à saúde e democracia sanitária: experiências brasileiras. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 85-90, 2014.

ANGÉLICO, Fabiano; CARVALHO, Marco T. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 10, n. 21, p. 07-27, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2012.21.7-27>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ARAÚJO, Eliany. A construção social da informação: dinâmicas e contextos. *Data Gramma Zero*, v. 2, n. 5, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/5227>. Acesso em: 9 abr. 2021.

ASSIS, Marluce M.; VILLA, Tereza C. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 11, n. 3, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11692003000300017>. Acesso em: 31 ago. 2021, p. 376-382.

BARBOSA, António. *Significado e linguagem em Paul Grice*. 2010. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/56044>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: controle e direito de acesso*. *Revista Intexto*, n. 26, p. 204-222, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/intexto/issue/view/1325>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2020.

\_\_\_\_\_. *A economia das trocas linguísticas*. São Paulo: USP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Sobre o Estado, cursos no Collège de France 1989-1992*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

\_\_\_\_\_. *Razões práticas*. Sobre a teoria da ação. 11. ed. Campinas: Papirus, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm). Acesso em: 1º nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção extra 1, 19 de set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção extra 1, 31 de dez. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm). Acesso em: 2 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção extra 1, 9 jan. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm). Acesso em: 2 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção extra 1, 5 de maio de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm). Acesso em: 29 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei

nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção extra 1, 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, n. 1, p. 233-242, 1989.

BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CANCIAN, Renato. *Burocracia – Max Weber e o significado de burocracia*. 2020. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

CRETELLA JUNIOR, José. Os cânones do direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 97, p. 5-52, 1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>. Acesso em: 1º set. 2021.

DALLARI, Sueli G. A democracia sanitária e o direito à saúde: uma estratégia para sua efetivação. *Jornada de Direito à Saúde, I. Conselho Nacional de Justiça. Palestra*. São Paulo, 2014.

FREIRE, Felipe Ribeiro. *Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal*. 2014. 283 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, p. 28, 2014.

GERSCHMAN, Sílvia. *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Fiocruz, 2004.

\_\_\_\_\_. *Democracia social e atores políticos: um estudo da reforma sanitária brasileira*. 1994. 285 f. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br>. Acesso em: 31 out. 2018.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, 2012.

HAGE, Jorge. *O governo Lula e o combate à corrupção*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-em-debate-volume-1-governo-lula-e-o-combate-a-corrupcao-o/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

JARDIM, José. A lei de acesso à informação pública. *Revista Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/266>. Acesso em: 15 jul. 2021.

JOURDAIN, Anne; NAULIN, Sidonie. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*. Petrópolis: Vozes, 2017.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A Carta da democracia: o processo constituinte na ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à informação – Um direito fundamental e instrumental. Acervo. *Revista do Arquivo Nacional*, p. 233-234, 2011. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/43568>. Acesso em: 21 jul. 2021.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 3. ed. 3. reimp. São Paulo: Edipro, 2015.

OLIVEIRA, Luciano; ANDRADE, Eli; MILAGRES, Marcelo. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, nº 15, v. 3, p. 142-161, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p142-161>. Acesso em: 31 ago. 2021.

PAIM, Janílson. Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. Repositório Institucional Universidade da Bahia. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br>. Acesso em: 1º set. 2021.

PATULLO, Marcos. Resenha: direito à saúde e democracia sanitária. *Revista de Direito Sanitário*, nº 19, v. 1, p. 212-218, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v19i1p212-218>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RAMINELLI, Francieli P. Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil. *O Manancial – Repositório Digital da UFSM*. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/6383>. Acesso em: 31 ago. 2021.

ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Trad. Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1965.

SANTOS, Boaventura de S. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021.

\_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 54-55, 2002.

SILVA, Christine O. A reforma administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 1, n. 1, 1999.

TABORDA, Maren G. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 230, p. 251-280, 2002.

TRINDADE, Antônio A. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Políticas Internacionais*, v. 40, n. 1, p. 167-177, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100007>. Acesso em: 16 ago. 2021.

TRETTEL, Daniela; LEÃO, Lidianie. Teoria e prática da participação na Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Revista de Direito Sanitário*, n. 15, v. 3, p. 91-121, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p91-121>. Acesso em: 28 ago. 2021.

VIANA, Cesar P. O princípio constitucional da transparência e sua relação com o modelo de excelência em Gestão Pública. In: *IV Congresso de Gestão Pública Consad*, p. 03-04. Disponível em: [http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel\\_44-155\\_156\\_157.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf). Acesso em: 5 nov. 2020.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, v. 2, 1999.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. *Revista Ciência da Informação*, v. 29, n. 2, p. 71-77, 2000. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/889>. Acesso em: 4 jul. 2021.



# O SISTEMA MULTIORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA E O “NOVO NORMAL”

## *THE MULTI-DOOR COURTHOUSE SYSTEM ACCESS TO JUSTICE AND THE “NEW NORMAL”*

**Carmen Lúcia Rodrigues Ramajo<sup>1</sup>**

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná

**RESUMO:** A partir de Sousa Santos (1982; 1986; 2007) e Susskind (2020), questionamos em que medida os cidadãos são contemplados na “nova justiça”. Realizamos um estudo de caso nas varas cíveis e de família do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá/PR, observando o impacto da suspensão dos atendimentos presenciais e da digitalização dos serviços judiciais no ajuizamento de novos processos e no andamento processual. Destacamos o sistema multiportas e as suas possíveis contribuições para o acesso à justiça no período pós-pandemia.

**ABSTRACT:** *Based on Sousa Santos (1982; 1986; 2007) and Susskind (2020), we questioned to what extent citizens are*

*included in “the new justice”. We carried out a study case in civil and family courts of the Central Court of the Judicial District in the metropolitan region of Maringá/PR, observing the impact of the suspension of in-person services and digital care services related to new cases and procedural progress. We were able to comprehend the multi-door courthouse system and its contributions to access to justice in a post-pandemic period.*

**PALAVRAS-CHAVE:** estudo de caso; varas cíveis; varas de família; sistema multiportas; métodos alternativos de solução de conflitos.

**KEYWORDS:** *study case; civil court; family court; multi-door courthouse system; alternative dispute resolution.*

---

<sup>1</sup> Juíza de Direito Coordenadora do CEJUSC de Maringá. Professora da Escola da Magistratura do Paraná – EMAP. Mestranda do Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM. E-mail: clrr@tjpr.jus.br .

## INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 é, sem dúvida, um acontecimento de repercussão global que marcará indelevelmente a história da humanidade, afetando não apenas a saúde das pessoas, como também os mercados e os diversos serviços públicos e privados, devido à necessidade de isolamento social. A suspensão temporária de diversos serviços e atividades obrigou os operadores do Direito a um avanço tecnológico e a uma rápida mudança de procedimentos e rotinas que exigiriam anos para ser assimilados.

O ano de 2020 foi assinalado, no âmbito do Poder Judiciário, pelo paradoxo entre a necessidade de digitalização emergencial dos serviços judiciários para a manutenção da prestação dos serviços e a necessidade de garantia de acesso à justiça a todos, com a superação do novo fator de exclusão: o digital. Aqui, aproximamo-nos da teoria de Richard Susskind (2019), para quem o Tribunal não é um lugar, mas sim um serviço. E, a cada dia, o trabalho remoto e os serviços digitais parecem mais integrados, em alguma medida, em definitivo, no Poder Judiciário.

Nesse sentido, este estudo partiu do princípio que a nova realidade, decorrente da digitalização dos serviços judiciários, não deve desaparecer completamente após o arrefecimento da pandemia de Covid-19 e por isso defendemos que a nova face dos Tribunais no pós-pandemia inclua a oferta de serviços digitais, além da tradicional entrega de sentenças vinculativas apoiadas no poder coercitivo do Estado, sendo mais democrática, inclusiva e mediadora. Assim, precisaremos pensar em novas e facilitadas formas de acesso à justiça formal e informal, capazes de atender a uma significativa parcela da população que não tem acesso aos meios tecnológicos necessários para interagir com a justiça digital.

São muitos os relatos de boas experiências trazidas por advogados e magistrados sobre a digitalização dos serviços, mas é importante questionar: Em que medida os cidadãos estão sendo contemplados na nova forma de ver a justiça como um serviço, e não como um lugar? O modelo multiportas poderia contribuir para o acesso à justiça nos Tribunais digitais? Ao buscar resposta a essas questões, no decorrer deste artigo, contextualizamos o fenômeno do acesso

à justiça a partir da ótica de Boaventura Sousa Santos (1982; 1986; 2007), que fundamentou o Poder Judiciário como um espaço democrático, cujo acesso deve ser assegurado a todos de forma efetiva e não meramente formal.

Para sustentar ainda mais a discussão, coletamos dados do ano de 2020, sobre novos processos recebidos e sobre as audiências de instrução e julgamento designadas e realizadas nas duas unidades judiciais com competência na área de família e sucessões, bem como nas sete unidades com competência cível<sup>2</sup> do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá/PR, que atende a uma população de mais de 400.000 pessoas, englobando cinco municípios: Maringá, Paçandu, Doutor Camargo, Floresta e Ivatuba (Ministério Público do Paraná, 2021). Para o desfecho, os dados obtidos foram comparados aos dados de 2019, ano anterior à declaração da pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

A cidade paranaense foi escolhida por ser a terceira maior comarca do quarto maior Tribunal de Justiça do Brasil, além de ter o 23º maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021), sendo eleita várias vezes como a melhor cidade do Brasil para se viver (CBN, 2021). Esses índices possibilitam concluir que o acesso da população maringaense à Internet e aos mecanismos necessários para chegar até a justiça digital é mais favorável do que na maioria dos outros municípios e comarcas do Brasil, os quais apresentam piores índices econômicos e de desenvolvimento humano. Portanto, estudando a realidade de Maringá, é possível, por inferência, ter um parâmetro superior ao que deve ser a realidade na média das cidades brasileiras quanto ao acesso à justiça digital.

Já as varas cíveis e de família foram escolhidas como base para a pesquisa por contarem com a mesma base procedimental: o Código de Processo Civil de 2015, e por receberam, por outro lado, demandas bastante diversas quanto à matéria e às características principais dos maiores litigantes.

---

<sup>2</sup> Além de 3 unidades com competência criminal geral; 1 unidade com competência para os crimes contra a vida; 1 unidade com competência em violência doméstica contra a mulher e contra crianças e adolescentes; 1 unidade com competência em infância e juventude; 4 juizados especiais cíveis e criminais; 2 unidades com competência em Fazenda Pública; 1 unidade com competência em infância e juventude; 1 vara de execuções penais; 1 vara de execuções de penas alternativas e em regime aberto; 1 Cejusc.

Feito este percurso, descrevemos o reflexo da suspensão dos atendimentos presenciais e da digitalização dos serviços judiciários no número de casos novos ajuizados e no andamento dos processos, verificando o impacto dessa nova forma de serviços judiciários digitalizados no acesso à justiça da cidade de Maringá/PR, em sentido amplo. Como defendemos a necessidade de os serviços judiciários irem além de sua função primária, conceituamos o que Richard Susskind (2019) denominou como “Tribunais estendidos” e realizamos uma breve discussão sobre a digitalização dos Tribunais, com base no mesmo autor (Susskind, 2020).

Por fim, para entendermos de que forma o Tribunal multiportas pode colaborar na organização do modelo pós-pandêmico de prestação da justiça, discutimos a pesquisa com base em Bacellar (2013; 2016) e Crespo (2012), apresentando modelos já praticados.

Foi constatado pelo estudo comparativo do movimento nas varas cíveis e de família do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá/PR que a digitalização dos serviços judiciários e a falta de atendimento presencial impactaram fortemente a população mais pobre. Essa constatação exige repensar a nova forma de prestação de serviço e o Tribunal multiportas, no modelo de serviços estendidos, e parece-nos mostrar-se uma alternativa viável para a garantia do Poder Judiciário democrático e inclusivo.

Frisamos que, isoladamente, a digitalização dos serviços judiciários pode ser prejudicial a uma significativa camada da população. Acreditamos, contudo, que, associado ao sistema multiportas e a um conceito amplo de acesso à justiça, visto como acesso à ordem jurídica justa (Watanabe, 2019), o novo modelo de justiça pode trazer significativos ganhos e resignificação aos tradicionais conceitos.

## **DO ACESSO À JUSTIÇA**

Mesmo com o fim da pandemia, todos os ganhos decorrentes da digitalização forçada dos serviços judiciários não devem ser abandonados, já que não faz sentido ignorar toda a desburocratização e a modernização dos serviços que foram alcançados. Todavia, não podemos, simplesmente, integrar e institucionalizar os mecanismos estabelecidos sem reflexão, antecipação e deliberação inclusiva, a fim de verificar se eles atendem, de fato, ao primórdio

do acesso à justiça. Se, nesse momento, em plena crise, o objetivo principal foi estabilizar e manter os serviços judiciais em funcionamento, em médio e longo prazos, é preciso ponderar se as mudanças introduzidas devem ser mantidas da forma como estão ou melhoradas. Mais ainda, é necessário refletir sobre possíveis mudanças de paradigmas na prestação jurisdicional e como incluir os excluídos digitais na nova realidade do Poder Judiciário.

Pensando nisso, neste item discutimos o acesso à justiça com base em textos desenvolvidos por Boaventura Sousa Santos (1982; 1986; 2007), que articula o acesso aos direitos e à justiça com o protagonismo judicial e com o perfil de litigiosidade que acaba promovendo a massificação e a rotinização dos litígios. Sousa Santos (2007) concebe o acesso aos direitos e à justiça como método de pensamento, e não como um programa de reformas, e propõe fazer uma sociologia das ausências, identificando os litígios invisíveis ou invisibilizados pelo sistema, e uma sociologia das emergências, que permita identificar iniciativas inovadoras de acesso à justiça, resgatando-as do ostracismo. Para a autor, “não haverá justiça mais próxima dos cidadãos se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça” (2007, p. 89) e, portanto, aponta como pressupostos para a revolução democrática da justiça: a revolução democrática do Estado, a revolução democrática da sociedade e a revolução da própria justiça (Sousa Santos, 2007).

De acordo com o sociólogo, essas transformações passam por profundas reformas processuais, pela adoção de novos mecanismos e novos protagonismos no acesso ao direito e à justiça, por nova organização e gestão judiciárias, pela revolução na formação de magistrados desde a academia até à formação continuada, por novas concepções de independência judicial, pelo desenvolvimento de uma relação mais transparente do Poder Judiciário com o poder político e com a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais, assim como pelo desenvolvimento da cultura jurídica democrática e não corporativa (Sousa Santos, 2007).

Ao estudar o acesso à justiça, Sousa Santos (2007) apontou a necessidade de integração de seis eixos: o protagonismo judicial (que pode ser hegemônico ou contra-hegemônico), a dialética da atuação da justiça entre o protagonismo e a rotinização dos litígios, a identificação de litígios invisíveis e invisibilizados pelo sistema (que o autor chamou de sociologia das ausências), as iniciativas

inovadoras de garantia do acesso à justiça (conceituada como sociologia das emergências), o papel do ensino jurídico na formação dos atores do sistema de justiça e a justiça democrática de proximidade.

Entre esses aspectos, para o estudo proposto neste artigo, ganha relevo a articulação do acesso à justiça com a sociologia das ausências. Segundo Sousa Santos (1982), a procura pela justiça formal é apenas a ponta do *iceberg*, havendo uma demanda importante suprimida e uma demanda potencial reprimida pela intimidação causada pela linguagem inacessível, pela complexidade da organização interna dos tribunais, pela maneira cerimonial como se dão os atos judiciais e pela pompa dos edifícios (Sousa Santos, 1982).

Parece certo que diversos fatores dificultam o acesso dos integrantes das camadas sociais menos favorecidas economicamente ao sistema formal de justiça. Em primeiro lugar, como alertou Sousa Santos (1986), pessoas que têm menos recursos tendem a conhecer menos os seus direitos e têm mais dificuldades em reconhecer os seus problemas como problemas jurídicos. Ainda que tenham essa percepção, conforme o sociólogo apontou, é preciso que elas sejam levadas ao Tribunal, o que exige tempo e dinheiro, elementos que nem sempre estão disponíveis.

Apesar dos serviços de assistência judiciária gratuita fornecidos pelas defensorias públicas ou instituições de ensino e pela isenção de custas decorrente da gratuidade da justiça, litigar exige deslocamentos urbanos, ausências ao trabalho, reunião de documentos, entre outros fatores que aparentemente são simples, mas que podem ser extremamente custosos para aqueles que mal conseguem manter-se alimentados e abrigados. Ademais, independentemente da renda, experiências passadas malsucedidas também tendem a afastar as pessoas dos Tribunais (Sousa Santos, 1986), pois, se já foram mal atendidas ou não conseguiram perceber que os seus problemas foram resolvidos com eficiência, tendem a desacreditar da justiça e achar que acessá-la novamente não vale a pena.

Conforme afirmou Sousa Santos (1986, p. 21): “A discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer”, e ainda que, em tese, levar os seus problemas ao sistema jurídico seja um direito de todos (igualdade jurídico-formal), ele é restringido por

fatores econômicos, sociais e culturais (desigualdade socioeconômica). A isso é acrescentada, agora, a exclusão digital, que se apresenta sob variados aspectos, como a falta de acesso à Internet de qualidade, ausência de equipamento adequado e falta de conhecimento técnico para uso dos sistemas.

Mas não se pode olvidar que mesmo após o fim da pandemia o Poder Judiciário não deve voltar a trabalhar como antes, já que não se pode desconsiderar as tecnologias incorporadas e toda a desburocratização alcançada em razão do período de atendimento remoto. Em poucos meses, o Poder Judiciário deu um salto imenso em termos de modernização de estrutura e abandono de práticas cartoriais arraigadas que não faziam mais sentido em pleno século XXI. Trocamos os carimbos por certidões digitais e audiências presenciais por teleconferências. Substituímos alvarás físicos por ordens bancárias de transferência de valores, mandados judiciais passaram a ser cumpridos por meio de aplicativos de mensagens. Criamos balcões e gabinetes virtuais de forma que partes e advogados tenham informações sobre processos ou atendimentos judiciais sem a necessidade de deslocar-se à sede do foro.

Além disso, testemunhas passaram a ser ouvidas de suas casas ou seus locais de trabalho, sem precisar gastar com deslocamentos e perder o dia de serviço. O transporte de presos foi sensivelmente diminuído, aumentando a segurança dos envolvidos em processos criminais e gerando economia de recursos públicos. Aprendemos que até mesmo perícias médicas, avaliações psicossociais e atendimentos variados, como círculos de Justiça Restaurativa, podem ser feitos por videoconferência.

Dados do levantamento TIC Domicílios de 2019, sobre o acesso a tecnologias da informação e comunicação, realizado pelo Centro Regional para o Desenvolvimento de Estudos sobre a Sociedade da Informação (Cetic.br), vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, indicam que três em cada quatro brasileiros acessam a Internet, o que equivale a 134 milhões de pessoas. Contudo, esse acesso não é uniforme e varia conforme a renda, o gênero, a raça e as regiões. O índice varia entre as pessoas nas áreas urbana (77%) e rural (53%), e o percentual difere também entre brancos (75%), pardos (76%), pretos (71%), amarelos (68%) e indígenas (65%) (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2020).

Quanto ao grau de instrução, 97% das pessoas que têm curso superior acessam a rede, mas apenas 16% dos analfabetos ou frequentadores da educação infantil usam a Internet. Se analisada a renda do usuário, 61% entre os que ganham menos de um salário-mínimo acessam a Internet, ao passo que 86% entre os que recebem de três a cinco salários-mínimos e 94% entre os usuários com remuneração acima de 10 salários-mínimos têm esse acesso. O índice também é distinto entre os participantes da força de trabalho (81%) e os que estão fora das atividades laborais (64%) (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2020).

Dito isso, é preciso lembrar que “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômicas” (Sousa Santos, 1986, p. 18). Os dados elencados anteriormente corroboram as palavras do sociólogo, no sentido de que

a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. (Sousa Santos, 1986, p. 20-21)

Sousa Santos (2007), como já destacado, articulou o acesso à justiça com a sociologia das emergências, destacando a necessidade de construção de uma justiça democrática de proximidade, como a justiça itinerante, a justiça comunitária, os juizados especiais, a justiça restaurativa e os meios alternativos de solução de conflitos. Na análise dele, da mesma forma como o Estado e a sociedade se ajustaram com objetivo de servir ao novo consenso global, o sistema de justiça também precisa mudar para manter-se capaz de prestar um serviço judicial equitativo, ágil e transparente aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao Estado.

Nesse sentido, a assistência judiciária destinada tão somente ao oferecimento de serviços advocatícios gratuitos e isenção de custas processuais,

com atuação exclusivamente na esfera da justiça formal e nos limites do processo judicial, precisa ser alargada e passar a incluir uma atuação positiva no sentido de fortalecer a atuação do grupo social ou da comunidade a qual pertencer o indivíduo, principalmente no momento atual, em que a transformação dos Tribunais em serviços digitais, como discutido, representa um fator de agravamento da desigualdade socioeconômica e cultural e prejudica aqueles que não dispõem de acesso aos recursos tecnológicos para a interação com o novo modelo de serviços judiciários.

## ESTUDO DE CASO

Como pudemos notar na discussão do item anterior, muitas pessoas não possuem acesso aos recursos tecnológicos, por diversos fatores, o que dificulta a busca por justiça, no momento atual e provavelmente, em alguma medida, no período pós-pandemia, impedindo-nos de cumprir com a premissa básica de uma justiça democrática e justa. Para tentarmos entender como o precário acesso aos meios virtuais influenciou no acesso à justiça pelos sujeitos mais desfavorecidos no período da pandemia do Covid-19, realizamos uma pesquisa de dados, já esse tipo de estudo é pertinente para dar vida aos dados teóricos.

Nesse viés, como exemplo dos reflexos da pandemia no acesso à justiça e da necessidade de pensarmos em novos modelos de serviços judiciários, escolhemos as varas cíveis e de família e sucessões do foro central da Comarca da Região Metropolitana de Maringá no Paraná. Foram coletados para comparação dados sobre novos processos recebidos, disponíveis no sistema Projudi (Tribunal de Justiça do Paraná, 2021), no período de 16 de março de 2019 a 15 março de 2020, correspondentes ao ano anterior ao início da pandemia, e de 16 março de 2020 a 15 de março de 2021, representativos do primeiro ano da pandemia e de atendimento remoto.

Os dados reunidos indicam que, no ano anterior à pandemia e ao trabalho remoto<sup>3</sup>, as sete varas cíveis juntas receberam 12.831 processos novos, com média de 1.833 processos novos por unidade, enquanto as duas varas de família receberam 6.054 processos novos, com média de 3.027 processos novos

---

<sup>3</sup> Foi considerado o período de 16 de março de 2019 a 15 março de 2020.

por unidade. Já no ano em que se instalou a pandemia (2020)<sup>4</sup>, as varas cíveis mantiveram praticamente o número de novas autuações, com ligeiro aumento de 0,3%, recebendo 12.874 processos novos, com média de 1.839 novos casos por unidade. Já as varas de família experimentaram uma redução de 19,87% no número de novas autuações, recebendo 4.851 novos processos, com média de 2.425 novos casos por unidade.

Como a maioria dos litigantes, nas varas de família, é assistida pela defensoria pública ou pelos serviços de assistência judiciária gratuita das faculdades de Direito, representando os casos de justiça gratuita 73% do total de processos em tramitação, ao passo que, nas varas cíveis, a gratuidade da justiça é proporcionalmente menor, representando, em média, 25% dos casos, e as partes são representadas por advogados particulares, já se percebe que os serviços públicos prestados de forma remota tiveram impacto mais significativo na camada populacional menos favorecida economicamente. Ou seja, os que dependem dos serviços de assistência judiciária gratuita tiveram o seu acesso à justiça reduzido durante o primeiro ano da pandemia.

Ao analisarmos os números de novos processos ajuizados mês a mês, notamos que, na comarca pesquisada, tanto as varas cíveis quanto as de família experimentaram significativa queda de processos ajuizados no início do atendimento remoto (abril de 2020). Contudo, enquanto as varas cíveis rapidamente voltaram aos patamares anteriores (e até ligeiramente superiores), as varas de família continuaram recebendo menos processos novos do que no ano anterior, o que indica, claramente, maior dificuldade de acesso à justiça.

No tocante às audiências de instrução e julgamento, o impacto foi diferente nas varas cíveis e nas varas de família. Enquanto, nas varas cíveis, durante o atendimento remoto, o número de designações subiu 16% em relação ao ano anterior, nas varas de família, as designações caíram 11% (queda 8,87% menor do que a queda no número de ações ajuizadas, o que indica que os magistrados mantiveram a sua produtividade, designando audiências nos casos possíveis).

Mais dramáticos ainda são os números relativos às audiências efetivamente realizadas. Se, antes do regime de atendimento remoto, nas varas cíveis, 72% das audiências designadas foram realizadas, passando as audiências a serem por

---

<sup>4</sup> Foi considerado o período de 16 março de 2020 a 15 de março de 2021.

videoconferência, esse percentual subiu para 74%. Já as varas de família tiveram significativo impacto, e se, antes da pandemia, 66% das audiências designadas eram realizadas, após elas se tornarem virtuais, apenas 29% delas puderam ser realizadas, o que significa que 71% dos casos em fase de instrução aguardam a realização de audiência, o que trará, certamente, um grande impacto no acervo futuro das unidades, aumentando os índices de congestionamento. Isso representa inegável prejuízo aos jurisdicionados, que precisarão de mais tempo para obter a tutela jurisdicional buscada.

A análise dos processos indica que o principal motivo para a não realização das audiências de instrução e julgamento foi a falta de condições técnicas das partes e/ou testemunhas para participarem do ato por meio de videoconferência, que vão desde a baixa qualidade da Internet em seus locais de moradia, falta de equipamento adequado ou falta de capacidade para lidar com o sistema. Essas audiências somente poderão ser realizadas quando ocorrerem de forma presencial ou, pelo menos, semipresencial, com o comparecimento dos que não tem acesso à Internet na sede do fórum ou em outro local, em que lhes seja dado o devido apoio material (equipamentos) e pessoal (para manejar o sistema).

A visível diferença apontada entre as varas cíveis e de família quanto às dificuldades para acessar os serviços judiciários digitalizados leva à reflexão sobre a necessidade e a conveniência de aproveitarmos o momento de grandes mudanças impostas pela pandemia de Covid-19, para mais do que colocar a justiça no Zoom, adotarmos novas formas de acesso à justiça, mais democráticas, desburocratizadas e fora do contexto da justiça formal, como será discutido no item seguinte.

## **CORTES COMO UM SERVIÇO E NÃO COMO UM LUGAR<sup>5</sup>**

A famosa frase de Richard Susskind (2019), da obra *Online Courts and The Future of Justice*, reflete o momento que o Poder Judiciário vem vivendo desde o início da pandemia de Covid-19. Se, em novembro de 2019 (data do lançamento da obra), a previsão do autor era a de que levaríamos 10 anos para realizar a transição do modelo de atendimento tradicional para o digital, a pandemia

---

<sup>5</sup> Tradução livre do original em inglês *Court as a service, not as a place*.

acelerou o processo para poucos meses. Se os Tribunais 100% digitais eram uma mera expectativa, eles tornaram-se, rapidamente, a realidade, e o lugar onde se situa a sede da justiça passou a ser de quase nenhuma importância.

Segundo Susskind (2020), independentemente da pandemia de Covid-19, a sede dos Tribunais, a sua localização e majestade não deveriam ter relevância, pois o fim almejado não está materialmente inserido em prédios, mas no resultado do trabalho de seus membros. Para o autor, o papel mais relevante da tecnologia é conduzir à transformação, portanto, pode-se concluir que de nada adianta o investimento tecnológico sem que os operadores do sistema de justiça se dispam das armaduras culturais e proponham-se a repensar a justiça em suas formas tradicionais. Por isso, as mudanças que foram introduzidas às pressas, no Poder Judiciário, pela premente necessidade de manter-se os serviços funcionando, devem ser reavaliadas antes de serem definitivamente incorporadas como processos perenes de trabalho.

A digitalização dos serviços judiciários (e não apenas dos processos) foi adotada emergencialmente, a fim de que a sociedade pudesse continuar a receber atendimento judicial sem risco de contaminação de partes, advogados e servidores e sem agravar ainda mais a crise sanitária. Esse movimento atendeu a um contexto momentâneo. Entretanto, não podemos, simplesmente, integrar e institucionalizar as novas formas de trabalho e os novos mecanismos estabelecidos sem reflexão, antecipação e deliberação inclusiva, a fim de verificar se eles atendem de fato ao primórdio do acesso à justiça.

Susskind (2020) apontou como os três maiores desafios do Poder Judiciário na atualidade: (I) manter um nível suficiente e eficiente de serviços enquanto os Tribunais estiverem forçadamente fechados; (II) lidar com o acúmulo de casos decorrentes da paralisação de alguns dos serviços judiciais (por exemplo, juris, estudos técnicos, audiências e outros atos que não puderam ser realizados de forma virtual), com o conseqüente aumento dos níveis de congestionamento dos tribunais; e (III) garantir o acesso à justiça. Se os dois primeiros desafios são novos e decorrem da virtualização emergencial do atendimento, o terceiro, embora tenha ganhado um novo elemento complicador, é antigo e conhecido.

Esses desafios nos remetem ao sistema multiportas e aos métodos alternativos de solução de conflitos (MASCs), pois é preciso criar maneiras de

incluir os social, econômica, cultural e digitalmente excluídos, além de dar cabo do acúmulo de feitos gerados pela restrição do trabalho no período pandêmico. Como Bacellar (2013) apontou, o acesso à justiça deve ser entendido como aquele que propicia a oferta de métodos adequados de resolução de conflitos dentro ou fora do Estado. Sendo assim, conforme o autor, o grande volume de casos já ajuizados, que compõem um estoque sem solução adequada, traz a necessidade de pensar-se não apenas a entrada, mas também a saída da justiça no Brasil.

Recordemos que o Tribunal multiportas foi criado na década de 1970, nos Estados Unidos, pelo professor de direito de Harvard Frank E. A. Sander. Trata-se de uma instituição que pretende direcionar os processos que chegam a um Tribunal para os métodos de resolução de mais adequados ao conflito apresentado, economizando tempo e dinheiro tanto para os Tribunais quanto para os litigantes (Almeida; Almeida; Crespo, 2012).

A partir da experiência estadunidense, o sistema multiportas foi introduzido no Brasil em 2010, por meio da Resolução nº 125 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2010; Almeida; Almeida; Crespo, 2012). Vários foram os fatores que motivaram a iniciativa, entre eles o forte movimento internacional de ressignificação do direito ao acesso à justiça, visto como o direito ao acesso à ordem jurídica justa (Watanabe, 2019); a democratização dos meios de solução dos conflitos; a crise do Poder Judiciário, que ganhou proporção a partir da década de 1990, com o aumento substancial de demandas ajuizadas e não julgadas. Para a operacionalização das múltiplas portas, a resolução prevê a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflito (Cejuscs) – unidades judiciárias (Conselho Nacional de Justiça, 2016)<sup>6</sup>, responsáveis pelas audiências de conciliação e mediação, bem como o atendimento e a orientação ao cidadão (Conselho Nacional de Justiça, 2013), atribuições essas que podem ser ampliadas e fortalecidas no pós-pandemia.

No modelo original, o objetivo era evitar a judicialização dos conflitos e a triagem dos casos, para a escolha da melhor “porta” de atendimento acontecer antes mesmo da formalização da demanda (instauração do processo judicial). Devido às peculiaridades do sistema processual nacional, em especial pela interpretação restritiva ao princípio constitucional da inafastabilidade da

---

<sup>6</sup> A Resolução CNJ nº 219/2016 deu aos Cejuscs a classificação de unidades judiciárias.

jurisdição e à cultura de ver a judicialização como a única forma viável de solução de conflitos, ou cultura da sentença, como chamado por Watanabe (2005), no Brasil, os métodos de solução alternativa de conflitos foram trazidos para dentro do Poder Judiciário que passou a ter também a função de mediar o diálogo entre as partes na busca da autocomposição (Bacellar, 2013).

No momento atual, principalmente como demonstrado pelos dados obtidos e discutidos no item anterior, mostra-se pertinente repensar não apenas o acesso à justiça formal, mas também o modelo de Tribunal multiportas, afinal, de acordo com Susskind (2020, tradução nossa): “Deixar nosso sistema judicial atual no Zoom não é uma mudança de paradigma”.

Por isso, é importante atermo-nos ao conceito do que Susskind (2020) chamou de “Tribunal estendido”. Para ele, esse termo consiste no oferecimento de serviços judiciários que vão além das sentenças adjudicadas, incluindo um sistema de diagnóstico e informação, que possa ajudar os usuários do sistema a compreender seus direitos e suas obrigações; e guias de orientação que possam ajudá-los a identificar as opções de tratamento dos conflitos além da esfera judicial. Isso significa que o “Tribunal estendido” deve oferecer ferramentas que ajudem o cidadão a reunir documentos, bem como oferecer mecanismos de resolução de conflitos extrajudicial e comunitárias, não como uma oferta do setor privado, mas como parte integrante do serviço público do Tribunal. Isso inclui também oferecer orientações prévias sobre direitos e deveres, sistemas de diagnóstico e ferramentas que encorajem o uso de formas alternativas de tratamento dos conflitos, inclusive fora do sistema tradicional de justiça.

Não basta, na visão do autor, fomentar a autocomposição dentro do processo judicial formal, seja ele físico ou digital. Agora, temos a oportunidade de refletir sobre outras portas de acesso à justiça, menos burocráticas e mais democráticas, inclusive próximas ao proposto por Boaventura Sousa Santos nas sociologias das ausências e das emergências (1982; 1986). As intensas mudanças e o momento de reorganização propiciam pensar em procedimentos que atendam, ao mesmo tempo, os princípios processuais constitucionais, as exigências de efetividade e a geração de resultados úteis, dentro da perspectiva do Estado Democrático de Direito (Nunes, 2008), em que o Poder Judiciário seja espaço de inclusão, e não de reforço de desigualdades sociais.

Nesse sentido, já são desenvolvidos programas como o “Pacificar é Divino”, em que líderes religiosos são treinados para oferecer orientações à comunidade e até mediar pequenos conflitos; o “Cejusc-Procon”, cujo objetivo é promover o aperfeiçoamento do sistema de tratamento dos conflitos consumeristas por meio da instalação de uma extensão do Cejusc nas dependências do Procon municipal; o “Justiça nos Bairros”, em que são feitos atendimentos pré-agendados em comunidades, com perícias, audiências e recebimento de reclamações; os juizados itinerantes, a exemplo do “Juizado Móvel de Trânsito”, implantado em Maringá/PR; e os projetos de mediações comunitárias conduzidas por mediadores ligados aos Cejusc, cujos acordos são encaminhados para homologação judicial, como um programa existente em Ponta Grossa/PR, todas ações já implantadas e coordenadas pelo Tribunal de Justiça do Paraná.

Existem ações semelhantes pelo Brasil a fora. Câmaras de mediação familiar, como a criada pela Defensoria Pública de Porto Alegre/RS que oferece educação em direitos à população e viabiliza a mediação familiar como alternativa ao ajuizamento de ações no Judiciário gaúcho, valendo-se de métodos autocompositivos para solucionar litígios e conflitos no ambiente familiar; o “Programa Justiça Cidadã”, criado pela Defensoria Pública de Goiás, com o objetivo de implantar ações de garantia de acesso à justiça para pessoas carentes; e o “Balcão de Direitos”, criado pela organização Viva Rio e muitos outros serviços já existentes.

Há ainda a possibilidade de integração dos serviços judiciários com outros serviços públicos mais amplos, como as “Ruas da Cidadania”<sup>7</sup> ou o “Poupatempo”<sup>8</sup>. Além disso, com alguma criatividade e pouco investimento, é possível sistematizar e implementar outros programas ou ações, para que os excluídos da justiça formal digital tenham acesso à ordem jurídica justa, podendo ver os seus conflitos acolhidos e resolvidos por intermédio dos meios

---

<sup>7</sup> Programa da Prefeitura Municipal de Curitiba que funciona como um braço da Prefeitura nos bairros, oferecendo à população dos bairros serviços municipais, além de serviços das esferas estadual e federal e pontos de comércio e lazer.

<sup>8</sup> Programa do Estado de São Paulo para facilitar o acesso do cidadão às informações e aos serviços públicos. O programa reúne em um único local órgãos e empresas prestadores de serviços de natureza pública, realizando atendimento sem discriminação ou privilégios com eficiência e cortesia.

adequados. Isso porque, nas palavras de Susskind (2020), os serviços estendidos propostos

serão menos sobre a resolução formal e mais sobre a prevenção e contenção de disputas – colocar uma cerca no topo do penhasco em vez de uma ambulância no fundo e desencorajar a escalada do conflito como frequentemente acontece quando o processo legal começa e os advogados iniciam o combate. (Susskind, 2020, p. 4)

Em um primeiro momento, esses serviços estendidos podem parecer estranhos ou pouco judiciais, já que fogem da concepção usual de serviço judicial, mas oferecem a oportunidade de pensarmos para além de conciliações e mediações endoprocessuais, inseridas em processos formais e burocráticos, sejam eles físicos ou eletrônicos. Os estímulos às soluções extrajudiciais, aos programas de justiça comunitária, à criação de câmaras, aos centros, às unidades de mediação e arbitragem podem ser ajustados com adequação e maior amplitude à convivência pacífica entre os cidadãos brasileiros (Bacellar, 2016, p. 47).

Os momentos de crise são propícios à inovação, por isso, é preciso aproveitar o que estamos vivendo para inovar, criar portas de entrada, novos canais de comunicação mais horizontais, democráticos e melhores portas de saída, para que os Tribunais, sejam eles físicos ou remotos, não deixem de ser espaços de diálogo democrático e passem a ser, ainda mais, elitizados. É preciso acelerar o desenvolvimento de novas maneiras de prestar a justiça, com o incentivo a novos métodos de solução de conflito que não passem, necessariamente, pela justiça formal, mas sejam por ela coordenados e supervisionados. É preciso criar formas mais desburocratizadas, econômicas, acessíveis e simples de resolver os conflitos, sob a supervisão do Poder Judiciário, mas fora do ambiente judicial formal.

Digitalizar os processos e os serviços judiciais foi necessário. Nada indica que haverá retorno integral às atividades judiciárias nos moldes como eram desenvolvidas antes da pandemia de Covid-19. No entanto, a digitalização dos serviços e dos processos não parece ser suficiente para superar o problema do acesso à justiça, agravado pela demanda reprimida (conflitos não levados

ao Poder Judiciário por falta de acesso) e do enorme acúmulo de processos (ajuizados, mas não terminados), aumentado pelas restrições ao atendimento presencial. Como Susskind (2019) afirmou, turbinar o sistema existente ou realizar audiências por vídeo não parece ser suficiente.

É oportuno pensar em termos de inovação responsável, em que o ser humano é o centro das atenções, para criar-se um conjunto de serviços e processos que sejam disponibilizados à população, principalmente a mais carente, para que ela possa ter o apoio do Estado para resolver os seus conflitos, sem necessariamente precisar recorrer ao serviço judicial tradicional, seja ele físico ou remoto. Nesse ponto, voltamos a Boaventura Sousa Santos (2006, p. 167), para quem o direito de acesso à justiça é um “direito de charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais”. Se o Estado não fornece a justiça, ela será fornecida por terceiros, tenham eles legitimidade ou não, como verifica-se o movimento nas favelas brasileiras, em que a ausência do Estado fez os traficantes (e atualmente milicianos) assumirem o protagonismo nas soluções dos conflitos (Sousa Santos, 1982).

Crespo (2012), por sua vez, faz importante alerta quando lembra que, embora a maioria das constituições da América Latina, inclusive a Constituição brasileira de 1988 (CF/1988), assegure a proteção dos direitos dos cidadãos, mais especificamente o direito de acesso à justiça, esses direitos, de uma forma geral, constituem, na realidade, apenas uma aspiração, já que os mecanismos de implementação são frágeis. Assim, a resolução de conflitos na América Latina opera em uma área de “pálida sombra da lei”<sup>9</sup> (Crespo, 2012, p. 41).

---

<sup>9</sup> Vale esclarecer que, conforme Crespo (2012), a expressão “sombra da lei” designa “a influência que a lei exerce sobre as interações e transações diárias dos cidadãos. O aprimoramento da sombra da lei assegura um mínimo de justiça e age como uma avaliação comparativa para garantir acordos justos e razoáveis. Sem isso, esses acordos justos e razoáveis não poderão ser garantidos. Ela também assegura a BATNA (*Better Alternative to a Negotiated Agreement*, ou seja, melhor alternativa para um acordo negociado) no processo de barganha, garantindo assim acordos justos. É também a possibilidade de recurso, na eventualidade de uma negociação malsucedida, ou a possibilidade de implementação, no caso de não cumprimento de um acordo negociado. Por outro lado, quando a sombra da lei não existe, ou quando essa sombra é mais pálida, as partes não têm os recursos judiciais como uma BATNA, nem possuem garantia de que terão recurso, ou implementação, no caso de falha do método alternativo de conflito eleito. O resultado é um aumento da probabilidade de acordos injustos e não equânimes” (Crespo, 2012, p. 41).

Por fim e não menos importante, é imperioso assegurar que os MASCs e as novas portas de acesso à justiça sejam alternativas reais e operem com uma “opção judicial prática” (Crespo, 2012, p. 42), de forma que, se não obtida a resolução do conflito pelo meio alternativo, os conflitantes tenham, na sequência, assegurado um recurso prático a um Judiciário eficiente, para que não representem postergação da justiça ou, em última análise, denegação da justiça ou criação de uma justiça paralela, oficiosa e ineficiente.

Ao invés de encorajar as pessoas a procurarem, diretamente, o processo judicial formal, parece adequado oferecer um conjunto alternativo de recursos acessíveis, utilizáveis e inteligíveis que as ajudem a resolver os seus problemas, de forma rápida, compreensível, democrática e sem a dor de um litígio. Com isso, além da satisfação do usuário, da efetivação do direito de acesso à justiça e do fortalecimento do tecido social, contribui-se ainda para diminuir um dos grandes problemas do Judiciário no período pós-pandemia: o congestionamento desnecessário do sistema.

Entretanto, ao mesmo tempo, para que os meios alternativos de solução de conflitos possam funcionar de modo eficaz, deve-se assegurar um mínimo de justiça nos acordos negociados. Em caso de insucesso, as portas de acesso à justiça convencional devem estar disponíveis, por meio de defensoria pública, serviços de assistência e orientação judicial, bem como pelo fornecimento de meios de acesso às audiências remotas, com salas para audiências semipresenciais instaladas nos fóruns, escolas públicas, centros comunitários, igrejas ou outros locais de fácil acesso, principalmente nas localidades mais isoladas, dotados de equipamentos e tecnologias necessários, bem como uma equipe de apoio para auxiliar o acesso aos serviços judiciários digitais.

Se, em curto prazo, a preocupação dos Tribunais é fazer as adaptações necessárias, impostas pela pandemia, para que os serviços fossem prestados de forma eficiente e sem interrupção; em longo prazo, considerando que as mudanças implantadas não serão simplesmente desconsideradas e passarão a fazer parte das novas rotinas, há que se pensar em novos sistemas judiciais, novas formas de gestão de pessoas e de processos, novas configurações tecnológicas e novo desenho de espaços físicos, sendo todos mais centrados no usuário, menos burocráticos, mais acessíveis, sustentáveis e melhores do que os atuais.

Essa “informalização da justiça”, ainda que enfrente críticas por parte daqueles que consideram que a ruptura com a jurisdição tradicional pode levar à perda de direitos estabelecidos por meio da lógica jurídica liberal, seria a “possibilidade de realização de um tipo mais humano de justiça, adequada às comunidades, visto que criada, também, com a participação delas” (Veronese, 2007, p. 29).

## CONCLUSÃO

O poeta italiano Petrarca dizia: “Navegar é preciso, viver não é preciso”<sup>10</sup>. Podemos dizer: inovar é preciso, continuar não é preciso. As inovações introduzidas por força da pandemia de Covid-19 e da necessidade de tornar digitais os serviços judiciários para que continuassem a ser oferecidos apesar das restrições do período pandêmico foram inevitáveis. Todavia, mantê-las no período pós-pandêmico é uma escolha que precisa levar em conta as necessidades de todas as camadas da população, sendo o ser humano o foco principal de qualquer mudança ou inovação institucionalizada. Temos que pensar em novas formas de acesso à justiça e na efetiva implantação do Tribunal multiportas como forma de incentivo a meios alternativos de resolução de conflitos, inclusive pela via dos serviços estendidos, tudo sob o controle e a supervisão do Estado.

Não se trata de terceirizar ou privatizar a justiça, entregando o papel de distribuir a justiça a escritórios de mediação, a ONGs ou a igrejas, mas sim de pensar, sistemicamente, e agir em cooperação, usar de maneira humanizada as tecnologias disponíveis, colocar o usuário no centro das preocupações e trazer para a justiça os 25% da população alijados do acesso à Internet, mais todos aqueles que, embora tenham acesso à rede, não dispõem de qualidade de sinal, conhecimentos tecnológicos, equipamentos e informações suficientes para integrarem-se ao sistema formal de justiça transformada em um serviço digital.

Os Tribunais digitais podem ser uma boa opção – só o tempo dirá. Entretanto o tempo já nos mostrou que os meios tradicionais de resolver conflitos, em uso desde o século XIX (Susskind, 2019), sejam eles digitais ou

---

<sup>10</sup> A frase foi atribuída inicialmente ao general romano Pompeu, que, no século I a.C., dizia: “*Navigare necesse, vivere non est necesse*”. Depois, no século XIV, o poeta italiano Petrarca a adotou.

físicos, também não têm sido suficientemente eficientes. Temos que pensar diferente. O grande desafio é descobrir como.

Em resumo, a pesquisa que vimos até agora sugeriu que algumas – e provavelmente muitas – disputas legais podem de fato ser tratadas remotamente, muitas vezes a um custo mais baixo, de forma mais conveniente, mais rápida e menos combativa do que em nosso sistema tradicional. No entanto, isso deve ser tomado como uma hipótese provisória que devemos desafiar e testar sistematicamente. Para tanto, precisamos coletar mais dados sobre casos reais que foram concluídos remotamente e disponibilizá-los para nossos cientistas sociais, os quais podem avaliar desapassionadamente o que foi alcançado e o que não foi.

Por sua vez, essa avaliação pode formar uma base de decisões informadas sobre o que deve ser preservado, uma vez que o vírus tenha sido eliminado e quais casos devem ser devolvidos aos Tribunais físicos convencionais. Se escolhermos institucionalizar os serviços judiciais digitalizados, isto é, tornar os Tribunais um serviço remoto depois que o vírus for combatido, contemplaremos uma mudança significativa no sistema de justiça que exige profunda reflexão. O sistema atual não é uma opção baseada em evidências que escolhemos conscientemente. É simplesmente onde estamos por força das imposições da pandemia. Podemos escolher se vamos persistir nele ou se vamos navegar em outros mares.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. A. de; ALMEIDA, T.; CRESPO, M. H. *Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BACELLAR, R. P. *Juiz servidor, gestor e mediador*. Brasília/DF: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2013.

\_\_\_\_\_. *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CBN. Maringá é eleita a melhor cidade do país para se viver. Curitiba, 2021. Disponível em: [https://cbncuritiba.com/maringa-eleita-melhor-cidade-do-pais-para-se-viver/amp/](https://cbncuritiba.com/maringa-eleita-melhor-cidade-do-pais-para-se-viver/). Acesso em: 25 ago. 2021.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. TIC domicílios 2019: principais resultados. Cetic.br/Unesco, 2020. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2019\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 10 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Justiça em Números 2020: ano-base 2019. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda nº 1, de 31 de janeiro de 2013. Altera os arts. 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 15, 16, 18 e os Anexos I, II, III e IV da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. *Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça*, Brasília/DF, n. 22, p. 2-6, 4 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em 11 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, [2016]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2274>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CRESPO, M. H. Perspectiva sistêmica dos métodos alternativos de resolução de conflitos na América Latina: primorando a sombra da lei através da participação do cidadão. In: ALMEIDA, R. A. de; ALMEIDA, T.; CRESPO, M. H. *Tribunal multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 39-85.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Maringá. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional. Comarca - Maringá. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2134>. Acesso em: 15 jun. 2021.

NUNES, D. Teoria do processo contemporâneo: por um processualismo constitucional democrático. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Minas Gerais, p. 13-30, 2008.

SOUSA SANTOS, B. de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 21, p. 11-44, nov. 1986.

\_\_\_\_\_. O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 10, p. 9-40, dez. 1982.

\_\_\_\_\_. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SUSSKIND, R. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2019.

\_\_\_\_\_. The Future of Courts. *The Practice*, 2020. Disponível em: <https://thepractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>. Acesso em: 6 set. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná, 2021. Disponível em: <https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/>. Acesso em: 15 jun. 2021.

VERONESE, A. Projetos judiciais de acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais. *Revista Direito GV* 5, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-34, 2007.

WATANABE, K. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz, MORAES, Mauricio Zanoide de *Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

\_\_\_\_\_. *Acesso à ordem jurídica justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

# A EXPERIMENTAÇÃO EM ANIMAL FRENTE ÀS POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS ALTERNATIVOS: UMA QUESTÃO ÉTICA E JURÍDICA

*ANIMAL EXPERIMENTATION IN THE FACE OF THE POSSIBILITIES OF  
USING ALTERNATIVE METHODS: AN ETHICAL AND LEGAL ISSUE*

**Cristiana Oliveira Batista de Andrade**

**RESUMO:** A experimentação científica em animais é uma prática muito utilizada desde os primórdios da humanidade e perpetuou até a atualidade como método principal de realização de experimentos, comprovação de hipóteses e observação de resultados. O presente trabalho pretende investigar como os animais ainda são tratados pela ciência mesmo com toda a evolução científica e tecnológica na atualidade, seus direitos amparados por leis, bem como as possibilidades de utilização de métodos alternativos, seus aspectos jurídico e ético. Trazendo o enfoque de que os objetos desses experimentos são seres vivos, sencientes, que, como os humanos, têm sentimentos, memória, medo, angústia, fome, sede, frio, calor e o mais importante: sentem dor. Conclusivamente, os métodos alternativos deveriam ser a prioridade e definidos em legislação específica.

**ABSTRACT:** *Scientific experimentation on animals is a widely used practice since the*

*dawn of humanity and has been perpetuated until nowadays as the main method for conducting experiments, proving hypotheses and observing results. This research's goal is to investigate how animals are still treated by science today, despite all scientific and technological developments, their rights supported by laws, as well as the possibilities of using alternative methods, their legal and ethical aspects. Bringing the focus that the objects of these experiments are living, sentient beings, who, like humans, have feelings, memory, fear, anguish, hunger, thirst, cold, heat and most importantly: they feel pain. As a conclusion, alternative methods should be a priority and defined by specific regulation.*

**PALAVRAS-CHAVE:** experimentação animal; métodos alternativos; direito dos animais; ética animal.

**KEYWORDS:** *animal experimentation; alternative methods; animal rights; animal ethics.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Evolução histórica da experimentação animal; 2 Aspectos éticos na experimentação animal; 3 A experimentação animal e sua evolução jurídica; 4 Evolução histórica das leis brasileiras de proteção aos animais; 5 A experimentação em animais e o Judiciário brasileiro; 6 A crueldade e ineficácia da experimentação animal; 7 Possibilidades científica e jurídica de substituição dos animais cobaias; 8 Métodos alternativos à experimentação animal comprovados; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

A experimentação científica em animais é uma prática usada desde a antiguidade e durante muito tempo foi possível notar que não havia preocupações nem leis que regulamentassem essa prática; porém, nos dias atuais, é notória a mudança nesse ínterim. No Brasil, a polêmica envolvendo a experimentação animal não é ignorada pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada vez mais têm sido criadas leis com o objetivo de evitar maus-tratos aos animais, inclusive aos usados em experimentos científicos, objetivando assegurar ao máximo sua dignidade e bem-estar.

Algumas ações civis públicas têm sido movidas contra maus-tratos e tortura desses animais, já que eles têm seus direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Inclusive a mais alta Corte jurídica do País, o Supremo Tribunal Federal (STF), tem se manifestado em defesa dos animais.

Essa prática tem se tornado uma questão muito debatida não só no Brasil, mas em todo o mundo, pois muitos países substituíram o antropocentrismo pela ética, moral e compaixão pela vida e o bem-estar dos animais. Com o passar do tempo e com os avanços científicos e tecnológicos, a causa vem ganhando mais defensores, até mesmo dentre os cientistas. Diante disso, o clamor social pelos direitos ao bem-estar, à dignidade, à vida e a substituição de animais por métodos alternativos têm crescido cada vez mais, ganhando força dia após dia.

Para o desenvolvimento do presente estudo, analisaremos a evolução histórica da experimentação animal, com o objetivo de definir seu conceito e origem, bem como o sofrimento a que os animais são submetidos, abordando os principais acontecimentos e seus protagonistas. Na sequência, serão apresentados seus aspectos éticos, demonstrando, a partir dos argumentos de alguns filósofos, que os hipotéticos benefícios que a experimentação animal oferece para os

humanos não comportam uma justificativa ética em detrimento de tamanho sofrimento imputado aos cobaias, ainda que permitido pelas leis vigentes. A experimentação animal e sua evolução jurídica será discutida verificando o histórico das leis de proteção aos animais diante do crescimento do clamor social por leis que os protejam e os livrem dessa crueldade. A evolução histórica das leis brasileiras de proteção aos animais passa por uma grande transformação no País e será apresentada. O Judiciário brasileiro tem sido um defensor de grande valia na luta contra tal prática e será mostrado como tem se manifestado sobre o tema. Posteriormente, a crueldade e a ineficácia da experimentação animal serão discutidas sob argumentos éticos, morais e científicos por filósofos e defensores dos animais. De igual maneira, serão examinadas as possibilidades científica e jurídica de substituição dos animais cobaias por métodos alternativos tanto na área experimental quanto na educacional, sua evolução histórica e crescimento na atualidade. Por fim, serão mostrados alguns métodos alternativos comprovados cientificamente, bem como sua busca em quase todas as áreas da investigação médica, congregando tecnologias oriundas dos mais diversos campos do saber.

## 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL

A experimentação animal é a prática de realizar intervenções em animais vivos ou recém-abatidos com a finalidade de beneficiar o conhecimento científico. A vivisseção é a modalidade mais comum da experimentação e consiste no ato de dissecar, separando as partes do corpo de um animal vivo<sup>1</sup>. Tal prática era utilizada desde quando a religião e a ciência não eram claramente distintas, e o advento da tradição judaico-cristã, especialmente na Idade Média, impulsionou ainda mais essa prática, ao retratar animais como seres desprovidos de alma e, por isso, incapazes de sofrer<sup>2</sup>.

Há registro de que a origem de experimentos com animais surgiu na Grécia Antiga, com o grego *Alcmaeon* (500 a.C.), que realizou os registros mais

---

<sup>1</sup> SCHATZMAYR, Hermann G.; MÜLLER, Carlos Alberto. As interfaces da bioética nas pesquisas com seres humanos e animais com a biossegurança. *Revista Ciência Veterinária nos Trópicos*, Recife, v. 11, supl. 1, p. 130-134, abr. 2008. Disponível em: <http://rcvt.org.br/suplemento11/130-134.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>2</sup> SANTOS, Cleopas Isaias. *Experimentação animal e direito penal*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 29.

antigos de que se tem evidências, ao expor seus conhecimentos sobre anatomia adquiridos em virtude da dissecação de animais<sup>3</sup>.

Na mesma época, surgiram defensores dos animais, como Pitágoras (570-495 a.C.), apontado como o primeiro a questionar e a criticar o consumo de carne e a matança de animais. A ele é atribuída a célebre frase<sup>4</sup>:

Enquanto o ser humano for implacável com as criaturas vivas, ele nunca conhecerá a saúde e a paz. Enquanto os homens continuarem massacrando animais, eles também permanecerão matando uns aos outros. Na verdade, quem semeia assassinato e dor não pode colher alegria e amor.

Dentre os defensores da experimentação animal, tem-se Aristóteles (384-322 a.C.), que dissecou minuciosamente animais para compreensão deles, e, em sua obra *De anima*, em que ele parte para a investigação da alma, sobretudo no que concerne à natureza, ele chega à conclusão de que os animais são semelhantes aos humanos: “possuem alma<sup>5</sup> e alguns traços psíquicos são os mesmos nos homens e nos animais”<sup>6</sup>.

Na Idade Moderna, as experimentações aumentaram substancialmente com um de seus grandes adeptos, o francês René Descartes (1596-1650), que se destacou ao classificar os animais como máquinas, por não possuírem razão e linguagem. Segundo ele, os animais eram destituídos de sentimentos e alma e, portanto, incapazes de sentir prazer ou dor<sup>7</sup>. Acreditava que seus gemidos e sons de dor expressados nos experimentos eram análogos ao “grunhir” das

---

<sup>3</sup> VIOLIN, Mary Ann. Pythagoras – The first animal rights philosopher. *Between the Species*, v. 6: Iss. 3, Article 8, p. 122-127, 1990. Disponível em: <https://digitalcommons.calpoly.edu/bts/vol6/iss3/8/>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES. *História dos animais*. Livros VIII-I. Tradução do grego de Maria de Fátima Sousa e Silva. Revisão de Branca Vilallonga. Lisboa: Impr. Nacional-Casa da Moeda, 2008. p. 402.

<sup>6</sup> ARISTÓTELES. *De anima*, livros I-III. Tradução de trechos de Lucas Angioni. Coleção Textos Didáticos, Campinas: IFCH/Unicamp, n. 38, 2002.

<sup>7</sup> DESCARTES, René. *Discurso do método*. São Paulo: Martins fontes, 2009. p. 91 et seq.

engrenagens de um relógio, ou máquinas com seu funcionamento comprometido, criando, assim, a “teoria mecanicista”, que teve muitos adeptos<sup>8</sup>.

Por essa razão, a doutora em filosofia moral e teoria política Sônia Felipe afirma que os experimentos dolorosos feitos em animais têm em Descartes seu patrono. Herança sofrida por muitos animais ainda na atualidade<sup>9</sup>.

No Renascimento, com o homem no centro das preocupações, consolidou-se a ideia de que todas as coisas existentes deveriam servir à espécie humana. Esse antropocentrismo fortaleceu ainda mais a experimentação em animais como método padrão de investigação científica e com finalidade didática na medicina<sup>10</sup>. Essa concepção prevaleceu nos séculos seguintes, principalmente no período do Racionalismo Moderno, no século XVII, quando a experimentação animal atingiu seu auge<sup>11</sup>.

Somente na transição para a Idade Contemporânea, com o evolucionismo, nasceu uma nova forma de enxergar os animais, com as descobertas de Charles Darwin, afirmando que a diferença do homem para os demais animais é de grau, não de natureza, que ambos partem de uma origem comum, diminuindo a superioridade humana e a maquinização dos animais<sup>12</sup>.

Outro marco fundamental para o estabelecimento de limites à utilização de animais em experimentos e ensino, ainda nos anos de 1860, foi o episódio envolvendo a esposa e a filha de Claude Bernard, médico e fisiologista francês, quando este utilizou o cachorro de estimação da sua filha para dar aula aos seus alunos. Ele defendia que parte da postura do cientista é ser indiferente ao

---

<sup>8</sup> FELIPE, Sônia T. *Ética e experimentação animal: fundamentos abolicionistas*. Florianópolis: UFSC, 2007. p. 41.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>10</sup> TINOCO, I. A. P.; CORREIA, M. L. A. Reflexões éticas sobre a vivisseção no Brasil. In: *Encontro Nacional do Conpedi*, 19, 2010. *Anais*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 6459-77. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/florianopolis/Integra.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 6459-77.

<sup>12</sup> CRUZ, Janildes Silva. Os animais, o mercado e o Direito: argumentos para uma injustiça abolicionista. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 8, n. 13, p. 169-198, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.animallaw.info/sites/default/files/brazilvol13.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

sofrimento dos animais de laboratório; em resposta a esse ato, sua esposa se separou e fundou a primeira associação para a defesa dos animais de laboratório<sup>13</sup>.

Nessa época, a questão ética e moral começava a ser debatida em todo o mundo, e, diante disso, o clamor social pelos direitos ao bem-estar, dignidade, vida e substituição de animais por métodos alternativos em experimentos crescia substancialmente. Desse modo, a crítica aos métodos científicos objetivava indicar outros caminhos para impedir o sofrimento desses seres passíveis de sensibilidade. Para alcançar esse objetivo, surgiu a necessidade de equilibrar ética e experimentação animal.

## 2 ASPECTOS ÉTICOS NA EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL

Somente no início do século XX, aproximadamente em 1909, foi proposta pela Associação Médica Americana a primeira publicação sobre aspectos éticos na utilização de animais em experimentação<sup>14</sup>.

Outro passo importante foi dado na Inglaterra, em 1959, pelo zoólogo William Russell e pelo microbiologista *Rex Burch*, ao publicarem a obra *The principles of human experimental technique*, estabelecendo princípios orientadores ao uso de animais na pesquisa, conhecido como o Princípio dos “3Rs”: *reduce*, *replace* e *refine*. *Reduce* (redução) determina que os pesquisadores devem utilizar o mínimo de animal em um experimento. *Refine* (refinamento) determina o uso de analgesia, sedação e eutanásia, com o propósito de reduzir a dor e desconforto, evitando, ao máximo, o estresse e *distress* dos animais. *Replace* (substituição) orienta para o uso de métodos alternativos, sempre que possível<sup>15</sup>.

A partir da década de 1970, o debate sobre as considerações éticas envolvendo a experimentação em animais cresceu de forma acentuada, sendo marcado por publicações, como o livro *Animal liberation*, de Peter Singer, publicado em 1975, que causou polêmicas por defender a libertação total dos animais, em experimentos científicos e na indústria de cosméticos e alimentícia. Tal obra

<sup>13</sup> BAEDER, Fernando Martins et al. Percepção histórica da Bioética na pesquisa com animais: possibilidades. *Revista Bioethikos*, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 313-320, jul./set. 2012. Disponível em: [http://www.saocamillo-sp.br/pdf/mundo\\_saude/96/7.pdf](http://www.saocamillo-sp.br/pdf/mundo_saude/96/7.pdf). Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>14</sup> MÓI, Samylla; VENANCIO, Renato. *A proteção jurídica aos animais no Brasil: uma breve história*. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 13.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 13.

era considerada pelos defensores dos animais uma bíblia, no qual são descritas as condições às quais os animais eram submetidos nas experimentações e nas indústrias. Singer chama a atenção para o “especismo” praticado pelos humanos contra os animais, o que fez as pessoas refletirem sobre o assunto e aumentar o número de organizações defensoras dos animais<sup>16</sup>.

O grande marco na proteção dos animais se deu em 1978, na cidade de Bruxelas, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos dos Animais feita pela Unesco, da qual diversos países são signatários, inclusive o Brasil. Com ela se adota uma nova filosofia de pensamento sobre o direito dos animais, reconhecendo o valor da vida de todos os seres vivos<sup>17</sup>.

Um dos maiores expoentes na reflexão sobre os direitos dos animais da atualidade, Tom Regan também contradiz os argumentos mecanicistas de Descartes, preceituando que, como os animais, alguns humanos, por exemplo, bebês, crianças e deficientes mentais, são desprovidos de racionalidade e incapazes de refletir moralmente sobre as suas ações. Ainda assim, não são reduzidos a meros instrumentos para a satisfação dos interesses dos racionais, tampouco são ameaçados, privados da sua liberdade, malnutridos, feridos, mutilados, mortos etc.<sup>18</sup>. Independentemente de não possuírem as capacidades da racionalidade ou da reflexão moral, são merecedores de consideração ética, apenas por serem sujeito de uma vida (*subject of a life*)<sup>19</sup>, pois todos os seres humanos ou não humanos que são capazes de sentir prazer, emoções complexas, desejos, dor, poder agir e sofrer... devem ser merecedores inquestionáveis de consideração ética, do direito de não sofrer e do direito à vida; portanto, devem-se respeitar os animais pelo menos tanto quanto se deve respeitar esse grupo de humanos, mesmo que ambos não sejam detentores das capacidades da racionalidade ou da reflexão moral<sup>20</sup>.

Foi no século XIX, diante das controvérsias que envolviam a experimentação animal, e com o aumento dos defensores e das organizações protetoras dos

<sup>16</sup> BAEDER, Fernando Martins et al. Op. cit., p. 315.

<sup>17</sup> LEVAL, Laerte Fernando. *Direito dos animais*. Campos do Jordão: Mantiqueira, 2004.

<sup>18</sup> Cf. REGAN, Tom. *Defending animal rights*. Chicago: University of Illinois Press, 2001. p. 235-250.

<sup>19</sup> Cf. REGAN, Tom. *Defending animal rights*. Op. cit., p. 243.

<sup>20</sup> REGAN, T. *Jaulas vazias: encarando o desafio dos direitos dos animais*. Porto Alegre: Lugano, 2006.

animais clamando por uma vida digna e sem crueldades, que começaram a surgir as primeiras leis de proteção aos animais cobaias<sup>21</sup>.

### 3 A EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL E SUA EVOLUÇÃO JURÍDICA

Geralmente as leis nascem em cada país quando um grande número de pessoas acredita que um comportamento está errado, que atos comumente praticados são condenáveis, não devendo mais serem aceitos na sociedade. À medida que as sociedades evoluem, novos cenários surgem e, com eles, novos valores e controvérsias, e as leis costumam acompanhar esse processo, visando regular novas situações, ou seja, são regras impostas que todos devem seguir para alcançar um bem comum<sup>22</sup>.

No que concerne à relação entre homem e animal, não é diferente. À medida que o homem evoluía, mais contestadores contrapunham a teoria mecanicista cartesiana, defendendo que animais não são máquinas, têm sentimentos e sentem dor, portanto não deviam ser mal tratados<sup>23</sup>.

As primeiras leis acerca da temática surgiram em Londres. Em 1800, no parlamento britânico, foi proposta uma lei que proibia lutas de cães. Em 1809, na Grã-Bretanha, o *Lord Erskine* (1750-1823) propôs outra lei que punia quem maltratasse animais domésticos. Nenhum dos dois projetos foi aprovado, mas abriram caminho para que o tema começasse a ser discutido na Inglaterra<sup>24</sup>.

Em 1821, Richard Martins (1754-1834) propôs a criação de uma lei que protegesse os cavalos contra maus-tratos, medida também rejeitada. Porém, em 1822, este mesmo político conseguiu propor e aprovar a primeira lei para anular atos de tortura em animais, a Lei Inglesa Anticrueldade (*British Anticruelty Act*), porém era aplicável somente a animais domésticos de grande porte. No ano de 1824, surgiu, para garantir a aplicação da lei, a instituição que deu origem à *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals* (Sociedade para a Prevenção da Crueldade Animal). A sociedade existe até hoje, e aos poucos estabeleceu

---

<sup>21</sup> MÓI, Samylla; VENANCIO, Renato. Op. cit., p. 13.

<sup>22</sup> Ibid., p. 14.

<sup>23</sup> MÓI, Samylla; VENANCIO, Renato. Op. cit., p. 19.

<sup>24</sup> MÓI, Samylla; VENANCIO, Renato. Op. cit., p. 19.

filiais em vários países, como Escócia (1836), Irlanda (1840), Estados Unidos (1866) e Nova Zelândia (1882).

Vitória importante foi a propositura da primeira lei a regulamentar o uso de animais em pesquisa no Reino Unido, em 1876, com a publicação do *British Cruelty to Animal Act. Pass*<sup>25</sup>.

Na evolução jurídica da experimentação animal, é visível a influência que os pioneiros exerceram sobre outros países, servindo de norte para que estes, observando a trajetória daqueles, fossem aderindo à novidade, e assim as leis de proteção aos animais foram se estendendo pelo mundo.

#### 4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LEIS BRASILEIRAS DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS

No Brasil, a primeira documentação sobre proteção aos animais surgiu em 6 de outubro de 1886, e constava no Código de Posturas do Município de São Paulo<sup>26</sup>. Este coibia atos de maus-tratos, como castigos bárbaros e imoderados, em animais utilizados por cocheiros, ferradores, cavalariaços ou condutores de veículo de tração animal, já que, na era republicana, eram muito utilizados<sup>27</sup>.

Apesar de os primeiros passos jurídicos em favor dos animais terem sido dados, o Código Civil de 1916, no seu art. 47, considera os animais como objetos de propriedade<sup>28</sup>; no entanto, legislações que tratavam da proteção dos animais de forma mais concreta foram surgindo, tal como o Decreto nº 16.590/1924<sup>29</sup>, o qual proibia toda e qualquer diversão desenvolvida à custa de atos de crueldade e de maus-tratos em animais, como corridas bovinas ou brigas de aves em casas de diversões públicas.

<sup>25</sup> Ibid., p. 20.

<sup>26</sup> TINOCO, I. A. P.; CORREIA, M. L. Op. cit., p. 169-95.

<sup>27</sup> SALES, Mardjore Rodrigues de. Vivisseção - Legislação acerca do tema e direito à objeção de consciência. *Revista Viannas Sapiens*, v. 5, n. 1, p. 148-174, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/104/89>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil; revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, 5 jan. 1916. Disponível: <http://bit.ly/1U8omAt>. Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>29</sup> BRASIL. Decreto nº 16.590, de 10 de setembro de 1924. Aprova o regulamento das casas de diversões públicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16590-10-setembro-1924-509350-norma-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Durante o governo de Getúlio Vargas, foi promulgado o Decreto nº 24.645/1934<sup>30</sup>, que determinava a tutela pelo Estado de todos os animais existentes no País. Tal decreto foi utilizado como norma referencial também para experimentações animais, já que não havia lei específica que regulamentasse as práticas vivisseccionistas no Brasil<sup>31</sup>.

Grande avanço foi dado em 1941, com o Decreto-Lei nº 3.688<sup>32</sup>, conhecido como Lei das Contravenções Penais, que, em seu art. 64, estabelecia a penalidade de prisão simples aos atos de crueldade contra animais, independentemente da finalidade didática ou científica do ato. Naquele ano, a prática de experiências dolorosas ou cruéis envolvendo animais em experimentos ou em ambientes acadêmicos foi elevada à categoria de contravenção penal.

Posteriormente, outras legislações importantes foram aprovadas. Em 1988, a Constituição Federal da República traz, no seu art. 225, § 1º, VII, como direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, também impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações<sup>33</sup>.

Contudo, foi em 1998, com a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998)<sup>34</sup>, com o texto do art. 32, *caput* e § 1º, que se teve um avanço para restringir as crueldades aos animais em experimentações didáticas e científicas, tornando ainda mais severa a pena para a prática de maus-tratos em animais de modo geral e considerando crime a realização de experiências dolorosas ou cruéis em animais vivos, mesmo com finalidade didática ou científica, na existência de recursos alternativos. Porém, nenhuma tratou especificamente do tema “experimentação animal com finalidade didática ou científica”.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934. Estabelece medidas de proteção aos animais; revogado pelo Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991. *Diário Oficial da União*, 13 jul. 1934. Disponível em: <http://bit.ly/1eMmbVB>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>31</sup> SANTOS, Cleopas Isaias. Op. cit., p. 33/34.

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das contravenções penais. *Diário Oficial da União*, 3 out. 1941. Disponível em: <http://bit.ly/1U2PflP>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>33</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://bit.ly/1L6oaCf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

Somente em 1995 foi aprovado, no Brasil, o Projeto de Lei nº 1.507<sup>35</sup>, de autoria do ex-Deputado Sérgio Arouca, 13 anos depois se transformou na Lei Ordinária nº 11.794/2008<sup>36</sup>, conhecida como Lei Arouca em homenagem a seu criador. Essa lei foi a primeira a estabelecer normas diretamente aplicáveis à prática de experimentação em animais com finalidade didático-científica no Brasil. Apesar de oferecer legislação mais específica com o intuito de aliviar o sofrimento dos animais cobaias, sua promulgação foi motivo de revolta na sociedade protetora dos animais, visto que não correspondeu à expectativa de abolição do uso de animais em práticas científicas, aguçando ainda mais o embate entre a comunidade científica e a sociedade protetora dos animais<sup>37</sup>.

Outra lei importantíssima em favor dos animais cobaias foi sancionada em São Paulo, 23 de janeiro de 2014, pelo Governador Geraldo Alckmin, a Lei Estadual nº 15.316/2014<sup>38</sup>, projeto de lei de autoria do Deputado Feliciano Filho (PEN), que foi proposta em 24 de outubro de 2013, dias depois de ativistas dos direitos dos animais invadirem o Instituto Royal, em São Roque, e resgatarem cães da raça Beagle e coelhos de suas dependências, usados em pesquisas de medicamentos. Essa lei visa à proibição de testes em animais pelas indústrias e cosméticas; com ela, São Paulo se tornou o primeiro estado a proibir testes com animais – apesar de apresentar restrições ao uso de animais apenas na atividade industrial de cosméticos.

A maior vitória se deu recentemente, com a aprovação do Projeto de Lei nº 27/2018, que criou o regime jurídico especial para os animais. Estes passaram

---

<sup>35</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 1.507, de 30 de agosto de 1973. Estabelece normas para a prática didático-científica da “vivição de animais”, e determina outras providências; transformado na Lei Ordinária nº 6.638, de 8 de maio de 1979. Brasília, 1979. Disponível em: <http://bit.ly/1OYKtYH>. Acesso em: 15 abr. 2020.

<sup>36</sup> BRASIL. Lei Ordinária nº 11.794/2008. Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais; revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11794.htm). Acesso em: 15 abr. 2020.

<sup>37</sup> DALBEN, Djeisa; EMMEL, João Luís. A Lei Arouca e os direitos dos animais utilizados em experimentos científicos. *Revista Eletrônica de iniciação Científica*, Itajaí, v. 4, n. 4, p. 280-91, 2013. Disponível em: <https://www.univali.br/graduacao/Artigos/Attachments/944/Arquivo%2016.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

<sup>38</sup> VALLE, Caio do. Alckmin sanciona lei que proíbe testes em animais pela indústria cosmética. Disponível em: <http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-sanciona-lei-que-proibe-testes-em-animais-pela-industria-cosmetica,11F1870>. Acesso em: 8 abr. 2020.

a ter natureza jurídica *sui generis*, e não poderão mais ser considerados objetos, mas sim sujeitos de direitos despersonalizados. Reconheceu que animais têm sentimentos e sentem dor<sup>39</sup>.

O tema também tem movimentado o Judiciário do Brasil nos últimos anos, que tem se pronunciado geralmente contra os maus-tratos aos animais.

## 5 A EXPERIMENTAÇÃO EM ANIMAIS E O JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Judiciário brasileiro também tem se pronunciado muitas vezes contrário à experimentação animal, sendo um defensor de grande valia na luta contra tal prática. A primeira decisão judicial antivivisseccionista no País se deu em 2004, na cidade de São José dos Campos (SP), quando a Juíza Ana Paula T. de Carvalho, da 5ª Vara Cível, homologou acordo judicial feito em uma ação civil pública, ajuizada pela Promotoria da cidade, contra o Centro de Trauma do Vale na Área de Saúde Ltda., responsável pelo curso ATLS – *Advanced Trauma Life Support* (Suporte Avançado de Vida ao Trauma), que realizava experimentos de traumatologia com cães. Segue trecho da petição<sup>40</sup>:

Assim sendo, o Ministério Público requer, *inaudita altera pars*, seja concedida a liminar para que seja vedada a utilização de animais no curso ATLS, em quaisquer estabelecimentos públicos ou particulares de São José dos Campos, abstendo-se a parte requerida de fazer uso de cães ou de quaisquer outros animais em seus cursos.

Conduta de relevante importância também ocorreu em Maringá, estado do Paraná, em 19 de outubro de 2011, onde o Ministério Público também moveu ação civil pública em face da Universidade Estadual de Maringá/PR, depois de um abaixo-assinado, com mais de 6 mil assinaturas, noticiando possível prática

<sup>39</sup> BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2018. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a natureza jurídica dos animais não humanos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>. Acesso em: 8 abr. 2020.

<sup>40</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública Ambiental. Processo nº 577.04.251938-9. 5ª Vara Civil. Disponível em: <https://observatorio-eco.jusbrasil.com.br/noticias/2318761/integra-peticao-e-sentenca-sobre-o-uso-cruel-de-caes?ref=serp>. Acesso em: 8 abr. 2020.

de maus-tratos a cães da raça “Beagle” usados em pesquisas no Biotério da Universidade. A autora da denúncia disse à Promotoria que ficou penalizada ao ver a situação dos animais usados no laboratório da UEM<sup>41</sup>.

Na petição, o promotor condena a utilização de animais vivos em pesquisas, cita alguns métodos alternativos que podem ser utilizados, bem como países que já proibiram totalmente o uso de animais vivos, como a Alemanha, a União Europeia (que já firmou várias diretrizes com o propósito de abolir os testes com animais), bem como a universidade brasileira USP (Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia), que adota o método de Laskowski, que consiste no treinamento de técnica cirúrgica em animais que tiveram morte natural; a UNIFESP, que usa um rato de PVC nas aulas de microcirurgia; e a UNB, onde o programa de farmacologia básica do sistema nervoso autônomo é feito por simulação computadorizada – dentre outras.

A preocupação com o bem-estar e as questões éticas do uso de animais em experimentos científicos têm promovido sérias discussões entre pesquisadores, integrantes das sociedades protetoras dos animais e o Judiciário. Estes debates se intensificaram principalmente no início do século XIX, quando o número de entidades e de grupos preocupados com o bem-estar animal aumentou substancialmente na busca do fim da experimentação animal e das possibilidades científica e jurídica de implementação dos métodos alternativos a essa prática cruel<sup>42</sup>.

## 6 A CRUELDADE E INEFICÁCIA DA EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL

Sônia Felipe afirma que é evidente que alternativas aos modelos animais são buscadas tanto na área experimental quanto na área do ensino e agregam tecnologias e conhecimentos de diversas áreas do saber, pois resta claro que a grande maioria das experimentações feitas em animais são ineficazes e cruéis<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Proteção ao meio ambiente, fundações e terceiro setor. 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá. Inquérito Civil MPPR nº 0088.10.000351-1. Disponível em: <file:///Users/cristianaoliveira/Downloads/20048-Texto%20do%20Artigo-63568-2-10-20110926.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>42</sup> MIZIARA, Ivan Dieb; MAGALHÃES, Ana Tereza de Matos; SANTOS, Maruska d' Aparecida et al. Ética da pesquisa em modelos animais. *Brazilian Journal of Otorhinolaryngology*, v. 78, n. 2, p. 128-131, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-86942012000200020](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-86942012000200020). Acesso em: 10 abr. 2021.

<sup>43</sup> FELIPE, Sônia T. Op. cit., p. 67.

e que não se justificam, pois jamais teria sido responsável por algum avanço ou descoberta que ajudasse no desenvolvimento das ciências biomédicas ou na melhora da qualidade de vida da humanidade por meio da possibilidade de combate a doenças e, conseqüentemente aumento, da vida média, no passado, como a classe científica quer fazer parecer<sup>44</sup>. Afirma, ainda, que os cientistas têm acompanhado criticamente os fracassos da experimentação de drogas e medicamentos em animais na transposição dos resultados para a terapia em humanos<sup>45</sup>.

Coaduna do mesmo pensamento o escritor judeu Isaac Bashevis Singer, o qual preceitua em seu livro *Libertação animal* que o especismo pretende justificar-se sob a alegação de que tais experiências são vitais para fins médicos, a reduzir o sofrimento da humanidade com a descoberta de novos medicamentos, quanto a salvar inúmeras vidas humanas por meio da descoberta de cura para diversas doenças. Portanto, essa crença confortável está muito defasada da realidade, pois estudos comprovam grande margem de incompatibilidade de testes em animais e sua eficácia quando aplicados em humanos. Singer compara o tratamento que o homem dá aos animais ao nazismo e à escravatura<sup>46</sup>.

O clamor social e dos abolicionistas tem conseguido um cenário de mudanças cada vez mais restritivo em relação ao emprego de animais cobaias, o que acarretou num dilema à prática da experimentação animal<sup>47</sup>. Se, no início, esses estudos impulsionaram um tratamento mais “ético” ou “humanitário” aos animais cobaias, atualmente essas pesquisas estão provocando sérias considerações éticas a respeito do *status* moral e subjetivo dos animais de experimentação. Um marco histórico desses estudos (neuro)comportamentais foi a comprovação da presença de consciência em muitas espécies animais<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 22.

<sup>45</sup> Ibid., p. 23.

<sup>46</sup> SINGER, Peter. *Libertação animal*. Revisão de Rita Paixão. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 111.

<sup>47</sup> TRÉZ, Thales de Astrogildo e. Considerações sobre o conceito dos 3Rs e o potencial conflito com novas compreensões do animal experimental. *Revista Brasileira de Zootecias*, v. 19, n. 2, p. 105, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/zoociencias/article/view/24741>. Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>48</sup> Ibid., p. 105.

O escritor e ativista contra as experimentações animais Ruesch afirma que todos os experimentos em animais devem ser rejeitados por motivos éticos e, principalmente, por motivos científicos. Ruesch lista em seu livro os principais argumentos defendidos pelos abolicionistas e apresenta as razões pelas quais se posiciona pelo fim dos experimentos em animais. Destaca<sup>49</sup>:

Os experimentos com animais destroem o respeito pela vida e dessensibilizam o experimentador ante o sofrimento dos seus pacientes; quando se trata da produção de medicamentos, a possibilidade é limitada ou inexistente, em função das diferenças orgânicas, biológicas, anatômicas, metabólicas, genéticas e psíquicas existentes em cada espécie, sendo sua aplicabilidade sem valor, errônea e até prejudicial para os humanos.

Do mesmo entendimento, coaduna os dois maiores abolicionistas da experimentação animal no âmbito acadêmico brasileiro, os biólogos Sérgio Greif e Thales Tréz, que escrevem, em seu livro *A verdadeira face da experimentação animal*, a não confiabilidade dos testes em animais, pois estes sofrem variações impossíveis de serem controladas e quase na sua totalidade são incompatíveis com humanos, devido às diferenças intraespécie e interespécie, levando, assim, aos animais sofrimento e morte desnecessários<sup>50</sup>.

A mesma ineficácia é confirmada no aprendizado, em faculdades de medicina, por alguns médicos de renome, quais sejam: o Dr. Lawson Tait (1882), considerado pai da cirurgia moderna, foi médico do Hospital da Mulher de Birmingham e da Faculdade de Medicina da Universidade de Birmingham, pioneiro em cirurgia pélvica e abdominal. Ele critica suas aulas de cirurgia prática em cães. “Tive que desaprender tudo que tinha ‘aprendido’ em cães e começar novamente pela anatomia humana. Atrasei meu progresso em cerca de 12 anos”<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> FELIPE, Sônia T. Op. cit., p. 111.

<sup>50</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. *A verdadeira face da experimentação animal* - Sua saúde em perigo. Rio de Janeiro: Sociedade Educacional Fala Bicho, 2000. p. 31.

<sup>51</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 21.

O Dr. Abel Desjardins (1932), na época Presidente da Sociedade Francesa de Cirurgiões, Cirurgião Chefe do Colégio de Cirurgia da Faculdade de Paris e professor de cirurgia da France's Ecole Normale Superieure<sup>52</sup>, nos diz:

[...] é fácil de entender por que todos os cursos de cirurgia baseados em operações em cães têm levado a falhas miseráveis. O cirurgião que conhece sua arte não pode aprender nada destes cursos, e os iniciantes não aprendem deles a verdadeira técnica cirúrgica, e se tornam cirurgiões perigosos.

De igual maneira, o Professor Dr. Bruno Fedi, Diretor do Instituto de Anatomia Patológica no Hospital Geral de Terni, Itália, afirma que<sup>53</sup>:

Nenhum cirurgião pode obter conhecimento de experimentos em animais, e todos os grandes cirurgiões do passado e presente concordam com isso. Não se aprende cirurgia através da operação de animais. Animais são completamente diferentes do homem anatomicamente, suas reações são diferentes, sua estrutura é diferente, sua resistência é diferente. O estudo em animais confunde o cirurgião.

Visando atender ao desenvolvimento e ao clamor social por justiça, ética e moral em favor dos animais cobaias, e diante da comprovação da ineficácia da maioria de testes seguros em animais que causaram danos aos humanos ou não apresentaram nenhum resultado, é que a busca por métodos alternativos a essa prática vem sendo exigida com mais fervor pelos abolicionistas e desenvolvidos cada vez mais<sup>54</sup>.

## **7 POSSIBILIDADES CIENTÍFICA E JURÍDICA DE SUBSTITUIÇÃO DOS ANIMAIS COBAIAS**

Métodos alternativos à experimentação animal são procedimentos que podem substituir o uso de animais em experimentos, reduzir o número

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 20.

<sup>53</sup> Ibid., p. 20.

<sup>54</sup> FELIPE, Sônia T. Op. cit., p. 80.

de animais necessários, refinar a metodologia de modo a diminuir a dor e o sofrimento sentidos por estes<sup>55</sup>.

Passo importante na busca de métodos alternativos se deu por volta de 1831 com Marshall Hall, neurologista e fisiologista, pioneiro a propor uma série de regras a serem possivelmente adotadas para o bem-estar das cobaias animais. Ele propunha que se diminuísse a dor à qual os animais eram expostos e também a substituição de animais de grande porte por animais menores na escala zoológica. Enfatizava a importância de se evitar fazer repetições desnecessárias na busca por resultados<sup>56</sup>.

Mas se acredita que o momento em que aumentou a preocupação científica com a bioética tenha sido os pensamentos de Jeremy Bentham, que defendia a igualdade de condições a todos os seres sensíveis em virtude de sua capacidade de sofrer<sup>57</sup>. Preceituava que: “A questão não é se os animais podem raciocinar ou falar, mas se podem sofrer”. Também Charles Hume, que, em 1926, fundou a sociedade *University of London Animal Welfare* – Universidade de Londres o Bem-Estar Animal (atual Universidade *Federal Bem-Estar Animal*), para tentar chamar a atenção da comunidade científica para o bem-estar animal.

Os pioneiros a compartilharem essa ideologia foram os cientistas Robert Boyle (1627-1691) e Robert Hook (1635-1703), quando declararam perceber intenso sofrimento dos animais em seus experimentos, negando-se a repeti-los. Já Edmund O’Meara (1614-1681) dizia que a agonia a que os animais eram submetidos daria origem a resultados distorcidos<sup>58</sup>.

Em contrapartida, o cientista James Ferguson (1710-1776) foi o primeiro a buscar alternativas à utilização de animais em experimentos, sendo sensível ao

---

<sup>55</sup> PRESGRAVES, O. A. F. Alternativas para animais de laboratório: do animal ao computador. In: ANDRADE, A.; PINTO, S. C.; OLIVEIRA, R. S. (Org.). *Animais de laboratório: criação e experimentação*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 362.

<sup>56</sup> PRESGRAVES, O. A. F. Op. cit., p. 361.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> PAIXÃO, Rita Leal. *Experimentação animal: razões e emoções para uma ética*. 2001. 189f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://portalteses.cict.fiocruz.br/>. Acesso em: 7 maio 2020.

sofrimento dessas criaturas. Em suas demonstrações públicas sobre a respiração, utilizava um modelo de balão para simular os pulmões<sup>59</sup>.

Na atualidade, buscam-se alternativas tanto na área experimental quanto na educacional. Basicamente, em termos de ensino, a experimentação animal já pode ser substituída, praticamente, sem causar prejuízos ao aprendizado. Na área experimental, muitos ensaios têm sido propostos. Alguns já estão sendo utilizados, outros em estágio avançado de validação, enquanto outros estão ainda sendo analisados minuciosamente para se verificar as possibilidades de substituir ou reduzir o uso de animais em experimentação<sup>60</sup>. Esse processo é bastante árduo, pois qualquer método, para ser validado, tem que passar por estudos colaborativos, realizados por vários laboratórios, em que são analisadas as variações inter e intralaboratoriais<sup>61</sup>.

## 8 MÉTODOS ALTERNATIVOS À EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL COMPROVADOS

Métodos e meios substitutivos ao modelo animal *in vivo* têm sido buscados em quase todas as áreas da investigação médica, e congregam tecnologias oriundas dos mais diversos campos do saber, desde simulações por computador até cálculos matemáticos, materiais sintéticos, bactérias, protozoários, fungos, plantas, ovos, principalmente tecidos vivos coletados sem violação da integridade dos fornecedores, dentre outros<sup>62</sup>.

Mudanças particularmente importantes iniciaram nos anos 80, nos EUA, com o ativista pelo direito dos animais Henry Spira, quando lançou uma campanha para abolir o teste Draize de irritação ocular<sup>63</sup>. O teste Draize tem como intuito medir possíveis danos causados por substâncias químicas em seres humanos por meio da observação de seus efeitos na pele e nos olhos de animais, mas causam extrema dor e são realizados sem nenhum tipo de anestesia. A dor é tão intensa que os animais, antes da criação do colar que agora são obrigados

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 189.

<sup>60</sup> PRESGRAVES, O. A. F. Op. cit., p. 365.

<sup>61</sup> Ibid., p. 366.

<sup>62</sup> Ibid., p. 108.

<sup>63</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 66.

a usar para não tocar os olhos e aguentar o sofrimento até a morte, arrancavam seus próprios olhos<sup>64</sup>.

Com o forte apoio de uma coalizão de 400 organizações de defesa dos animais, que buscam pelos direitos de eles não sofrerem torturas nem crueldades, direitos já amparados legalmente por muitos países, pesquisadores canadenses conseguiram criar uma córnea artificial com aparência e funcionamento muito semelhantes à córnea natural, visando livrar os coelhos da crueldade imposta pelo teste Draize. A córnea artificial foi feita com células humanas e desenvolvida com técnicas de engenharia genética<sup>65</sup>.

Também estão sendo usados sistemas organotípicos, membrana córion-alantoica de ovos embrionados de galinha, que resultaram em dois tipos de protocolos: o CAMVA (teste de membrana vascular córion-alantoica), desenvolvido por pesquisadores americanos que usavam ovos embrionados de 10 a 14 dias; e o HET-CAM (teste de membrana córion-alantoica de ovo de galinha), desenvolvido por pesquisadores alemães com ovos embrionados de nove dias. Esses protocolos foram baseados na observação da vascularização da membrana córion-alantoica, praticamente similar àquela dos tecidos da mucosa ocular. No CAMVA, os parâmetros de avaliação são os efeitos vasculares como hemorragia; no HET-CAM, além desses efeitos vasculares, observa-se a desnaturação de proteínas<sup>66</sup>.

Outra descoberta importante foi o teste *Eytex*, produzido pela *National Testing Corp.*, em *Palm Springs*, Califórnia. O procedimento *in vitro* mede a irritação ocular por meio de sistema de alteração proteica: uma proteína vegetal obtida da semente de feijão mimetiza a reação da córnea a substâncias estranhas. Tal método é usado pela Avon como alternativa ao cruel teste *Draize*<sup>67</sup>.

Grande descoberta também fez o Professor Heinrich Koch, do Departamento de Química Farmacêutica da Universidade de Viena, ao descobrir um teste que substitui os animais de outro terrível teste, o DL-50, criado na década de 20, que significa Dose Letal 50%. É utilizado para medir os níveis

---

<sup>64</sup> CRUZ, Áurea Silveira et al. Op. cit. Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>65</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 09.

<sup>66</sup> CRUZ, Áurea Silveira et al. Op. cit. Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>67</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 66, nota 86.

de toxicidade de determinados ingredientes e produtos finalizados em animais vivos; durante o experimento, os animais têm intenso sofrimento, pois não se utiliza anestesia, por isso sofrem sintomas como dores, convulsões, corrimento, diarreia, sangramento, dentre outros. Após o período de teste, os animais que ainda não morreram são mortos e analisados.

Avanço de igual relevância se teve com o soro antiofídico, antídoto para veneno de cobras obtido por meio de um processo caro e complicado envolvendo o sofrimento e o martírio de cavalos criados exclusivamente para esse fim. Porém, já pode ser considerado ultrapassado, pois estudos feitos em laboratório por cientistas da Universidade Federal do Rio de Janeiro já comprovaram os efeitos neutralizantes de seis plantas encontradas em abundância no Brasil, mas, até agora, nenhuma indústria farmacêutica se mostrou interessada em produzir um medicamento antiofídico de origem vegetal<sup>68</sup>.

Esses avanços têm abrangido a oncologia e a AIDS. Substitutos para alguns testes com animais têm se mostrado eficazes com um programa de computador que foi produzido pela *Health Design Inc.* (Desenho de Saúde), em Rochester, Nova York – um programa de computador que avalia toxicidade, mutagenicidade, carcinogenicidade e teratogenicidade (método utilizado pelo Exército dos Estados Unidos, pela Agência de Proteção Ambiental)<sup>69</sup>.

Os institutos *Agouron Pharmaceuticals* e *Affymax Research* são os principais institutos a realizarem esses testes, descobrindo drogas anticancerígenas e para a AIDS. A Vertex também desenvolveu drogas com ótimos resultados para pacientes com artrite reumatoide e para vítimas de choques anafiláticos. A *Neurogen Corp.* está produzindo uma nova droga, com efeitos colaterais mínimos, para pacientes que sofrem com ansiedade. Estudos recentes realizados pelo instituto Health Design Inc. (HDI) demonstraram que os testes de toxicidade baseados em testes de simulação são confiáveis. A HDI desenvolveu um programa de computador chamado TOPO-KAT, que pode ser aplicado para avaliar a probabilidade de carcinogênese, teratogênese, irritação de pele e olhos e LD50<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 65.

<sup>69</sup> Ibid., p. 65.

<sup>70</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 59, nota 90.

Outros substituintes eficazes têm sido bactérias e protozoários, por serem organismos muito sensíveis a mutagênicos, o que lhes dá a capacidade de identificar agentes cancerígenos. O teste Ames, que usa uma linhagem de 59 *Salmonella* – bactéria causadora da febre tifoide –, tem confirmado a correlação entre mutagenicidade e carcinogenicidade. Bactérias e protozoários ainda podem ser utilizados para estimar os níveis de vitaminas em estudos farmacológicos e toxicológicos, e também na identificação de antibióticos. Teste para avaliação de carcinogenicidade, por meio de cultura de *Salmonella typhimurium* e enzimas, pode detectar 156 carcinógenos animais – 90% de um total de 174 substâncias testadas<sup>71</sup>.

No Brasil, as iniciativas para substituir o uso de animais em pesquisas vêm crescendo<sup>72</sup>. Algumas indústrias cosméticas brasileiras como Natura e Grupo Boticário já não testam seus produtos em animais há anos. Em 2012, o governo demonstrou comprometimento com o tema criando a Rede Nacional de Métodos Alternativos (Renama), Rede focada em desenvolvimento, certificação e validação de métodos alternativos ao uso de animais; objetiva estimular a implantação de métodos alternativos ao uso de animais por meio do auxílio e do treinamento técnico nas metodologias, além de apontar recursos a pesquisadores para estimular o desenvolvimento, a validação e a disseminação de métodos alternativos no País<sup>73</sup>.

O Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea) publicou duas resoluções normativas: Resolução Normativa Concea nº 18, de

---

<sup>71</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 65.

<sup>72</sup> BRASIL. Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008. Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais; revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11794.htm). Acesso em: 18 maio 2020.

<sup>73</sup> CHUECCO, Fátima. Cursos de Medicina e Veterinária livres de cobaias têm aprovação dos alunos. In: ANDA, pub. 9 out. 2017. Disponível em: <https://www.anda.jor.br/2017/10/cursos-de-medicina-e-veterinaria-livres-de-cobaias-tem-aprovacao-dos-alunos/>. Acesso em: 5 maio 2020.  
CORNACHINI, Gian. Fiocruz lança pós-graduação em métodos alternativos ao uso de animais de laboratório. In: Fiocruz, pub. 22 jan. 2019. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-lanca-pos-graduacao-em-metodos-alternativos-ao-uso-de-animais-de-laboratorio>. Acesso em: 18 maio 2020.

24.09.2014<sup>74</sup>, e Resolução Normativa Conceca nº 31, de 18.08.2016<sup>75</sup>, reconhecendo 24 métodos alternativos a serem obrigatoriamente implementados no País em até cinco anos após a data de publicação. A maioria desses métodos já é obrigatória desde setembro de 2019<sup>76</sup>. A Renama, em parceria com países do Mercosul, promoveu cursos teórico-práticos ministrados nos últimos anos por laboratórios especialistas nestes métodos, com o objetivo de treinar e capacitar pesquisadores e empresas para realizá-los, em pesquisas e no ensino<sup>77</sup>.

Algumas universidades de São Paulo (SP) já estão substituindo os animais cobaias por métodos alternativos, conforme as tendências mundiais de ensino – protocolo já utilizado em países como Estados Unidos da América (EUA) e Canadá, onde 100% dos cursos de Medicina não utilizam animais. O Brasil também vem aderindo a essa prática. A Universidade Anhembi Morumbi tem adotado os métodos no ensino desde 2005<sup>78</sup>; de igual maneira, a Faculdade Metropolitanas Unidas (FMU) tem abolido os animais no ensino desde 2013<sup>79</sup>.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), nas últimas duas décadas, também vem centrando esforços na busca por métodos que reduzam ou substituam o uso de animais em pesquisas. Em 2016, criou o mestrado profissional em ciência especialmente em animais de laboratório, também oferecido pelo ICTB/Fiocruz, preconizando o bem-estar animal, a criação e adoção de métodos alternativos. Em 2019, o Centro Brasileiro de Validação de Métodos Alternativo (BraCVAM) lançou a pós-graduação sobre alternativas aos testes em animais, cujo objetivo era formar profissionais capacitados a desenvolver, divulgar e aplicar novos procedimentos em pesquisa e ensino que substituam ou reduzam a exploração de animais em experimentos científicos.

---

<sup>74</sup> CONCEA. Resolução Normativa Conceca nº 18, de 24.09.2014. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/institucional/concea/arquivos/legislacao/resolucoes\\_normativas/Resolucao-Normativa-CONCEA-n-19-de-25.11.2014-D.O.U.-de-26.11.2014-Secao-I-Pag.-31.pdf](https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/institucional/concea/arquivos/legislacao/resolucoes_normativas/Resolucao-Normativa-CONCEA-n-19-de-25.11.2014-D.O.U.-de-26.11.2014-Secao-I-Pag.-31.pdf). Acesso em: 1º maio 2020.

<sup>75</sup> CONCEA. Resolução Normativa Conceca nº 31, de 18.08.2016. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros\\_atos/resolucoes/migracao/Resolucao\\_Normativa\\_CONCEA\\_n\\_31\\_de\\_18082016.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_Normativa_CONCEA_n_31_de_18082016.html). Acesso em: 1º maio 2020.

<sup>76</sup> CHUECCO, Fátima. Op. cit. Acesso em: 5 maio 2020.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> CORNACHINI, Gian. Op. cit. Acesso em: 18 maio 2020.

Nesse ínterim, afirmam Greif e Tréz (2000) que técnicas alternativas ao uso do animal como recurso didático existem dentro e fora do país, sem qualquer alteração na qualidade do ensino; portanto, a atividade vivissecionista no ensino contraria a lei, pois hoje a realização de experimentos está condicionada à ausência de métodos alternativos, o que significa que a lei não está sendo cumprida na sua totalidade, pois ainda muitas instituições utilizam animais<sup>80</sup>.

Há elementos suficientes para afirmar que o discurso humanitário em relação ao uso de animais em pesquisa, com o clamor dos abolicionistas pelo fim dessa prática, contribuíram para a criação de leis que protejam os animais cobaias de maus-tratos, bem como a criação de leis que exijam a utilização de métodos alternativos quando eles existirem, poupando os animais<sup>81</sup>.

Contudo, apesar de os questionamentos sobre as consequências científica, social, jurídica, ética e moral da experimentação com animais terem crescido atualmente, a ciência ainda desempenha um papel central e privilegiado na prática<sup>82</sup>.

No entanto, o desenvolvimento e a implantação, ainda que mínimos, dos métodos alternativos são o resultado das críticas feitas ao tradicional método científico do modelo animal<sup>83</sup>. Considerando que este é um tema que engloba diversas áreas do conhecimento, não pode ficar restrito somente aos interesses da comunidade científica. Sendo assim, argumentos filosóficos e éticos de defesa animal também devem ser levados em consideração, pois só assim se conseguirá elaborar leis que realmente respeitem e protejam verdadeiramente a vida de milhões de animais cobaias que são torturados diariamente, sem ninguém para os socorrerem<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. Op. cit., p. 66.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> GUIMARÃES, Mariana Vasconcelos; FREIRE, José Ednésio da Cruz; MENEZES, Lea Maria Bezerra de. Utilização de animais em pesquisas: breve revisão da legislação no Brasil. *Revista Bioética*, v. 24, n. 2, p. 217-224, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bioet/a/DZgFdNFHRnCT8ydr5Ym7Cp/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>83</sup> FIOCRUZ. Uso de animais em pesquisa abrange desafios éticos e compromisso com novas tecnologias. Fiocruz. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/uso-de-animais-em-pesquisa-abrange-desafios-eticos-e-compromisso-com-novas-tecnologias>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>84</sup> Ibid.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experimentação animal se consolidou no decorrer da história da ciência como o modelo ideal para a realização de pesquisas científicas e didáticas. Os cientistas imersos na ideologia cientificista e tecnicista creem fielmente que era e ainda é o método ideal, sem levar em consideração que os objetos de suas pesquisas são seres vivos que sofrem, sentem dor, medo, frio, calor e fome, como os humanos. No entanto, em meio a esse triste cenário, a compaixão nascia no coração da população e de alguns cientistas que abandonaram a prática por ver tamanho sofrimento dos animais.

Nas últimas décadas, a utilização de animais em experimentos científicos tem sido fortemente contestada. Os defensores reivindicam a substituição destes por métodos alternativos, afirmam que a substituição é possível e necessária por questões éticas e moral e que o próprio ordenamento jurídico reconhece e assegura essa possibilidade, pois já existem leis que proíbem maus-tratos, tortura e que sugerem a utilização de métodos alternativos para evitar o sofrimento animal.

O tema da experimentação animal é atual e bastante complexo, pois envolve vários campos do conhecimento, quais sejam: Ciência, Filosofia, Teologia e Direito, bem como está diretamente relacionado à nossa cultura, ideologia e alienação. Portanto, não é um tema fácil de se encontrar respostas, no entanto tem alcançado cada dia mais contestadores.

Rega-se, assim, o sonho de um dia muito em breve ver verdadeiramente livres os milhões de animais que sofrem dia após dia entre as quatro paredes dos laboratórios, onde os únicos que ouvem seus gritos de dor, desespero e medo são os seus próprios torturadores, que os continuam cortando, furando, introduzindo doenças, cegando, queimando etc. Infelizmente, o único alívio que eles têm é a morte, mas o problema é que geralmente ela demora a chegar. Talvez, se as paredes dos laboratórios fossem de vidro, essas torturas e crueldades não seriam ignoradas e toleradas como são.

Destacamos, por fim, que a regulamentação adequada, clara e com embasamento científico deverá ser melhor aprimorada para que tenhamos os resultados adequados em relação a um tratamento ético e aceitável diante de um mundo que está em processo de mudança de paradigma da visão antropocêntrica para uma biocêntrica, com respeito a todos os seres vivos.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *De anima*, livros I-III. Tradução de trechos de Lucas Angioni. Coleção Textos Didáticos, n. 38. Campinas: IFCH/Unicamp, 2002. Aristóteles, *História dos animais*, VIII, I.

\_\_\_\_\_. *História dos animais*. Livros VIII-I. Tradução do grego de Maria de Fátima Sousa e Silva. Revisão de Branca Vilallonga. Lisboa: Impr. Nacional-Casa da Moeda, 2008.

BAEDER, Fernando Martins et al. Percepção histórica da Bioética na pesquisa com animais: possibilidades. *Revista Bioethikos*, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 313-320, jul./set. 2012. Disponível em: [http://www.saocamillo-sp.br/pdf/mundo\\_saude/96/7.pdf](http://www.saocamillo-sp.br/pdf/mundo_saude/96/7.pdf). Acesso em: 18 maio 2020.

BHENTAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Kitchener: Batoche Books, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/25ut6s0>. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Art. 32 da Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/1998. *Jusbrasil*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11334574/artigo-32-da-lei-n-9605-de-12-de-fevereiro-de-1998>. Acesso em: 8 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 16.590, de 10 de setembro de 1924. Aprova o regulamento das casas de diversões públicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16590-10-setembro-1924-509350-norma-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934. Estabelece medidas de proteção aos animais; revogado pelo Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991. *Diário Oficial da União*, 13 jul. 1934. Disponível em: <http://bit.ly/1eMmbVB>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. *Diário Oficial da União*, 3 out. 1941. Disponível em: <http://bit.ly/1U2PflP>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil; revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, 5 jan. 1916. Disponível: <http://bit.ly/1U8omAt>. Acesso em: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. [Internet]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jan. 1967. Disponível em: <http://bit.ly/1MxMwoK>. Acesso em: 12 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://bit.ly/1L6oaCf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008. Regulamenta o inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais; revoga a Lei nº 6.638, de 8 de maio de 1979; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111794.htm). Acesso em: 18 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2018. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a natureza jurídica dos animais não humanos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>. Acesso em: 8 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.507, de 30 de agosto de 1973. Estabelece normas para a prática didático-científica da “vivissecação de animais”, e determina outras providências; transformado na Lei Ordinária nº 6.638, de 8 maio de 1979. Brasília, 1979. Disponível em: <http://bit.ly/1OYKtYH>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CHUECCO, Fátima. Cursos de Medicina e Veterinária livres de cobaias tem aprovação dos alunos. In: *ANDA*, pub. 09 out. 2017. Disponível em: <https://www.anda.jor.br/2017/10/cursos-de-medicina-e-veterinaria-livres-de-cobaias-tem-aprovacao-dos-alunos/>. Acesso em: 05 mai. 2020.

CONCEA. *Resolução Normativa CONCEA nº 18, de 24.09.2014*. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/institucional/concea/arquivos/legislacao/resolucoes\\_normativas/Resolucao-Normativa-CONCEA-n-19-de-25.11.2014-D.O.U.-de-26.11.2014-Secao-I-Pag.-31.pdf](https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/institucional/concea/arquivos/legislacao/resolucoes_normativas/Resolucao-Normativa-CONCEA-n-19-de-25.11.2014-D.O.U.-de-26.11.2014-Secao-I-Pag.-31.pdf). Acesso em: 1º maio 2020.

\_\_\_\_\_. *Resolução Normativa ConceA nº 31, de 18.08.2016*. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros\\_atos/resolucoes/migracao/Resolucao\\_Normativa\\_CONCEA\\_n\\_31\\_de\\_18082016.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/migracao/Resolucao_Normativa_CONCEA_n_31_de_18082016.html). Acesso em: 1º maio 2020.

CORNACHINI, Gian. Fiocruz lança pós-graduação em métodos alternativos ao uso de animais de laboratório. In: *Fiocruz*, pub. 22 jan. 2019. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-lanca-pos-graduacao-em-metodos-alternativos-ao-uso-de-animais-de-laboratorio>. Acesso em: 18 maio 2020.

CRUZ, Áurea Silveira et al. *Testes in vitro como alternativa aos testes in vivo de Draize*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Terezinha\\_Pinto/Testes\\_in\\_vitro\\_como.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Terezinha_Pinto/Testes_in_vitro_como.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

DALBEN, Djeisa; EMMEL, João Luís. A Lei Arouca e os direitos dos animais utilizados em experimentos científicos. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*, Itajaí, v. 4, n. 4, p. 280-91, 2013. Disponível em: <https://www.univali.br/graduacao/Artigos/Attachments/944/Arquivo%2016.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

FELIPE, Sônia T. *Ética e experimentação animal: fundamentos abolicionistas*. Florianópolis: UFSC, 2007.

FIOCRUZ. *Uso de animais em pesquisa abrange desafios éticos e compromisso com novas tecnologias*. Fiocruz. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/uso-de-animais-em-pesquisa-abrange-desafios-eticos-e-compromisso-com-novas-tecnologias>. Acesso em: 12 maio 2021.

GOLDIM JR., Raymundo M. M. *Pesquisa em saúde e os direitos dos animais*. 2. ed. Porto Alegre: HCPA, 1997.

GREIF, Sérgio; TRÉZ, Thales. *A verdadeira face da experimentação animal – Sua saúde em perigo*. Rio de Janeiro: Sociedade Educacional Fala Bicho, 2000.

GUIMARÃES, Mariana Vasconcelos; FREIRE, José Ednézio da Cruz; MENEZES, Lea Maria Bezerra de. Utilização de animais em pesquisas: breve revisão da legislação no Brasil. *Revista Bioética*, v. 24, n. 2, p. 217-224, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bioet/a/DZgFdnFHRnCT8ydr5Ym7Ccpp/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2021.

LEVAL, Laerte Fernando. *Direito dos animais*. Campos do Jordão: Mantiqueira, 2004.

MIZIARA, Ivan Dieb; MAGALHÃES, Ana Tereza de Matos; SANTOS, Maruska d’Aparecida et al. Ética da pesquisa em modelos animais. *Brazilian Journal of Otorhinolaryngology*, v. 78, n. 2, p. 128-131, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-86942012000200020](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-86942012000200020). Acesso em: 10 abr. 2021.

MÓI, Samylla; VENANCIO, Renato. *A proteção jurídica aos animais no Brasil: uma breve história*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PAIXÃO, Rita Leal. *Experimentação animal: razões e emoções para uma ética*. 2001. 189f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://portalteses.cict.fiocruz.br/>. Acesso em: 7 maio 2020.

PRESGRAVES, O. A. F. Alternativas para animais de laboratório: do animal ao computador. In: ANDRADE, A.; PINTO, S. C.; OLIVEIRA, R. S. (Org.). *Animais de laboratório: criação e experimentação*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

PROTEÇÃO ao meio ambiente, fundações e terceiro setor. 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá, Inquérito Civil MPPR nº 0088.10.000351-1. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/MaringaACPMausTratosUEM0710.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

REGAN, Tom. *Defending animal rights*. Chicago: University of Illinois Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Jaulas vazias: encarando o desafio dos direitos dos animais*. Porto Alegre: Lugano, 2006.

SALES, Mardjore Rodrigues de. Vivissecação – Legislação acerca do tema e direito à objeção de consciência. *Revista Viannas Sapiens*, v. 5, n. 1, p. 148-174, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/104/89>. Acesso em: 18 maio 2020.

SANTOS, Cleopas Isaias. *Experimentação animal e direito penal*. Curitiba: Juruá, 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública Ambiental. Processo nº 577.04.251938-9. 5ª Vara Civil. Disponível em: <https://observatorio-eco.jusbrasil.com.br/noticias/2318761/integra-peticacao-e-sentenca-sobre-o-uso-cruel-de-caes?ref=serp>. Acesso em: 8 abr. 2020.

SCHATZMAYR, Hermann G.; MÜLLER, Carlos Alberto. As interfaces da bioética nas pesquisas com seres humanos e animais com a biossegurança. *Revista Ciência Veterinária nos Trópicos*, Recife, v. 11, supl. 1, p. 130-134, abr. 2008. Disponível em: <http://rcvt.org.br/suplemento11/130-134.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

SINGER, Peter. *Libertação animal*. Rev. Rita Paixão. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

TINOCO, I. A. P.; CORREIA, M. L. A. Reflexões éticas sobre a vivissecação no Brasil. In: *Encontro Nacional do Conpedi*, 19, 2010. *Anais*, Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 6459-77, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/florianopolis/Integra.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

TRÉZ, Thales de Astrogildo e. Considerações sobre o conceito dos 3Rs e o potencial conflito com novas compreensões do animal experimental. *Revista Brasileira de Zootecias*, v. 19, n. 2, p. 105, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/zoociencias/article/view/24741>. Acesso em: 18 maio 2020.

VALLE, Caio do. Alckmin sanciona lei que proíbe testes em animais pela indústria cosmética. Disponível em: <http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,alckmin-sanciona-lei-que-proibe-testes-em-animais-pela-industria-cosmetica,1121870>. Acesso em: 8 abr. 2020.

VIOLIN, Mary Ann. Pythagoras - The first animal rights philosopher. *Between the Species*, v. 6: Iss. 3, Article 8, p. 122-127, 1990. Disponível em: <https://digitalcommons.calpoly.edu/bts/vol6/iss3/8/>. Acesso em: 18 maio 2020.



# O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19: UM ESTUDO A PARTIR DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

*THE RIGHT OF ACCESS TO JUSTICE IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC: A STUDY FROM THE FEDERAL COURT OF CRUZ ALTA*

**Dandara Roberta Soares Conceição<sup>1</sup>**

Acadêmica do 9º semestre do Curso de Direito da Unicruz

**Michael Araújo Machado<sup>2</sup>**

Acadêmico do 10º semestre do Curso de Direito da Unicruz

**Patrick Meneghetti<sup>3</sup>**

Doutorando e Mestre em Direitos Humanos – Unijuí

**RESUMO:** Este artigo apresenta os resultados de um estudo sobre a prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta, a partir do direito de acesso à justiça, tendo como base a análise dos processos envolvendo o auxílio emergencial criado

pelo Governo Federal, de competência da Justiça Federal. Trata-se de pesquisa qualitativa, ancorada principalmente no método hipotético-dedutivo e se valendo das técnicas de pesquisa bibliográfica e estatística.

---

<sup>1</sup> Estagiária da Vara Federal de Cruz Alta. Integrante do Projeto de Pesquisa Estado de Direito e Democracia: Espaço de Afirmação dos Direitos Humanos e Fundamentais. *E-mail:* dandararconceicao@gmail.com.

<sup>2</sup> Estagiário da Vara Federal de Cruz Alta. *E-mail:* michaelmachado585@gmail.com.

<sup>3</sup> Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública. Bacharel em Direito. Licenciado em Letras. Estudante de Jornalismo. Técnico Judiciário/Administrativa na Vara Federal de Cruz Alta/Justiça Federal do Rio Grande do Sul/Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *E-mail:* pcm29@jfrs.jus.br.

**ABSTRACT:** *This article presents the results of a study on the jurisdictional provision carried out by the Federal Court of Cruz Alta, based on the right of access to Justice, based on the analysis of the processes involving Emergency Aid created by the Federal Government, under the jurisdiction of the Federal Justice. It is a qualitative research, based mainly on the hypothetical-deductive method and using bibliographic and statistical research techniques.*

**PALAVRAS-CHAVE:** direitos humanos; políticas públicas; acesso à justiça; auxílio emergencial.

**KEYWORDS:** *human rights; public policy; access to justice; emergency assistance.*

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde março de 2020, o Brasil vive a pandemia do Covid-19, responsável por gerar inúmeros prejuízos ao País, não só na área da saúde, mas também na área econômica, em especial aos trabalhadores e às pessoas em vulnerabilidade social.

Segundo o mais recente relatório divulgado, em janeiro de 2021, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com a pandemia do Covid-19 foram perdidos, no ano de 2020, o equivalente a 255 milhões de empregos no mundo. A renda caiu US\$ 7 trilhões a nível mundial, o que equivale a 8,3% da renda global de trabalho ou 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) global<sup>4</sup>.

O Brasil, por sua vez, perdeu o equivalente a mais de 11 milhões de empregos, representando uma perda de 15% em termos de horas de trabalho. Esse dado representa o quarto maior valor bruto em todo o mundo<sup>5</sup>.

Segundo o Panorama Social da América Latina, divulgado em 2021<sup>6</sup>, “estima-se que em 2020 a taxa de pobreza extrema situou-se em 12,5% e a taxa de pobreza alcançou 33,7%” (Cepal, 2021, p. 19). Esse número representa 22 milhões a mais de pessoas pobres se comparado ao ano anterior, chegando à

<sup>4</sup> Dados divulgados em 25 de janeiro de 2021, na 7ª edição do Monitor da OIT Covid-19. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf). Acesso em: 21 abr. 2021. Para maior aprofundamento sobre relatórios divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), recomenda-se o acesso ao site <https://www.ilo.org>.

<sup>5</sup> Segundo informações do site <https://economia.ig.com.br/2021-01-25/pandemia-gerou-perda-equivalente-a-11-milhoes-de-empregos-no-brasil.html>. Acesso em: 21 abr. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46784-panorama-social-america-latina-2020-resumo-executivo>. Acesso em: 1º mai. 2021.

marca de 209 milhões ao final de 2020. Os números da pobreza extrema também são alarmantes, pois, segundo o Panorama, “desse total, 78 milhões de pessoas estariam em situação de pobreza extrema, 8 milhões a mais do que em 2019” (Cepal, 2021, p. 19).

Com esses números do continente americano, em especial da América Latina, confirma-se o que Boaventura de Sousa Santos (2021, p. 104) chama de “Sul Global”, para se referir aos grupos que sofrem mais intensamente as consequências da pandemia. Segundo o autor (2021), qualquer pandemia é sempre discriminatória, porém, para alguns grupos, essa discriminação é maior. “São os grupos que têm em comum padecerem de uma especial vulnerabilidade que precedeu a pandemia e se agravou com ela”, prossegue o Boaventura (2021, p. 104).

Diante dos efeitos da pandemia e na tentativa de reduzi-los, o Estado brasileiro precisou, de forma célere, dar uma resposta aos problemas sociais advindos de seus cidadãos, não só na área da saúde, mas também na econômica.

Após aprovação pelo Congresso Nacional, no mês de abril de 2020, foi criado, por meio da Lei nº 13.982, o chamado auxílio emergencial, uma ajuda em dinheiro no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), destinado às pessoas em vulnerabilidade social que atendessem a determinados requisitos previstos no art. 2º da referida Lei pelo período inicial de três meses. Posteriormente, foi prorrogado para cinco meses, por meio do Decreto nº 10.412 do Poder Executivo, datado de 30.06.2020.

Com o descontrole da pandemia<sup>7</sup> e com o agravamento da crise econômica e, conseqüentemente, da vulnerabilidade social, foi necessária a continuação do pagamento do auxílio emergencial<sup>8</sup>. No entanto, segundo o governo federal, o pagamento no valor de R\$ 600,00 se tornava inviável economicamente aos

---

<sup>7</sup> Segundo dados divulgados pelo consórcio dos veículos de imprensa, em 21 de abril de 2021, no Brasil, já morreram 378,5 mil pessoas vítimas do Covid-19, com uma média diária de mortes em 2.830. Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/04/20/brasil-chega-a-3785-mil-mortos-por-covid-pais-registrou-3481-mortes-em-24-horas.ghtml>. Acesso em: 21 abr. 2021. Esses números são muito maiores se comparados ao mesmo período do ano anterior, o que justifica ser possível falar em descontrole da pandemia.

<sup>8</sup> Opta-se por escrever auxílio emergencial com as iniciais maiúsculas por ser o nome próprio de uma política pública, assim como, por exemplo, o Programa Bolsa Família.

cofres públicos. Assim, por meio da Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, foi instituído o auxílio emergencial residual, consistente no pagamento de mais quatro parcelas no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Muitos cidadãos brasileiros, embora atendendo a todos os requisitos cumulativos exigidos pela legislação para a concessão do auxílio emergencial, não o receberam, restando se socorrer às portas do Poder Judiciário.

Considerando, então, que o auxílio emergencial se configura em uma política pública e que políticas públicas como essa, criadas na perspectiva dos direitos humanos, são fundamentais para a garantia de direitos sociais às pessoas a fim de que possam viver com dignidade, questiona-se: De que forma o Poder Judiciário pode, por meio do direito de acesso à justiça, colaborar com a implementação das políticas públicas quando o Poder Executivo apresenta falhas nessa implementação?

Parte-se da hipótese de que, por meio de uma prestação jurisdicional mais célere, o Poder Judiciário, além de garantir o direito de acesso à justiça aos cidadãos que dele necessitam, pode contribuir para a implementação das políticas públicas, em especial do auxílio emergencial, delimitação desta pesquisa.

Para tanto, o artigo, em um primeiro momento, a partir do conceito de políticas públicas, apresenta um estudo sobre o ciclo dessas políticas, centrando-se na sua fase de implementação. Em seguida, traz algumas considerações sobre o direito de acesso à justiça, um dos pressupostos da prestação jurisdicional. Adiante, resume o percurso desde a criação, incluindo alterações legislativas, do auxílio emergencial até a fase do auxílio emergencial residual. À frente, mostra um estudo estatístico sobre a prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta nos processos envolvendo o auxílio emergencial, no período de 15.05.2020 a 15.03.2021, tendo como foco principal analisar os motivos mais recorrentes do indeferimento administrativo do referido auxílio pelo Poder Executivo. Por fim, apresenta as conclusões que o estudo propiciou.

Trata-se de pesquisa qualitativa, ancorada principalmente no método hipotético-dedutivo e se valendo das técnicas de pesquisa bibliográfica e estatística.

## 1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FASE DA IMPLEMENTAÇÃO

O presente artigo tem como foco principal analisar o chamado ciclo das políticas públicas, especificamente a sua fase de implantação, na qual, diante das falhas do Poder Executivo, o Poder Judiciário acaba sendo chamado a atuar pela prestação jurisdicional, via direito de acesso à justiça garantido aos cidadãos. Para tanto, preliminarmente, se faz necessário apresentar sucintamente alguns conceitos sobre políticas públicas sob a ótica, principalmente, do Poder Executivo.

No contexto brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe, em seu art. 6º, os chamados direitos sociais, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988), pode-se afirmar que as políticas públicas, enquanto um agir do Estado, propõem-se a efetivar esses direitos. Com efeito, para Hermany (2011, p. 217), as políticas públicas são “uma ação coletiva desenvolvida pelo ente direto, com o objetivo de dar respostas às necessidades da sociedade”.

Sob a ótica legislativa, política pública serve para “designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras e [...] impõem metas e preveem resultados específicos” (Fonte, 2015, p. 1). Nesse sentido, “normais gerais ou leis-quadro” servem para correlacionar os entes federativos – União, Estados e Municípios – às obrigações previstas na Constituição Federal (Fonte, 2015, p. 1).

Schmidt (2018, p. 127) define política pública como sendo “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. O próprio autor, ao trazer essa definição, destaca que “ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões” (Schmidt, 2018, p. 127).

Segundo o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), as políticas públicas precisam apresentar algumas características principais, como estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público

e eficiência (Dias; Matos, 2012). A partir dessas características, por mais que surgissem alguns problemas ao longo do ciclo do auxílio emergencial, principalmente na sua fase de implementação, é possível caracterizá-lo como uma política pública.

Com duração de praticamente um ano, pode-se verificar uma certa estabilidade nessa política, inclusive com a adaptabilidade necessária ao longo da pandemia, como a criação do auxílio emergencial residual. Além disso, embora com a presença de vários atores, a coordenação ficou sempre a cargo do Ministério da Economia. Em relação à qualidade da implementação e da aplicação efetiva, embora tenha sido a área com maiores problemas, isso é perfeitamente compreensível considerando a agilidade com que o benefício foi implantado, bem como as condições impostas pelo isolamento social, sem deixar de mencionar o número expressivo de brasileiros que se socorreram do auxílio<sup>9</sup>. No que se refere à eficiência, mesmo sem previsão orçamentária em 2020, o Estado brasileiro conseguiu realocar os seus recursos para o pagamento do auxílio, priorizando essa política para o momento de dificuldade econômica enfrentada pelos cidadãos brasileiros.

Para Schmidt (2018, p. 130), existem vários métodos e técnicas utilizados nas investigações sobre políticas públicas, porém a mais prestigiada na literatura internacional é a dos ciclos das políticas, “que capta a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases”. O autor (2018, p. 130) aponta uma série de vantagens na utilização dessa metodologia, pois “oferece um quadro simples de análise da ação pública, o que favorece a inteligibilidade de ações e decisões complexas e aparentemente descoordenadas”. Além disso, permite perceber que a política não se configura em simples consequência de espécies normativas ou da vontade de um governante.

O autor pioneiro em expor o ciclo das políticas públicas foi David Easton (1968), “para quem os *inputs* (*entradas*) do processo político vêm do ambiente social, e, em um ciclo de diferentes fases são processados pelo sistema político,

---

<sup>9</sup> Segundo dados divulgados pelo Governo Federal, 67,9 milhões de brasileiros haviam recebido o auxílio emergencial até dezembro de 2020, o que representa, estatisticamente, 4 em cada 10 brasileiros em idade de trabalhar. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/12/15/auxilio-emergencial-chega-a-r-275-bi-pagos-e-beneficia-679-mi-de-pessoas.htm>. Acesso em: 1º mai. 2021.

derivando daí os *outputs (saídas)*” (Schmidt, 2019, p. 130). Trata-se da lógica *input-output*.

Segundo a teoria dos ciclos, há cinco fases que permitem entender o surgimento e o desenvolvimento de uma política pública. São elas: definição do problema, inserção do problema na agenda política, formulação, implementação e avaliação (Schmidt, 2018). O presente estudo irá se centrar na fase da implementação, tendo como objeto de análise o auxílio emergencial do governo federal.

A fase da implementação é considerada a fase da execução da política pública propriamente dita. Trata-se da concretização do que foi planejado na etapa anterior, ou seja, na formulação. Nesse sentido, “as diretrizes constantes nos documentos da política, dos planos, dos programas e dos projetos passam a orientar a prática através de ações e de atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos” (Schmidt, 2018, p. 135).

Destaca-se, na fase da implementação, a sua necessária vinculação ao orçamento público, “pois a execução satisfatória de cada política requer financiamento adequado. O orçamento público é o instrumento governamental destinado ao planejamento dos recursos financeiros” (Schmidt, 2018, p. 136).

No caso de uma pandemia como a do Covid-19, com o surgimento de uma série de despesas extras, como o pagamento do auxílio emergencial, o governo federal pode enfrentar problemas em relação à legislação orçamentária. Daí decorre muitas vezes a discussão principalmente em relação ao valor do auxílio. Nesse sentido, segundo Schmidt (2018, p. 136), “toda a aplicação de recursos feita pelo gestor público deve estar em sintonia com essa legislação”. Verifica-se, portanto, a necessária relação entre a previsão orçamentária e a implementação das políticas públicas.

Segundo Cardoso (2020, p. 1053), “implementar o benefício [auxílio emergencial], contudo, tem suas peculiaridades [...] principalmente no que tange à conformação de configuração institucional que dá suporte à condução da política no Governo Federal”.

No caso do auxílio emergencial, anunciado em março de 2020 pelo Ministério de Economia e transformado em lei em abril de 2020 – Lei nº 13.982,

posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.316, considerando, inclusive, as medidas de distanciamento social implementadas pelos Estados e Municípios, houve uma grande dificuldade em sua implementação (Cardoso, 2020).

Embora pelo Decreto nº 10.316/2020 o Ministério da Economia recebesse certo protagonismo na implementação do auxílio emergencial, outros atores foram fundamentais para tanto, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Reitera Cardoso (2020) que o Estado não é um ator único da implementação de uma política pública, sendo necessário ocorrer a interação entre diversos atores, sendo necessário ocorrer um arranjo entre esses atores.

Quanto à implementação do auxílio emergencial, ainda é fundamental esclarecer que ela ocorreu de forma relativamente rápida devido a “um contexto mais amplo de políticas sociais geridas pelo Ministério da Economia, entre elas o CadÚnico e o Programa Bolsa Família” (Cardoso, 2020, p. 1056).

Além disso, “a fim de viabilizar a análise e o processamento dos requerimentos de ofício ou realizados de maneira remota, foi necessária uma força-tarefa para cruzar bases de dados, verificar critérios e identificar os cidadãos a serem contemplados” (Cardoso, 2020, p. 1059).

Por conseguinte, justamente nesse aspecto reside um dos maiores problemas na implementação do auxílio emergencial, tendo em vista que as bases de dados do Governo Federal, em algumas situações, estavam desatualizadas. Exemplo disso foi em relação à situação prisional em que, no motivo de indeferimento, constava que a pessoa se encontrava presa, sendo que já tinha cumprido a pena em anos anteriores.

Devido principalmente a essas inconsistências de dados, houve a necessidade de muitos cidadãos precisarem se valer do seu direito de acesso à justiça e recorrerem à prestação jurisdicional, para, de fato, terem o seu direito ao auxílio emergencial efetivado.

Para Bucci (2006), é plausível considerar que não haja um conceito jurídico para políticas públicas, embora deva haver uma metodologia jurídica, a qual, valendo-se da interdisciplinaridade com outras áreas, deve descrever, compreender e analisar as políticas públicas. O direito precisa dar respostas, à

medida que se faz necessária a garantia de efetivação dos direitos sociais, pois, com esses direitos, “o conteúdo jurídico da dignidade humana vai se ampliando, pois novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais” (Bucci, 2006, p. 3).

Prossegue a autora (2001, p. 10) que, então, considerando que as políticas públicas atuam no campo mais operacional do direito, nos casos da sua não efetivação resta a “justiciabilidade, isso é, a possibilidade de o indivíduo exercer o direito de ação e exigir do Poder Judiciário medidas em relação ao descumprimento do princípio jurídico ou ao desatendimento ao direito”. Isso porque as políticas são criadas com o propósito de realizar objetivos concretos, determinados, ao passo que as leis costumam ser gerais e abstratas (idem).

Complementa a autora (idem, ibidem, p. 12) que, atualmente, há um verdadeiro alargamento da justiciabilidade do direito, “passando a abarcar todo o caminho de efetivação de um direito, desde o seu nascimento, quando é previsto na norma, até a sua emancipação, quando é encartado em determinado programa de ação de um governo [...]”. Ressalva-se, porém, que, com a passagem do “Estado-serviço público para o Estado-políticas públicas” (Bucci, 1997, p. 91), ainda faltam ao direito instrumentos para reger sistematicamente as tarefas do Estado na administração das políticas públicas.

Considerando, então, a prerrogativa de ser possível o Poder Judiciário controlar atos administrativos em caso de ineficiência ou, especialmente, descaso em relação aos direitos sociais dos cidadãos, o presente artigo se dedica ao estudo do direito de acesso à justiça, tendo em vista que é por meio desse direito que detentores dos direitos sociais como o auxílio emergencial poderão acionar o Poder Judiciário.

## 2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Atualmente, pensar na efetivação de direitos sociais por meio da intervenção do Poder Judiciário em relação à implantação de políticas públicas por parte do Poder Executivo pressupõe pensar, primeiramente, no direito de acesso à justiça, uma vez que a jurisdição somente irá agir se provada – princípio da inércia da jurisdição.

Para tanto, o estudo da efetividade de direitos em um contexto globalizado requer que se discorra acerca da trajetória histórica dos direitos fundamentais, dando-se especial relevo ao direito fundamental do acesso à justiça. De fato, a análise da evolução histórica desse direito permite que se constatem variações em seu significado ao longo da história, acompanhando as transformações do Estado e das sociedades.

Nesse viés, é permitido afirmar que a evolução do princípio do acesso à justiça acompanha a própria história de luta pelos direitos humanos e pela cidadania, atuando como promotor da efetividade de direitos e garantias individuais, que não podem ficar escritos no papel (Robert; Séguin, 2000).

O acesso do cidadão ao sistema jurisdicional é pressuposto da garantia dos demais direitos assegurados constitucionalmente, já que a realização desses direitos depende da efetividade daquele. Nesse sentido, pode-se dizer que, embora a problemática do acesso à justiça já pudesse ser sentida no início do século XX, somente no pós-guerra é que o tema se intensificou. Isso porque tal direito passou a representar a garantia dos denominados “novos direitos”, consagrados constitucionalmente (Marinoni, 1997).

O conceito tradicional de acesso à justiça vem sofrendo modificações ao longo do tempo, posto que, no modelo estatal dos séculos XVIII e XIX, de cunho essencialmente liberal e individualista, referido direito correspondia à mera possibilidade de o cidadão recorrer ao Poder Judiciário, não estando atrelado à efetividade das demandas a ele apresentadas. Por conseguinte, bastava o mero acesso formal à justiça, não se questionando a qualidade da prestação jurisdicional.

Neste contexto, o conceito de direito fundamental de acesso à justiça foi sofrendo as variações decorrentes das transformações sociais, não mais se traduzindo no mero direito de petição dos cidadãos, mas, mais do que isso, passando a corresponder ao direito que possuem os cidadãos a uma prestação jurisdicional efetiva.

Com efeito, o estudo do direito de acesso à justiça pressupõe que se reflita acerca do papel desempenhado pela ciência jurídica – em especial pelo processo civil contemporâneo – no atendimento das novas demandas, a fim de possibilitar a prestação jurisdicional efetiva. Nessa ordem de ideias, o processo começa a

ser pensado como um instrumento de realização e concretização de direitos, permitindo a participação social.

Realmente, com a democratização do Estado, o Direito Processual passou a assumir um cunho mais político, representando uma garantia constitucional, de forma a configurar-se em um instrumento de efetivação dos direitos. Neste contexto, o processo passa a atuar como criador e aplicador do direito, despendo-se da sua função apenas de meio para a realização dos direitos já formulados (Calmon de Passos, 1998).

É exatamente nesse sentido que o acesso à justiça está intrinsecamente relacionado à existência de novos e variados direitos na sociedade contemporânea. Assim, a efetividade da tutela jurisdicional tem como pressuposto a mudança do paradigma conceitual do acesso à justiça, o que inclui a adaptação da ciência jurídica às novas características e aos desafios da sociedade contemporânea.

O estudo da problemática do acesso, assim, deve ultrapassar o mero acesso aos órgãos judiciais já existentes, passando a compreender o acesso à ordem jurídica justa. Isso requer a adoção de uma nova mentalidade, de maneira a pensar a ordem jurídica a partir de outra ótica, a saber, a do consumidor, que é povo, o destinatário das normas jurídicas (Watanabe, 1988).

Dessa forma, observa-se que o pleno acesso à ordem jurídica depende das transformações dos instrumentos que possibilitam a realização das garantias asseguradas aos cidadãos, sendo que o aprimoramento das técnicas processuais e a modernização do sistema jurídico são fatores determinantes da efetividade dos direitos pleiteados, sejam eles de qualquer natureza.

Por depender da implementação de instrumentos que possibilitem a realização e concretização de direitos, a pauta do acesso à justiça está intimamente relacionada à pandemia do Covid-19, já que, como referido, impôs a necessidade de um novo arranjo nas relações sociais, e, inegavelmente, no acesso à justiça e na prestação jurisdicional.

A partir da importância de políticas públicas para a efetivação dos direitos humanos, com a garantia de direitos sociais mínimos, o presente artigo passa a se dedicar ao estudo da prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta nos processos envolvendo o auxílio emergencial, não sem antes apresentar um breve percurso desse auxílio desde a sua criação até a fase da prorrogação ao chamado auxílio emergencial residual.

### 3 ENTENDENDO O AUXÍLIO EMERGENCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

Promulgada em 02.04.2020, a Lei nº 13.982 alterou a Lei nº 8.742, conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social, bem como instituiu o pagamento do chamado auxílio emergencial, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, prorrogado pela primeira vez pelo Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, e, mais à frente, pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, responsável por instituir o chamado auxílio emergencial residual.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 13.982, mediante o cumprimento de requisitos cumulativos, “durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação da referida Lei [02.04.2020], será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador” (Brasil, 2020).

Entre os principais requisitos, a lei exige que o trabalhador seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, exceto no caso de mãe adolescente, e não tenha emprego formal ativo. A legislação ainda limitou o recebimento do auxílio emergencial a dois membros da família (art. 2º, § 1º) e possibilitou a substituição de outros benefícios assistenciais, como o Bolsa Família, por exemplo, pelo auxílio emergencial, nas situações em que este for mais vantajoso.

A análise dos dados para a concessão do auxílio ficou sob responsabilidade da Dataprev, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, que utilizou os sistemas de informações disponíveis ao Governo Federal para constatar se o cidadão preenchia todos os requisitos legais necessários para o recebimento do benefício financeiro.

Posteriormente, promulgado em 16.09.2020, o Decreto nº 10.488 objetivou regulamentar a Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, a qual foi responsável por instituir o chamado auxílio emergencial residual no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais). Conforme o Ministro da Cidadania Onyx Lorenzoni à época da apresentação da Medida Provisória<sup>10</sup>, a criação do auxílio emergencial residual se justifica “para evitar que milhões de brasileiros atendidos pelo auxílio

---

<sup>10</sup> A justificativa na íntegra apresentada pelo Ministro Onyx Lorenzoni para apresentação da Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, se encontra em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8885822&ts=1599146604263&disposition=inline>. Acesso em: 1º mai. 2021.

emergencial [...] voltem a ficar desassistidos a partir do encerramento deste benefício ainda em meio à pandemia”.

Embora essa medida envolva questões econômicas e sociais, ela foi necessária em razão de “emergência de saúde pública de importância internacional”, nos termos da Lei nº 13.979, de 06.02.2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Nas palavras do Ministro, a população mais vulnerável, formada, entre outros, por “pessoas de baixa renda inscritas no Cadastro Único, por pessoas sem emprego formal, por microempreendedores individuais”, foi a primeira a ser atingida pela crise econômica decorrente do coronavírus.

O valor de R\$ 300,00, ou seja, a metade do valor pago anteriormente, segundo o Ministro Onyx, deriva da “necessidade de dar continuidade à proteção excepcional de renda [...] e a capacidade de financiamento do Governo Federal”.

De pronto se destaca que, conforme o art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 10.488/2020, somente poderá ter direito a até quatro parcelas do auxílio emergencial residual de R\$ 300,00 os trabalhadores que receberam o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.982.

Não possuem direito ao auxílio pessoas residentes no exterior, bem como o trabalhador que esteja preso. Nesse último caso, várias foram as ações judiciais perante a Vara Federal de Cruz Alta, uma vez que os sistemas de dados do Governo se encontravam desatualizados, constando que o trabalhador ainda se encontrava preso, sendo que muitos já se encontravam em liberdade, inclusive há vários anos.

### 3.1 OS NÚMEROS DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

Segundo dados do próprio *E-proc*, sistema processual utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), desde o ajuizamento da primeira ação envolvendo o auxílio emergencial, em 15.05.2020, até 15.03.2021, tramita(ra) m na Vara Federal de Cruz Alta 375 processos, todos perante o Juizado Especial Federal em razão do valor da causa ser inferior a 60 salários-mínimos (Brasil, 2001).

Desses 375 processos, em 76 a parte autora está/foi assistida por advogado; em 295, o pedido se deu via *atermação*<sup>11</sup> e em 4 foi nomeado advogado dativo em razão de alguma complexidade apresentada pelo processo ou pela vontade da parte autora em recorrer a um segundo grau de jurisdição por ter o seu pedido do auxílio emergencial negado.

No contexto da Vara Federal de Cruz Alta, tendo em vista o sistema integral de trabalho remoto imposto pela pandemia, o atendimento foi realizado totalmente a distância, inclusive quanto ao encaminhamento dos documentos necessários ao ingresso da ação, efetivado via *e-mail*. Entre os documentos solicitados, destaca-se o comprovante de indeferimento do auxílio emergencial, no qual consta o motivo administrativo para a sua negativa, sendo, portanto, indispensável para a análise judicial.

Pode-se afirmar que, de certa forma, o atendimento a distância dificultou o acesso à justiça, especialmente às pessoas menos esclarecidas e com dificuldades de comunicação via Internet. Porém, pelo empenho dos servidores e, também, dos próprios interessados, gradativamente esse problema foi sendo amenizado.

	NÚMERO DE PROCESSOS
Com advogado	76
Sem advogado	295
Advogado dativo	4

Fonte: Elaboração dos autores.

Quanto aos motivos do indeferimento administrativo pelo Poder Executivo, destacam-se os três seguintes: a) cidadão/ã possui emprego formal: 58 processos; b) cidadão/ã ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com auxílio emergencial: 37 processos; e c) cidadão/ã está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial: 35 processos.

<sup>11</sup> Esse meio de ingressar com uma ação prescinde o acompanhamento de um advogado, pois *atermar* significa reduzir a termo os pedidos das partes, ou seja, o próprio interessado possui *jus postulandi*, podendo provocar o inerte sistema judiciário. Tal procedimento viabiliza um serviço de inclusão social por parte do Poder Judiciário ao indivíduo que não possui condições de ingressar com uma ação devidamente representado por advogado, lhe sendo garantido o direito de acesso à justiça.

O quadro a seguir demonstra todos os motivos de indeferimento e o número respectivo de processos:

MOTIVOS DE INDEFERIMENTO	NÚMERO DE PROCESSOS
Cidadão/ã possui emprego formal	58
Cidadão/ã é político/a eleito/a	3
Cidadão/ã é servidor/a público	3
Cidadão/ã recebeu renda acima de R\$ 28.559,70 em 2018	7
Cidadão/ã recebe seguro-desemprego ou seguro defeso	16
Cidadão/ã é servidor/a público/a base – RAIS	1
Cidadão /ã ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com auxílio emergencial	37
Cidadão/ã está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial	35
Cidadão/ã com 2 membros da família já recebendo auxílio emergencial	7
Cidadão/ã com registro de falecimento	2
Cidadão/ã com renda familiar mensal superior a meio salário-mínimo por pessoa e a três salários-mínimos no total	9
Cidadão/ã com menos de 18 anos	3
Cidadão/ã com renda acima do permitido	2
Cidadão/ã identificado como residente no exterior	6
Cidadão/ã recebe benefício previdenciário ou assistencial	1
Cidadão/ã com vínculo de emprego intermitente ativo	1
Cidadão/ã ou membro familiar pertencente à família do cadastro único já contemplado com auxílio emergencial	21

Fonte: Elaboração dos autores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No longo percurso histórico das sociedades democráticas, verifica-se que a grande dificuldade da democracia reside na dicotomia entre a universalidade meramente formal dos direitos democráticos, garantidos a todos os cidadãos, indistintamente, e a capacidade desses cidadãos de, concretamente, terem os seus direitos efetivados. Configura-se o que Bauman (2013, p. 21) chama de “cidadão de jure” e “cidadão de facto”.

Na tentativa de superar essa dicotomia, surge o chamado “Estado de Bem-Estar Social”, ao qual Bauman (2013, p. 24) se refere como Estado social, já que,

segundo ele, elimina “a ênfase de distribuição de benefícios materiais para pô-la no processo de construção comunitária que motiva sua implantação”. Ou seja, na visão do autor, no Estado Social deve haver a participação ativa do cidadão para que, de fato, os seus direitos sociais sejam efetivados.

O auxílio emergencial do Governo Federal, enquanto política pública, tem um papel importante para a efetivação dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais mínimos, em tempos de crise sanitária e, conseqüentemente, econômica. No entanto, quando as políticas públicas não são devidamente implementadas, não atingindo a todos os cidadãos que têm direito a elas, cabe ao Poder Judiciário, provocado por esses cidadãos por meio do direito de acesso à justiça, realizar uma prestação jurisdicional célere, exercendo o controle social sobre o Poder Executivo.

O TRF4, para tanto, criou um rito próprio para os processos envolvendo o auxílio emergencial por meio da Portaria Conjunta nº 6/2021, a qual, entre vários aspectos, tentou reduzir ao máximo os prazos de tramitação desses processos até a fase da sentença. A Portaria considerou a necessidade de celeridade de tramitação das ações, pois envolvem pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da crise econômica e, portanto, com os seus direitos sociais comprometidos.

As diversas rejeições aos pedidos de auxílio emergencial proferidas pelo Poder Executivo geraram a busca, por meio da via judicial, pela obtenção dessa política pública. Nas ações judiciais ajuizadas na Vara Federal de Cruz Alta/RS referentes ao auxílio emergencial, a partir do dia 15.05.2020 até 15.03.2021, foi possível averiguar alguns dos motivos alegados pelo Poder Executivo ao definir o requerente como inelegível para o recebimento deste benefício financeiro, sendo muitos desses motivos incorretos.

Dessa forma, vê-se a imprescindibilidade da prestação jurisdicional para a garantia da efetivação do direito ao auxílio emergencial aos cidadãos, sendo o Poder Judiciário, especificamente, neste caso, a Vara Federal de Cruz Alta, importante ferramenta diante de tantas negativas infundadas proferidas pelo Poder Executivo, um número expressivo delas resultante de inconsistência ou da desatualização dos sistemas informatizados de consulta do próprio Governo Federal.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10412.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10412.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10259.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 1º maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 1º maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito, de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Democracia, participação e processo. In: *Participação e processo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1998.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas – Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, Jorge; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. p. 214-231.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas de processo civil*. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *A antecipação da tutela*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. *Direitos humanos e acesso à justiça: um olhar da defensoria pública*. Porto Alegre: Forense, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

\_\_\_\_\_. *Um discurso sobre ciências*. Porto: Edições Afrontamento, 1987.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018, DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 1º mai. 2021.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Participação e processo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.



# A LIDERANÇA REMOTA: O NOVO DESAFIO DO JUIZ<sup>1</sup>

## REMOTE LEADERSHIP: THE JUDGE'S NEW CHALLENGE

**Daniela Bandeira de Freitas<sup>2</sup>**

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Lisboa/Portugal

**RESUMO:** O presente artigo pretende analisar as modificações no conceito de liderança do juiz em razão da migração do trabalho presencial para o trabalho remoto ou híbrido no âmbito do Poder Judiciário. Como objetivos específicos, o conteúdo abordará i) o conceito de liderança remota do juiz e suas dificuldades ii) e as modificações no conceito tradicional de liderança do juiz em razão da migração do sistema de trabalho presencial para o sistema de trabalho remoto ou híbrido.

**ABSTRACT:** *The article analyzes the changes in the concept of judge leadership*

*due to the migration of face-to-face work to remote or hybrid work within the scope of the Judiciary. As specific objectives, the content will address: i) the judge's concept of remote leadership and its difficulties; ii) and the changes in the judge's traditional leadership concept due to the migration from face-to-face work system to the remote or hybrid work system.*

**PALAVRAS-CHAVE:** liderança; liderança remota; equipes virtuais e trabalho remoto.

**KEYWORDS:** *leadership; remote leadership; virtual teams and remote work.*

---

<sup>1</sup> Este artigo reflete as considerações e a pesquisa do trabalho final da disciplina Liderança Organizacional e Atividade Judicial, no âmbito do Mestrado Profissional em Direito pela Enfam – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ministrada pela Professora e Doutora em Direito Luiza Vieira Sá de Figueiredo.

<sup>2</sup> Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Direito pela Enfam – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Professora da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – e da ESAJ – Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Vice-Coordenadora Acadêmica da área de Direito Administrativo da EMERJ, Juíza Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no biênio 2021/2022.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 O conceito de liderança no âmbito do Poder Judiciário; 2 A liderança remota ou virtual do juiz: as dificuldades; 3 A necessária modificação da liderança do juiz: o desafio; Referências.

## INTRODUÇÃO

Das últimas três décadas, o trabalho remoto tem se tornado cada vez mais popular e frequente em grandes e pequenas organizações. As dificuldades da vida moderna, como entraves de mobilidade urbana, dificuldades de gestão de tempo, volume de informações, aceleração de respostas profissionais e, principalmente, incremento de novas tecnologias contribuíram para uma alteração na forma como criamos, produzimos e interagimos no âmbito profissional, acadêmico e social. Hoje, participamos de grupos sociais, equipes de trabalho e projetos acadêmicos por meio da intermediação de dispositivos móveis que reproduzem dados de imagem e som de maneira assíncrona ou síncrona.

Na última década, em especial, presenciamos a rede mundial da internet se tornar a principal plataforma planetária de comunicação, entretenimento, negócios, relacionamento e aprendizagem. Esse cenário novo, premido pela pandemia mundial da Covid-19 no ano de 2020, impulsionou um processo de disrupção de um modelo alicerçado em papel, em encontros presenciais, em interações humanas “face a face” e em infraestruturas de rede e processamento de dados com ancoragem em grande computadores para um modelo fundado em dados e projetos por meio de processamento virtual, ancorados em memórias armazenadas na internet (“nuvens”) e que, em razão da imposição do distanciamento social, fizeram com que passemos, cada vez mais, a nos relacionar, social e profissionalmente, através de plataformas de interação *online*, por meio de transmissão de dados em tempo real<sup>3</sup>.

A quarta revolução industrial<sup>4</sup>, que alguns autores enquadram o momento em que estamos vivendo, aponta para uma sociedade baseada em máquinas

<sup>3</sup> GABRIEL, Martha. *Você, eu e os robôs*: Pequeno Manual do Mundo Digital. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2020. p. 08 e 09.

<sup>4</sup> A chamada quarta Revolução Industrial acontece após outros três processos históricos de transformações tecnológicas: 1) o primeiro marcado pela passagem da produção manual à mecanizada (1760 e 1830); 2) o segundo trouxe a eletricidade e permitiu a manufatura em massa (1850); 3) e o terceiro ocorreu

computacionais, fragmentado em “bits e bytes”, hipertextual, complexo, não linear. Redes sociais *online*, tecnologias *mobile*, realidades mistas e híbridas, tecnologias de voz, vídeo imersivo, impressão 3D, inteligência artificial, internet das coisas, *chatbots* e robôs são algumas das tecnologias e plataformas digitais que se apresentam para ampliar o nosso cenário<sup>5</sup>. Somos testemunhas de mudanças profundas em todos os setores, marcadas pelo surgimento de novos modelos de negócios, pela descontinuidade dos operadores e pela reformulação da produção, do consumo, dos transportes e dos sistemas logísticos. Na sociedade, verifica-se uma mudança de paradigma em curso no modo como trabalhamos e nos comunicamos, bem como na maneira de nos expressarmos, nos informarmos e nos divertirmos. Igualmente, está em andamento a reformulação de governos e de nossas instituições. As novas maneiras de usarmos a tecnologia para promover a mudança de comportamentos e os sistemas de produção e consumo também formam um potencial de regeneração e preservação dos ambientes naturais<sup>6</sup>.

Essas mudanças significativas no âmbito social e profissional impactaram, como não poderia deixar de ser, o ambiente de trabalho na Administração Pública. Novas tecnologias e formas de processo de trabalho remoto, agora assentes na intermediação de dispositivos móveis de transmissão de dados, propiciaram novas formas de relacionamento e novos modelos de interação, seja com o público/clientes externos, seja no âmbito do trabalho interno de cada organização. O trabalho remoto foi adotado por diversos órgãos da Administração Pública durante a pandemia da Covid-19 no ano de 2020 e, no âmbito federal, já há regulamentação do trabalho remoto, com o objetivo de simplificar as regras e ampliar o trabalho remoto com foco na entrega de resultados e na redução de despesas administrativas<sup>7</sup>.

---

em meados do século XX, com o incremento dos processamentos de dados eletrônicos de informação e telecomunicações. Por todos os autores que trabalham este tema e sobre as preocupações éticas e sociais trazidas pelas novas transformações na área da tecnologia digital, em especial acerca dos impactos de velocidade, amplitude, profundidade e dimensão sistêmica, conferir: SCHWAB, Klaus. *A quarta Revolução Industrial*. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019. p. 11 a 80.

<sup>5</sup> GABRIEL, Martha. Op. cit., p. 15 a 17.

<sup>6</sup> SCHWAB, Klaus. Op. cit., p. 11 a 12.

<sup>7</sup> Em dados divulgados em julho de 2020 pelo Ministério da Economia, 95% (noventa e cinco por cento) dos servidores da rede federal de educação e 49% (quarenta e nove por cento) dos servidores federais dos demais órgãos estavam naquela data em sistema de teletrabalho. Informações e dados disponíveis

As transformações tecnológicas passaram a impactar, também, o sistema de justiça<sup>8</sup>. Juízes, servidores e terceirizados, além dos advogados, partes e outros personagens dos processos judiciais e administrativos no âmbito dos Tribunais em todo o País, foram obrigados a se adaptar a um novo modelo e a uma nova forma de trabalho, ou seja, ao trabalho remoto híbrido ou *online* e às interações por meio de dispositivos móveis de transmissão de imagens, dados e som. Despachos, decisões judiciais e administrativas, sentenças, instruções para as equipes de gabinete e cartório passaram a ser executadas por meio de meios virtuais, de reuniões virtuais, de audiências híbridas telepresenciais ou por videoconferência, e o próprio Conselho Nacional de Justiça foi obrigado a regulamentar essas transformações de forma a conferir diretrizes nacionais de trabalho no âmbito do sistema de justiça<sup>9</sup>.

O trabalho e suas formas de interação trazem, por outro lado, transformações relacionadas às novas habilidades e competências a serem adquiridas pelos novos profissionais diante de um cenário em que novas tecnologias digitais, com o uso de robôs e inteligência artificial, substituirão rapidamente funções repetitivas e que não exigem capacitação qualificada<sup>10</sup>. Essas novas habilidades impactam, em especial, os novos gestores e o próprio conceito de liderança no âmbito das organizações. Os novos líderes, deste novo “normal”, enfrentarão a dificuldade de compreender e prever o enorme conjunto de informações disponíveis atualmente, a própria velocidade e profundidade

---

em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2020/07/novas-regras-para-o-trabalho-remoto-sao-anunciadas-pelo-governo>. Acesso em: 7 fev. 2021.

<sup>8</sup> Sobre as transformações tecnológicas e seus impactos no âmbito do Poder Judiciário, conferir: SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the future of Justice*. Reino Unido: Oxford University Press, 2019. p. 33 a 45. Kindle.

<sup>9</sup> As Resoluções nºs 313 e 314 de 2020 do Conselho Nacional de Justiça passaram a regulamentar a prática de atos processuais de forma remota nos Tribunais no período da pandemia da Covid-19. A Resolução nº 341, de 2020, do Conselho Nacional de Justiça determinou aos Tribunais a disponibilização de salas para depoimentos em audiências por sistema de videoconferência, e a Resolução nº 345 de 2020 instituiu o “juízo 100% digital”. Já a Resolução nº 354, de 2020, do Conselho Nacional de Justiça passou a regulamentar a realização das audiências telepresenciais e por videoconferência.

<sup>10</sup> No sentido de que a reconfiguração tecnológica do trabalho traz três consequências principais: i) a eliminação de funções, modelos de negócios e empresas que deixam de ser necessárias; ii) a criação de novas funções, modelos de negócios e empresas que articulam as novas tecnologias de forma a otimizar valores; iii) e a transformação das habilidades humanas necessárias para trabalhar no novo cenário que emerge. Conferir: GABRIEL, Martha. Op. cit., p. 254 e 255.

sistêmica das rupturas tecnológicas e a aceleração exponencial das inovações<sup>11</sup>. Essas dificuldades já são realidade hoje não só para CEOs e diretores em todo o mundo, mas também começam a fazer parte das exigências funcionais do juiz enquanto gestor de sua unidade jurisdicional. Não há dúvida de que o juiz exerce uma liderança de equipe e tem enfrentado novos desafios para chefiar as pessoas e servidores que se encontram sob sua responsabilidade enquanto dimensão micro na administração dos Tribunais.

A percepção e a capacidade de operar mudança de cultura organizacional e a habilidade de conduzir a equipe por este processo de migração para um novo modelo de trabalho remoto e híbrido são o grande desafio de liderança imposto ao juiz. A capacidade de motivar os seus servidores, instituir novas formas de rotina de trabalho remoto e conseguir a adesão e o espírito de equipe diante de um cenário de interações virtuais impõe ao juiz uma nova reflexão sobre o seu papel de liderança e uma ressignificação do próprio conceito de liderança, agora liderança organizacional remota, híbrida ou *online*.

O primeiro imperativo do impacto da quarta Revolução Industrial na liderança organizacional é a necessidade de olhar para si mesmo como um líder dentro da organização. Depois, em um segundo momento, tentar perceber se há alguma evidência de que a organização e o sentimento enquanto líder são capazes de apreender e se adaptar às mudanças, ou seja, se a organização precisa aprender a mudar e a aceitar as inovações. O líder precisa ter esta visão global e pessoal. Ambas devem atuar em parceria de modo a propiciar o desempenho e o atuar operacional com projetos, reuniões, assessorias e motivação das equipes ao encontro do que é necessário fazer para dar o “salto” para o mundo digital.

Um elemento central do trabalho remoto é a equipe virtual, ou seja, uma equipe dispersa geograficamente, constituída por pessoas que interagem normalmente, por meios de comunicação eletrônica e que, portanto, têm pouca (ou nenhuma) interação face a face. São pessoas que trabalham juntas, mesmo estando geograficamente separadas. O modelo das equipes virtuais

---

<sup>11</sup> No sentido de que o bom líder deve desenvolver, de forma rápida, as capacidades de se adaptar e apreender, conferir: SCHWAB, Klaus. Op. cit., p. 61.

traz vantagens como redução de custos, aumento da produtividade, menos absenteísmo, menos poluição e menos acidentes. Por outro lado, trazem, também, alguns desafios como dificuldade de manter o comprometimento dos colaboradores, redução do contato social que pode levar a uma sensação de isolamento e necessidade de uma nova dinâmica de liderança. Dentre esses desafios, um dos mais importantes é como se adaptar a uma nova dinâmica de liderança. Quando adequada, a liderança de uma equipe virtual pode aumentar a produtividade e até mesmo a motivação das pessoas. Mas, se o estilo de liderança não for compatível com as novas estruturas, pode gerar conflito, desmotivar os membros da equipe e reduzir a produtividade.

Há alguns desafios específicos impostos ao novo líder/juiz, especialmente no que diz respeito ao monitoramento do trabalho, à motivação da equipe e à própria gestão de ritual de processos, realização de reuniões periódicas de prospecção do trabalho, avaliação e *feedback*. A nova forma de liderar a distância impõe uma nova atitude de aproximação, de avaliação, de controle, de execução de tarefas e interação, para além de implicar uma nova forma de autodefinição enquanto gestor de pessoas em uma unidade jurisdicional. A exigência de novas formas de interação traz indagações sobre os limites da interação, sobre um maior ou menor de grau de liberdade a ser conferida aos membros da equipe de gabinete e cartório e os limites de comunicação, como, por exemplo, a definição de comunicação tão somente em determinados dias e horários, preferencialmente aqueles horários e dias úteis equiparados ao modelo presencial, de forma a preservar o descanso do servidor, seu convívio social e seu lazer.

A confiança e a definição objetiva dos métodos e rotinas de trabalho merecem especial atenção. O juiz, enquanto liderança, deve: i) estabelecer e manter a confiança e a empatia por meio do uso de tecnologia de comunicação; ii) garantir que as funções sejam distribuídas de forma a atender a realidade emocional e habilidades de cada membro da equipe, agora segundo uma nova realidade de trabalho remoto; iii) gerenciar o ciclo de trabalho virtual (reuniões de gestão, avaliação e *feedback*); iv) monitorar o progresso da equipe usando tecnologia; v) aumentar a visibilidade dos membros virtuais dentro da equipe e fora da organização; e vi) e permitir que membros individuais da equipe virtual se beneficiem da própria equipe, por meio da criação de interconexão e colaboração entre todos.

## 1 O CONCEITO DE LIDERANÇA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

O conceito de liderança no âmbito da literatura sobre gestão organizacional refere-se a um processo de influência que auxilia grupos de indivíduos na consecução de objetivos<sup>12</sup> e, também, como um processo de influenciar outras pessoas a entender e concordar com o que precisa ser feito e como fazê-lo. Liderança envolve influenciar um grupo de indivíduos que têm um objetivo comum. Pode ser um pequeno grupo de tarefas, um grupo comunitário ou um grande grupo que abrange uma organização inteira<sup>13</sup>.

A liderança é geralmente considerada como um atributo que pode ser apreendido pelos indivíduos, em razão do fato de que a administração necessita criar técnicas para, cada vez mais, atingir os objetivos estipulados pelas organizações. Essa concepção baseia-se na percepção de que é necessário fazer alguns indivíduos terem a capacidade de exercer influência sobre outros, levando-os a executar tarefas ou tomar atitudes que, sem tal coordenação, não tomariam. A consideração da liderança, como um instrumento para atingir objetivos organizacionais, pode ser encontrada em alguns autores que inspiraram esta abordagem, inclusive autores de manuais que são utilizados em programas de graduação<sup>14</sup>.

A liderança é resultante de seis variáveis relacionadas entre si: i) características pessoais do líder que podem ser desenvolvidas no âmbito das habilidades e competências; ii) o poder do líder que é determinado pelo conhecimento técnico, pela capacidade de persuasão, pela autoridade formal que lhe é investida e pelo controle dos processos de trabalho, decisões e distribuição de recompensas; iii) pela influência da cultura e do “clima” organizacional sobre a equipe; iv) e variáveis relacionais (motivação,

---

<sup>12</sup> Sobre uma ampla análise do conceito de liderança organizacional, conferir: NORTHOUSE, Peter G. *Leadership. Theory and practice*. 8. ed. Thousand Oaks (California – USA): Sage Publications Ltd, 2018. Kindle, posições 977 a 1260.

<sup>13</sup> YUKL, Gary. *Leadership in organizations*. 7. ed. Upper Saddle River (Nova Jersey USA): Prentice Hall, 2012. p. 25 e 26.

<sup>14</sup> FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Liderança e organizações. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 93 a 119, 2011.

desenvolvimento de habilidades dos membros da equipe; cooperação e colaboração, confiança e estratégias)<sup>15</sup>.

A literatura de gestão e sobre liderança organizacional não diferencia a liderança no âmbito das organizações públicas e privadas. As mesmas características dos líderes e gestores no âmbito das empresas privadas podem e devem ser aplicadas e replicadas no âmbito da Administração Pública e, por isso mesmo, no espaço de trabalho do Poder Judiciário. Ao juiz, portanto, lhe é exigido o papel de líder e gestor de sua unidade jurisdicional e dele se espera a execução de funções de liderança, que podem ser assim definidas: i) ajudar os membros de sua equipe a compreender eventos e determinações externas, ou seja, traduzir para a equipe o porquê e o objetivo de uma determinada demanda que impacta diretamente o trabalho da equipe; ii) criar alinhamento entre prioridades, objetivos e estratégias a partir da criação de consensos sobre esses temas, especialmente sobre o que fazer e como fazê-lo; iii) construir comprometimento com o trabalho a ser realizado e proporcionar otimismo no ambiente laboral; iv) viabilizar a confiança mútua e a cooperação no trabalho; v) fortalecer a identidade coletiva do grupo e, se possível, da organização; vi) organizar, coordenar e auxiliar a realização de atividades complexas; vii) facilitar o aprendizado coletivo; viii) obter o suporte político e os recursos necessários a partir da defesa dos interesses do grupo; ix) desenvolver os liderados e proporcionar o empoderamento de cada membro através do incentivo à capacitação e à distribuição de funções segundo a especialidade de cada um; x) e ser um exemplo de comportamento moral, com atitudes íntegras e éticas<sup>16</sup>.

O Magistrado é o responsável maior pela gestão das unidades jurisdicionais, mesmo que haja servidores com cargos de chefia em cada cartório com responsabilidade operacional de administração. Do juiz, portanto, se espera que assuma este papel de liderança perante seus subordinados hierárquicos, pois, por meio do desenvolvimento dessa habilidade e dessa competência, é que se torna possível obter o necessário engajamento da equipe e a própria superação da mera obediência formal que decorre do cargo. Inclusive essa superação à

---

<sup>15</sup> YUKL, Gary. Op. cit., p. 46 e 47.

<sup>16</sup> YUKL, Gary. Op. cit., p. 46 e 47.

mera obediência se revela como ponto fundamental de motivação decorrente da liderança. Faz-se necessário que o sentimento de união, pertencimento e vontade de desenvolver melhor as funções parta de um paradigma diferente do tradicional temor reverencial decorrente do cargo e encontre raízes nas características e funções de liderança do juiz<sup>17</sup>.

O reconhecimento do juiz enquanto líder decorre de uma perspectiva externa, ou seja, da percepção de seus servidores quanto à sua atuação na condução dos trabalhos, alinhamento de estratégias internas e externas à serventia, tomada de decisões, postura frente aos problemas e resposta para solução, postura relacional em face de problemas de ordem pessoal de sua equipe, dentre outras tantas habilidades relacionadas à capacidade técnica, capacidade de dirimir conflitos internos e externos e capacidade de filtrar e objetivar o volume de informações existentes hoje.

Ao juiz se espera uma liderança ativa e consolidada em valores humanos e éticos que possam servir de motivação aos membros de sua equipe e de exemplo de trabalho. A confiança e a motivação aparecem como valores fundamentais na gestão de pessoas. Só se segue o líder se ele inspira confiança e, assim, propicia ambiente para a motivação de cada um dos membros da equipe.

Entretanto, todos esses elementos da liderança são, hoje, colocados em “cheque” diante da modificação da maneira como passamos a trabalhar. Hoje, o trabalho no âmbito do Poder Judiciário é desenvolvido por meio de plataformas de colaboração digital e por meio da comunicação e a interação por meio de dispositivos tecnológicos. As equipes trabalham em sistema de rodízio ou 100% (cem por cento) de forma remota. Esse cenário criou alguns desafios ao juiz enquanto líder e gestor de sua unidade jurisdicional. Como exercer os atributos e funções que decorrem da liderança de forma remota, *online* ou virtual? Como criar os laços de confiança e motivar a equipe a distância? Como definir objetivos claros e específicos? Como exercer uma comunicação clara entre os membros da

---

<sup>17</sup> Sobre a liderança no âmbito do Poder Judiciário, em especial fundada na figura do juiz, e na necessidade de se construir um novo paradigma que se afaste da liderança tradicional que emana do próprio cargo e passe a ter como fundamento a construção da liderança organizacional técnica e baseada em quatro atitudes fundamentais: i) inspiração, ii) estimulação, iii) reconhecimento e iv) carisma. Conferir: FIGUEIREDO Luiza Vieira Sá. *Gestão em Poder Judiciário: Administração Pública e gestão de pessoas*. Curitiba: CRV, 2014. p. 151 a 165.

equipe e possibilitar que o trabalho seja feito com qualidade e produtividade? Como propiciar a empatia com os membros da equipe? Como estabelecer formas e critérios de avaliação e *feedback*?

Muitos são os desafios no âmbito da liderança remota ou a distância e intermediada por dispositivos tecnológicos. Gerenciar e liderar uma equipe a distância impõe uma ressignificação do conceito de liderança e algumas premissas necessitam ser estabelecidas de forma a facilitar a compreensão do conceito de liderança e a sua operacionalização.

## **2 A LIDERANÇA REMOTA OU VIRTUAL DO JUIZ: AS DIFICULDADES**

Uma das características do ser humano é buscar a socialização, ou seja, estar reunido a outras pessoas. A interação contribui para a constituição de grupos de pessoas que se agregam por interesses ou atributos comuns. Os indivíduos de um grupo se vêem e são vistos pelos outros como uma entidade social. São indivíduos interdependentes por causa das tarefas que desempenham como membros de um grupo e, enquanto grupo, são incorporados em um ou mais sistemas sociais maiores, por exemplo, uma organização. Para se qualificarem como equipes, os membros devem interagir, devem trabalhar em direção a objetivos comuns e devem adaptar-se às circunstâncias de modo a alcançar esses objetivos.

Um tipo de equipe cada vez mais importante para as organizações é a equipe virtual. Embora a definição de virtualidade seja multidimensional, as duas dimensões mais consistentemente usadas para caracterizá-la são dispersão geográfica e comunicação intermediada pelas tecnologias. Nesse sentido, as equipes virtuais são definidas como dois ou mais indivíduos que usam uma mistura de tecnologias de comunicação e colaboração; geograficamente dispersos, porém mantêm contato pessoal limitado e trabalham de forma interdependente para alcançar objetivos comuns. As equipes virtuais são contemporâneas da internet e sua exploração comercial. A popularidade das equipes virtuais nas organizações modernas é atribuída aos sucessos da estruturação do trabalho em equipe, aos avanços da tecnologia da informação e das telecomunicações, à globalização e às crescentes pressões para competir por

talentos em todo o mundo, proporcionando flexibilidade e agilidade, reduzindo os custos operacionais e os custos operacionais<sup>18</sup>.

Entretanto, equipes virtuais exigem e demandam lideranças virtuais ou remotas<sup>19</sup>. O distanciamento social passou a exigir do juiz a capacidade de articular o seu papel de forma remota, sem descuidar da sua condição de liderança perante a equipe. O seu reposicionamento enquanto líder alterou a forma de liderar, ou seja, exigiu do Magistrado uma alteração na forma como motiva, engaja, racionaliza a tomada de decisões, se comunica com os servidores, de forma a manter a mesma qualidade e produtividade de antes. E mais: o contexto atual passou a exigir do juiz um papel de protagonismo no ambiente virtual, seja na interação com os atores internos da organização dos Tribunais, seja com os atores externos: advogados, partes e outros personagens do processo judicial. O Magistrado foi obrigado a definir novas formas de interação social por meio do uso de plataformas de comunicação síncrona (Zoom, Teams, Webex, dentre outras disponíveis no âmbito dos Tribunais) ou assíncrona (*e-mail* e outras formas de comunicação digital). Também o juiz se viu obrigado a utilizar outras formas de motivar os seus servidores e outras formas de divisão de trabalho, por meio do compartilhamento de documentos virtuais e formas de interação e de trabalho em conjunto por meio de plataformas de cooperação (*ondrive, planner, canvas*, dentre outras).

No ambiente virtual, a necessidade de construção de vínculos sólidos com os membros da equipe, ou seja, com os servidores, tornou-se uma dificuldade. A ideia de liderança que decorre do temor reverencial do cargo teve que ser ultrapassada de forma a possibilitar que o juiz pudesse se aproximar do servidor que agora trabalha em casa ou de qualquer lugar. O Magistrado teve que tomar a liberdade de entrar em contato, seja por *e-mail*, por troca de mensagem via WhatsApp ou mesmo por telefone com o servidor, de forma a possibilitar o incentivo e a motivação e a própria definição das rotinas de trabalho e de comunicação entre a equipe. O fortalecimento dos vínculos sociais entre o juiz e seus servidores foi e tem se revelado necessário, eis que somente por meio dele

---

<sup>18</sup> MALHOTA, Arvind; MAJCHRZAK, Ann; ROSEN, Benson. Leading virtual teams. *Academy of Management Perspectives*, v. 21, n. 1, p. 60 a 70, 2007.

<sup>19</sup> SALVADOR, Denise. *Liderança remota: um guia prático para superar desafios na gestão de equipes a distância*. Rio de Janeiro: ComSchool, 2020. Kindle, posição 72.

é possível a interação real através dos meios tecnológicos e digitais e o próprio exercício prático da liderança.

Outro ponto de dificuldade reside na própria construção da confiança, como valor e ferramenta fundamental da comunicação virtual entre os servidores e o Magistrado. O uso de uma linguagem mais clara e objetiva passou a ser exigência da interação e das decisões estratégicas. Por meio dessa habilidade, a ser desenvolvida pelos juízes através do uso das plataformas digitais, é que será possível a construção da confiança no âmbito virtual ou híbrido.

Em ambientes virtuais, a confiança se apresenta de forma diferente, eis que o espaço e a forma de interação são intermediados por dispositivos e plataformas virtuais de transmissão de dados, imagens e sons. A confiança é a condição essencial nas relações humanas e nas relações profissionais, por consequência. É pedra fundamental no exercício da liderança, pois, se os membros da equipe sentem confiança no líder, a tendência é segui-lo e se deixar influenciar por ele. A confiança aumenta a coesão da equipe e das relações entre seus membros, forma equipes fortalecidas e favorece uma cultura de trabalho positiva e de resultados<sup>20</sup>.

Mas, como construir uma relação de confiança em um ambiente virtual, sem que se possa ter a visão presencial dos membros da equipe? Mas, quando os membros estão distantes com poucas oportunidades de interação, realmente não é fácil construir uma forte, duradoura e confiável relação. E, ao mesmo tempo que é mais difícil construí-la por conter diversas variáveis que impactam desde diferentes culturas, perfis, comunicação, dispersão geográfica, é também muito fácil de quebrá-la, como em qualquer relacionamento humano. Contudo, ao mesmo tempo, a confiança é a base e a essência de relacionamento de times virtuais, mais necessária do que em times presenciais. E é possível construir, mesmo que estando a distância, uma relação próspera de confiança com seu time remoto.

O distanciamento também provocou dificuldades quanto à avaliação do trabalho e à necessidade do exercício de *feedback*, tão necessários para a melhoria da qualidade e da produtividade. O controle do trabalho se tornou mais difícil e a atuação do líder/juiz tornou-se ineficaz diante das ferramentas utilizadas

---

<sup>20</sup> SALVADOR, Denise. Op. cit., posição 887 a 895.

em um modelo presencial, em que era possível acompanhar o progresso do trabalho por meio do controle visual e das interações presenciais voltadas para a melhoria e o aperfeiçoamento, eis que ocorriam de forma instantânea. Agora, em um formato a distância, não é mais possível a verificação presencial do trabalho. Outras formas de avaliação contínua, controle e *feedback* devem ser desenvolvidas por meio de plataformas de interação virtual, como os murais virtuais, plataformas de controle de processos de trabalho e, até mesmo, através da realização de reuniões periódicas de gestão de forma remota, em que se poderá discutir os relatórios estatísticos (produtividade) e algumas questões relacionadas à qualidade do trabalho, com vistas à melhoria e à aprendizagem.

O importante é que o Magistrado esteja sempre disponível e conectado para tirar dúvidas e dar incentivos a cada membro da equipe. Essa atitude contribuirá para a construção da necessária confiança como valor importante da liderança remota. E, também, que o Magistrado deixe claro que, embora o trabalho esteja sendo desenvolvido a distância, os controles de produtividade, as avaliações e a sua própria disponibilidade funcionarão em ambiente virtual, propiciando uma sensação de que os servidores não estão sozinhos e que eles continuam a pertencer ao trabalho do Tribunal enquanto organização.

No ambiente remoto, o reconhecimento das habilidades próprias de cada servidor para o desenvolvimento de determinadas funções torna-se critério mais importante do que no formato presencial. O servidor, muitas vezes em casa, precisa ser motivado, e a atribuição de tarefa que ele possui mais facilidade e a que se encontra mais apto a desenvolver pode significar uma forma de trazer a equipe para um maior alinhamento, o que pode favorecer a liderança do juiz e uma maior efetividade do trabalho.

Entretanto, a distância torna difícil o reconhecimento de habilidades próprias de cada servidor, salvo se o Magistrado já está há muitos anos em determinada serventia e já possui conhecimento prévio acerca do trabalho de sua equipe. O diálogo franco e verdadeiro, por meio virtual, pode contribuir para a identificação das habilidades e permitir uma melhor distribuição de tarefas, inclusive se levando em consideração as realidades pessoais e domésticas de cada membro da equipe, como filhos pequenos, morar em um lugar barulhento, ou com pais idosos, dentre outras situações.

Um outra dificuldade pode aparecer no âmbito da gestão de conflitos interpessoais entre os membros da equipe. O distanciamento e o isolamento aliados à interação por meio de plataformas virtuais e outros meios de comunicação podem aumentar os conflitos entre os servidores que estão em trabalho remoto, sem que o juiz, enquanto gestor e líder, possa compreendê-los e percebê-los. A vulnerabilidade da comunicação torna-se mais evidente em um ambiente remoto de trabalho e precisa ser redimensionada, como preocupação inserida na liderança do juiz. A exigência de uma linguagem clara e mais objetiva, bem como um olhar mais apurado com foco na identificação de possíveis conflitos – quer pessoais, quer profissionais –, devem nortear a atitude do juiz de forma a minimizar suas consequências e impactos no trabalho.

A comunicação é a base do diálogo de construção de uma liderança. O uso de uma linguagem clara e objetiva ao transmitir a mensagem que se deseja, como, por exemplo, uma meta a ser atingida de produtividade pelo cartório ou a tentativa de resolver um conflito, pode ser uma ferramenta e uma habilidade importante diante do contexto de trabalho a distância. O desenvolvimento de uma comunicação direta e objetiva por meio de plataformas e aplicativos virtuais pode representar uma grande contribuição no exercício do papel da liderança, especialmente na definição do que fazer e como fazer<sup>21</sup>.

A dificuldade de manter o controle, diante da necessidade de avaliação do trabalho de cada membro da equipe, demanda uma nova forma de se construir parâmetros e formas diante de uma ineficiente avaliação tradicional, fundada em interação pessoal e percepção presencial. No âmbito do trabalho remoto, a liderança deve ter como objetivos de avaliação o foco na produtividade, e não no tempo dedicado ao trabalho. Também devem ter como objeto a dedicação de cada membro da equipe ao trabalho desenvolvido e a meta ser atingida. Essa percepção será realizada diante das etapas apresentadas por cada servidor por meio das plataformas virtuais. Essa mudança do objeto da avaliação é importante diante do trabalho remoto, pois a independência e a administração

---

<sup>21</sup> No sentido da importância da comunicação como ferramenta e habilidade determinante para a construção de uma liderança, conferir: KYRILLOS, Leny; JUNG, Mílton. *Comunicar para liderar*. São Paulo: Contexto, 2015. Kindle, posição 477 a 511. Conferir também: SALVADOR, Denise. Op. cit., posição 321 e 226.

do tempo cabem ao servidor<sup>22</sup>. Mas a entrega e a dedicação ao trabalho podem e devem ser avaliadas pelo Magistrado mesmo através do uso das plataformas digitais e virtuais.

Diante dessas considerações, sem prejuízo de outras dificuldades a serem identificadas de exercício da liderança remota pelo juiz, as principais podem ser assim apontadas: i) diminuição do tempo e da qualidade de interação entre os membros das equipes do cartório e do gabinete; ii) necessidade de aprendizado do uso e otimização das ferramentas e plataformas virtuais de interação, seja com o público externo, seja com os membros da equipe; iii) dificuldade de fortalecimento dos vínculos sociais; iv) construção de um novo modelo de confiança; v) dificuldades quanto ao controle das etapas do trabalho e atingimento de metas; vi) dificuldades de concretização dos métodos de avaliação e *feedback*; vii) dificuldade de identificação de habilidades dos membros da equipe; viii) e vulnerabilidade da comunicação.

### 3 A NECESSÁRIA MODIFICAÇÃO DA LIDERANÇA DO JUIZ: O DESAFIO

Diante das dificuldades, torna-se necessária a construção de um novo modelo de liderança a ser exercida pelo juiz, especialmente diante do avançar da política instituída pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>23</sup>, que, ao longo do último ano de 2020, vem permitindo o trabalho remoto e o atendimento ao público externo de forma remota.

A identificação de algumas práticas de liderança no âmbito do contexto de uma justiça virtual e digital podem ser identificadas sem prejuízo de outras que, da mesma forma, possam contribuir de forma positiva. Com base em

<sup>22</sup> SALVADOR, Denise. Op. cit., posição 197 e 206 e 207.

<sup>23</sup> O incentivo ao acesso à justiça digital é um dos eixos da gestão do Ministro Luiz Fux à Frente do Conselho Nacional de Justiça. O programa Justiça 4.0 como política dos Tribunais envolve investimentos na área de tecnologia da informação e comunicação, como também possibilita uma nova forma de trabalhar de maneira remota, através do teletrabalho. Por unanimidade, no dia 10 de fevereiro de 2021, o plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou a ampliação da modalidade de teletrabalho aos servidores da Justiça. A decisão foi tomada durante a 324ª Sessão Ordinária do CNJ nos autos do Processo nº 0000778-62.2021.2.00.0000 e passou a permitir o trabalho remoto a servidores que ocupam cargo de direção e chefia. A decisão modifica a Resolução nº 227/2016 que vedava o teletrabalho. Informação extraída do site na internet: <https://www.cnj.jus.br/teletrabalho-e-ampliado-para-cargos-de-chefia-e-diretoria-na-justica/>. Acesso em: 13 fev. 2021.

alguma literatura a respeito do tema liderança, podem-se identificar algumas práticas e condutas que aparecem como auxílio na construção de uma liderança remota e que podem ser aplicadas à realidade da liderança remota do juiz<sup>24</sup>:

- i) tentar construir e estabelecer, por meio do uso da linguagem e da comunicação virtual, a confiança nas relações entre o juiz e os membros do cartório e gabinete e entre os membros em si considerados;
- ii) tentar utilizar uma linguagem clara e objetiva, especialmente em mensagens assíncronas, por meio de WhatsApp, *e-mail* e outras formas de comunicação virtual;
- iii) tentar construir vínculos sociais com os membros da equipe, pois por meio dele será possível controlar os aspectos emocionais dos membros da equipe e exercer o papel de líder motivador;
- iv) gerenciar o ciclo de trabalho virtual através da criação de uma rotina de reuniões virtuais síncronas (em tempo real);
- v) monitorar o progresso e as etapas de trabalho (atingimento de metas e objetivos) da equipe usando a tecnologia, como, por exemplo, plataformas de evolução e controle de projetos, como o *planner*, o *trello* e outros;
- vi) aumentar a visibilidade dos membros virtuais dentro da equipe e fora da organização, por meio da divulgação interna e externa dos projetos e metas a serem alcançados;
- vii) permitir que membros individuais da equipe virtual se beneficiem da própria equipe, através da troca de experiências virtuais.

Ao longo dos anos, a liderança foi definida e conceituada de várias maneiras. Se o processo de liderança acontece no contexto de grupos e consiste em um processo de influenciar os indivíduos a atingir determinados objetivos, quando esses indivíduos formam equipes virtuais, o processo de liderança se torna mais complexo. Em equipes virtuais, os processos de liderança são mediados por tecnologias da informação e comunicação que funcionam como facilitadoras da comunicação, interação e desenvolvimento e compartilhamento de tarefas.

Os ambientes virtuais proporcionaram o surgimento de uma nova dinâmica de trabalho em equipe e de liderança. Equipes virtuais, em contraste com as equipes tradicionais, trabalham em locais diferentes, pois as tarefas são mais estruturadas e a comunicação é, em grande parte, eletrônica e assíncrona. Neste novo contexto, emerge o conceito de “liderança virtual” ou “*e-leadership*”.

---

<sup>24</sup> Ao citar a literatura sobre o tema – liderança remota –, conferir: MALHOTA, Arvind; MAJCHRZAK, Ann; ROSEN, Benson. Op. cit., p. 60 a 70.

Os líderes de equipes virtuais devem ser orientados para a comunicação, para promover o fortalecimento da confiança, e serem capazes de criar um ambiente estável.

Com a rápida disseminação das tecnologias da informação e comunicação – internet, *e-mail*, videoconferência, equipes virtuais e novos sistemas e plataformas de desenvolvimento de projetos –, vários autores começaram a pesquisar sobre como essas tecnologias transformariam a organização do trabalho e suas implicações nos processos de liderança. Os primeiros trabalhos teóricos sobre o termo liderança eletrônica (*e-leadership*) datam do ano de 2001<sup>25</sup>. Os autores empregaram uma teoria de estruturação adaptativa para explicar como as tecnologias de comunicação podem interagir com os líderes de equipes e seus membros para produzir novas estruturas e culturas. A tecnologia serve como mediadora dos processos de influência social que normalmente estão associados à liderança e consideram que as “estruturas organizacionais, incluindo liderança, podem ser transformados como resultado de interações com a Tecnologia da Informação Avançada”<sup>26</sup>.

O juiz, portanto, enquanto líder precisará, desempenhar um papel mais proativo na criação de estruturas e relações sociais que promovam a interação por meios das novas tecnologias, pois o ambiente virtual e suas várias tecnologias de comunicação criaram um novo contexto para a liderança e o trabalho em equipe. Tem-se, então, que, no atual contexto, a liderança virtual (ou remota) pode ser definida como “um processo de influência social mediado por tecnologias de informações avançadas para produzir mudanças de atitudes, sentimentos, pensamentos, comportamentos e/ou desempenho nos indivíduos, grupos e/ou organizações”<sup>27</sup>.

A confiança, a harmonia e a cooperação são aspectos necessários e importantes para a melhoria do desempenho da equipe. Alguns elementos necessários para a criação da interação remota são comunicação abundante,

---

<sup>25</sup> Informação extraída do artigo: BELL, Bradford S.; KOZLOWSKI, Steve W. J. A typology of virtual teams. In: *Group & Organization Management*, v. 27, n. 1, p. 14 a 49, 2002.

<sup>26</sup> BELL, Bradford S.; KOZLOWSKI, Steve W. J. Op. cit., p. 17.

<sup>27</sup> BELL, Bradford S.; KOZLOWSKI, Steve W. J. Op. cit., p. 23.

interação pessoal, respeito, honestidade, consenso, reconhecimento de interesse mútuo e coordenação comportamental.

Outro importante aspecto do juiz/líder é superar a dificuldade de coordenação das atividades da equipe. Cabe ao juiz, portanto: i) promover estreita cooperação entre membros da equipe; ii) incentivar e reconhecer líderes emergentes; iii) estabelecer normas e procedimentos no início da formação e desenvolvimento da equipe; iv) estabelecer limites adequados entre casa e trabalho; e v) construir uma relação de confiança por meio de uma comunicação clara, eficaz e objetiva.

## REFERÊNCIAS

BELL, Bradford S.; KOZLOWSKI, Steve W. J. A typology of virtual teams. *Group & Organization Management*, v. 27, n. 1, 2002.

DISPONÍVEL EM: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2020/07/novas-regras-para-o-trabalho-remoto-sao-anunciadas-pelo-governo>. Acesso em: 7 fev. 2021.

DISPONÍVEL EM: <https://www.cnj.jus.br/teletrabalho-e-ampliado-para-cargos-de-chefia-e-diretoria-na-justica/>. Acesso em 13 fev. 2021.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Liderança e organizações. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, 2011.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá. *Gestão em Poder Judiciário: Administração Pública e gestão de pessoas*. Curitiba: CRV, 2014.

GABRIEL, Martha. *Você, eu e os robôs: Pequeno Manual do Mundo Digital*. 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2020.

KYRILLOS, Leny; JUNG, Milton. *Comunicar para liderar*. São Paulo: Contexto, 2015. Kindle.

MALHOTA, Arvind; MAJCHRZAK, Ann; ROSEN, Benson. Leading virtual teams. *Academy of Management Perspectives*, v. 21, n. 1, 2007.

NORTHOUSE, Peter G. *Leadership*. Theory and practice. 8. ed. Thousand Oaks (California - USA): Sage Publications Ltd, 2018. Kindle.

SALVADOR, Denise. *Liderança remota: um guia prático para superar desafios na gestão de equipes a distância*. Rio de Janeiro: ComSchool, 2020. Kindle.

SCHWAB, Klaus. *A quarta Revolução Industrial*. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019. Kindle.

SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the future of justice*. Reino Unido: Oxford University Press, 2019. Kindle.

YUKL, Gary. *Leadership in organizations*. 7. ed. Upper Saddle River (Nova Jersey USA): Prentice Hall, 2012. Kindle.



# PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA: ALTERAÇÕES NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO E SUA CONSONÂNCIA COM A AGENDA 2030 DA ONU

*WOMEN'S PARTICIPATION IN POLITICS: CHANGES IN BRAZILIAN ELECTORAL LAW AND ITS CONSONANCE WITH THE UN 2030 AGENDA*

**Luiz Fernando Obladen Pujol<sup>1</sup>**

Mestrando em Direito Empresarial Cidadania pelo UniCuritiba

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo identificar como a participação política da mulher em condições de igualdade com os homens encontra-se inserida entre os objetivos e as metas internacionais, em especial nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS que compõem o plano de ação da Agenda 2030, bem como analisar em que medida o direito eleitoral brasileiro, tanto por meio de alterações legislativas como de decisões judiciais, busca implementar este objetivo.

**ABSTRACT:** *This paper aims to identify how the political participation of women on equal terms with men is included among the international goals and targets, especially in the Sustainable Development Goals – SDGs*

*that make up the action plan of the 2030 Agenda, as well as analyzing the extent to which Brazilian electoral law, both through legislative changes and judicial decisions, seeks to implement this objective.*

**PALAVRAS-CHAVE:** participação política; direito eleitoral; democracia; Agenda 2030.

**KEYWORDS:** *political participation; electoral law; democracy; 2030 Agenda.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A participação das mulheres na política como compromisso internacional; 2 A participação da mulher na política, o direito eleitoral brasileiro e as teorias de justiça; 3 Os desafios práticos ainda existentes; Conclusão; Referências.

---

<sup>1</sup> Advogado Eleitoralista e Pesquisador, Membro do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral – IGADÉ, Professor de Processo Judicial Eleitoral no Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral do Centro Universitário Internacional – UNINTER, Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná – EMAP/PR e Processo Civil Contemporâneo pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. E-mail: luizfernandoobladen@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo, em um primeiro momento, identificar como a participação política da mulher em condições de igualdade com os homens encontra-se inserida entre os objetivos e metas internacionais, em especial nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS que compõem o plano de ação da Agenda 2030.

Em um segundo momento, foram analisadas a alteração legislativa na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) instituindo cota de gênero no registro de candidaturas e decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal Eleitoral relacionadas à participação política das mulheres.

Também foi examinada, brevemente, a consonância ou a dissonância entre as decisões das Cortes de Vértice e a Teoria de Justiça como Equidade de John Rawls, bem como para com o conceito de “*status* de reconhecimento” desenvolvido pela filósofa americana Nancy Fraser.

A relevância do tema advém tanto da preocupação internacional da igualdade de gênero como em se aferir que medidas estão sendo adotadas no âmbito doméstico pelo Brasil para atender a Agenda 2030.

Em ambas as etapas do trabalho, o método utilizado foi a revisão bibliográfica e a análise jurisprudencial.

Ao final, ponderou-se sobre a permanência de desafios práticos, bem como de comportamentos destoantes da legalidade – notadamente a questão das candidaturas “laranja” ou candidaturas “fantasma” –, que necessitam de maior fiscalização para que haja real participação política da mulher em condições de igualdade com os homens.

## 1 A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA COMO COMPROMISSO INTERNACIONAL

A promoção da igualdade de gênero e o combate à violência de gênero encontram-se entre as preocupações internacionais há décadas, destacando-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979 (Resolução nº 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas), ratificada pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984.

A ratificação representa a confirmação pelo Estado de que está obrigado a cumprir aquilo que foi acordado, conforme definido no art. 12 da Convenção de Viena. Como esclarece Flávia Piovesan, a ratificação significa “o aceite definitivo, pelo qual um Estado se obriga pelo tratado no plano internacional. A ratificação é ato jurídico que irradia necessariamente efeitos no plano internacional” (Piovesan, 2009, p. 47). Neste mesmo sentido, Hildebrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella ensinam que a ratificação consiste em “ato administrativo mediante o qual o chefe de Estado confirma tratado firmado em seu nome ou em nome do Estado, declarando aceite o que foi convencionado pelo agente signatário” (Accioly; Silva; Casella, 2009, p. 141).

Portanto, contata-se, de plano, que, desde 1984, ou seja, antes mesmo da Constituição de 1988, o Brasil comprometeu-se internacionalmente em adotar medidas que assegurem a eliminação da discriminação contra a mulher.

Acerca da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, Flávia Piovesan destaca que o diploma internacional enfrenta um paradoxo, pois, não obstante tenha tido ampla adesão por Estados-partes das Nações Unidas, é “o instrumento que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados, dentre os tratados internacionais de direitos humanos” (Piovesan, 2009, p. 196).

A motivação da maior parte das reservas por parte de alguns países se deu em razão de argumentação religiosa e cultural, “havendo países (como Bangladesh e Egito) que acusaram o Comitê sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar ‘imperialismo cultural e intolerância religiosa’ ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família” (Piovesan, 2009, p. 197).

Piovesan observa que tal situação ressalta como a implementação dos direitos humanos das mulheres relaciona-se com a “dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família” (Piovesan, 2009, p. 197).

Em relação especificamente à igualdade de participação em geral, englobando as esferas pública e privada, o art. 3º da Convenção determina a adoção de medidas para assegurar o pleno desenvolvimento, exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, garantindo a igualdade de

condições entre homens e mulheres “em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural” (ONU, 1984).

O referido diploma também já tratava especificamente da participação política da mulher, determinando, em seu art. 7º, que os Estados-partes devem tomar medidas para “eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do País” e, particularmente, garantir a igualdade de condições, o direito ao sufrágio, a participação na formulação de políticas públicas governamentais, a ocupação de cargos públicos e funções públicas, bem como a participação nas organizações e associações da sociedade civil organizada (ONU, 1984).

Importante salientar que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher prevê expressamente a possibilidade de ações afirmativas para acelerar a igualdade. Quanto às ações afirmativas, Flávia Piovesan destaca que, “na qualidade de medidas especiais temporárias, com vista a acelerar o processo de igualização de *status* entre homens e mulheres, as ações afirmativas cessarão quando alcançados os seus objetivos”, pontuando tratar-se de medidas compensatórias temporárias com o objetivo de “remediar as desvantagens históricas, aliviando as condições resultantes de um passado discriminatório” (Piovesan, 2009, p. 196).

Da mesma forma, em 2000, a Assembleia Geral da ONU, que ficou conhecida como “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os principais desafios sociais do início do século XXI, e, dentre eles, a Meta nº 3: “Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres” (ONU, 2000).

A Meta nº 3 era composta por vários indicativos, dentre eles o acesso à educação, ao mercado de trabalho e, também, à plenitude dos direitos políticos e o acesso aos cargos e funções públicas.

Em 2015, os Estados-membros da ONU se reuniram novamente e adotaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, definindo a chamada “Agenda 2030” e seu Plano de Ação – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS –, visando especialmente à erradicação da pobreza e à promoção da vida digna como forma de garantir o desenvolvimento sustentável.

Dentre os 17 Objetivos estabelecidos, encontra-se o “Objetivo 5: Igualdade de Gênero”, que possui, entre suas metas, a garantia da “participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” – Meta nº 5.5, Objetivo nº 5, ODS, Agenda 2030 (ONU, 2015).

Além dessa meta, o Objetivo 5 também visa à adoção e ao fortalecimento de políticas e legislação para promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres e aumento do uso de tecnologias de base para promover o empoderamento das mulheres – 5.b e 5.c, Objetivo 5, ODS, Agenda 2030 (ONU, 2015).

Constata-se que, no direito internacional, há preocupação constante com a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Importante ressaltar que todos os diplomas mencionados foram ratificados pelo Brasil, portanto, havendo comprometimento internacional do País com tais objetivos e metas.

Antes de adentrarmos especificamente em como o direito doméstico brasileiro tem buscado fomentar a participação política das mulheres, uma breve ponderação acerca da própria noção de participação política se faz necessária.

Em seu clássico *Dicionário de política*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino esclarecem que há três formas ou níveis de participação política que se destacam nas democracias: a) a presença, b) a ativação e c) a participação em sentido estrito (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2000, p. 887).

A presença se consubstancia na forma mais branda e passiva, como a participação em reuniões e eventos políticos sem contribuições ou manifestações pessoais. A ativação, por sua vez, consiste em uma participação mais ativa, com o desenvolvimento de atividades pelo sujeito, seja no âmbito de partidos políticos, seja em manifestações e protestos. Por fim, a participação em sentido estrito ocorre quando o indivíduo contribui para uma decisão política, seja direta ou indiretamente, expressando-se, na maior parte dos casos, de forma indireta por meio da escolha de representantes investidos de poder de decisão (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2000, p. 889).

Tais ponderações se fazem necessárias para que se esclareça que a participação política possui sentido amplo, englobando tanto a capacidade eleitoral ativa (votar) como a capacidade eleitoral passiva (ser votado), mas vai além, abarcando também participação em movimentos da sociedade civil organizada, manifestações e protestos, e a liberdade de livre reunião e manifestação do pensamento.

No presente trabalho, no entanto, centrou-se a análise da participação política da mulher em seu sentido estrito, mais precisamente na capacidade eleitoral passiva (direito público subjetivo de ser votada para cargos eletivos). É neste sentido (estrito) que a participação política da mulher é tratada e analisada no decorrer do presente estudo.

## **2 A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA, O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO E AS TEORIAS DE JUSTIÇA**

No âmbito do direito eleitoral brasileiro, após reforma eleitoral visando fomentar a participação das mulheres na política, foi adotada a cota de gênero nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições): “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Posteriormente, com a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC, questionou-se o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Constitucionalidade nº 5.617, sobre a distribuição destes recursos de forma equitativa entre candidaturas masculinas e femininas.

O STF, conferindo interpretação conforme à Constituição no tocante à distribuição dos recursos do FEFC, determinou a equiparação do mínimo de recursos destinados às candidaturas por cada partido ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas. Portanto, para além da exigência de 30% de candidaturas femininas, o Supremo determinou que os partidos devem destinar 30% dos recursos do FEFC para as candidatas femininas (Pujol; Arraes, 2019).

A decisão da ADC 5.617 gerou Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (Consulta TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000) sobre a observância do tempo de

propaganda eleitoral em rádio e televisão também atentar para a destinação de 30% às candidaturas femininas.

A resposta da consulta foi afirmativa por parte do TSE, tendo a Ministra Rosa Weber afirmado que a sub-representação feminina na política “perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidaturas de gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma” (Brasil, 2018).

Na ocasião, o Ministro Relator Luiz Edson Fachin explicitou que a participação política das mulheres encontra obstáculos e a medida busca coibir “externalidade negativa que produz barreiras para o ingresso feminino em mandatos eletivos”, devendo-se combater qualquer empecilho das mulheres contribuírem na elaboração das leis (Brasil, 2018).

No entanto, deve-se observar que a resposta da consulta do TSE não possui efeito vinculante, mas serve de orientação à Justiça Eleitoral.

Em relação à alteração legislativa e às decisões decorrentes, é possível, primeiramente, constatar que a instituição de cotas de gênero encontra sintonia com a “Teoria da Justiça como Equidade” desenvolvida por John Rawls, buscando reajustar a estrutura básica da sociedade organizada de modo a proporcionar, ao menos formalmente, um espaço que sirva de ponto de partida para a competição eleitoral (Rawls, 2003).

John Rawls defendia que, para se reequilibrar as posições sociais dos indivíduos e se atingir a igualdade material, há necessidade de reestruturação das estruturas básicas visando a um ponto de partida isonômico aos indivíduos (Rawls, 2003).

Saliente-se que o defendido pelo jusfilósofo consiste na busca por garantir um ponto de partida de igualdade, não havendo direito assegurado em relação à obtenção do resultado de “sucesso pleno” para todos os indivíduos na sociedade – este, sim, dependendo das condições de cada sujeito.

É com base na “Teoria de Justiça como Equidade” de Rawls que muitos juristas fundamentam as ações afirmativas especiais e temporárias, estabelecidas na legislação, possibilitando acelerar a igualdade e visando solucionar desvantagens históricas; há relação direta entre tal teoria com a cota de gênero

existente no direito eleitoral brasileiro, bem como na previsão internacional analisada anteriormente sobre a possibilidade de adoção de ações afirmativas na busca da igualdade entre homens e mulheres.

E, para além do plano do direito positivo, vislumbra-se o começo, ao menos nas decisões acima mencionadas das Cortes de Vértice Superior (STF e TSE), da adoção do conceito de *status* de reconhecimento conforme proposto pela filósofa americana Nancy Fraser.

Para a filósofa, há reconhecimento de igualdade não na identificação de grupos, ou na identificação de indivíduos e grupos, mas sim quando os atores sociais são considerados como parceiros, com capacidades iguais de participação na vida social; somente então há reconhecimento e *status*, o que, segundo a autora, não se trata de uma questão de ética, mas sim de justiça – buscando a concepção do que é correto, podendo ser universalizado (Pujol; Arraes, 2021).

Importante observar que Fraser propõe a adoção de uma Teoria Integrativa entre a perspectiva retributiva ou distributiva, relacionada à redistribuição de riquezas, e a perspectiva de reconhecimento, buscando o reconhecimento das perspectivas das minorias.

Fraser critica o entendimento corrente de que haveria uma dicotomia entre tais teorias (distributiva e reconhecimento), compreendendo se tratar de uma dicotomia falaciosa, e propõe que as teorias sejam analisadas por meio da perspectiva de Justiça, concluindo pela integração entre redistribuição e reconhecimento (Fraser, 2007, p. 137).

O modelo proposto por Fraser, de reconhecimento do indivíduo como igual na sociedade (*status* de reconhecimento), permite que ofensas não necessitem de uma lesão a um indivíduo subjetivamente, causando-lhe dano ou humilhação, para ser reprovada, pois a postura social ou institucional discriminatória já será caracterizada como indesejável mesmo sem causar dano (Pujol; Arraes, 2021).

Portanto, a própria postura preconceituosa em si já é uma ofensa, independente de dano, e deve ser combatida por alterações institucionais, noção que se constata já estar sendo interiorizada, ao menos paulatinamente, no Direito brasileiro.

### 3 OS DESAFIOS PRÁTICOS AINDA EXISTENTES

Conforme exposto, o que se pode observar no direito eleitoral brasileiro moderno é a busca, ainda que em estágio inicial, pelo aperfeiçoamento de mecanismos que garantam o exercício da participação política das mulheres, permitindo que haja o ingresso nas estruturas de poder e o efetivo reconhecimento desta igualdade de parceria integral na interação social.

No entanto, no plano da eficácia, ainda há tentativas, por parte dos partidos políticos, de se esquivar do cumprimento da cota de gênero, em especial no registro de candidatas com o objetivo apenas de atender o percentual legal e viabilizar o registro das candidaturas proporcionais (vereadores, deputados estaduais e federais), mas sem que efetivamente haja candidaturas femininas, prática que ficou conhecida como “candidaturas fantasmas” ou “candidaturas laranja” (candidaturas fictas ou falsas).

Tal conduta, em verdade, caracteriza fraude do registro de candidatos. Defendemos que tal prática seja reconhecida como fraude e acarrete a nulidade do registro da própria chapa de candidatos, pois a quota de gênero é requisito legal essencial deste.

Trata-se de problema atual, por exemplo: nas eleições municipais de 2020, chama a atenção que, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, dentre os candidatos que não obtiveram nenhum voto, 65% eram candidaturas femininas (Grandin, 2020). Não obstante o simples fato de uma candidatura não ter recebido voto não caracterize necessariamente candidatura fraudulenta, trata-se de percentual significativo e recente.

Conforme afirmado, a ausência de votos por si não caracteriza a candidatura “laranja” ou “fantasma”, devendo outros elementos estarem presentes para que se constate tal ocorrência.

Ao longo dos últimos anos, doutrina e jurisprudência buscam elencar critérios que permitam aferir a caracterização desse tipo de fraude.

Destacamos aqui as conclusões sobre o tema resultantes da I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), que reuniu eleitoralistas de todo o País.

Na I Jornada de Direito Eleitoral EJE/TSE, sintetizou-se o entendimento de que a fraude à quota de gênero deve ser apurada por AIJE ou AIME, devendo ser considerado conjuntamente ao número de votos e a desistência ou votação pífia de candidatas mulheres, indícios como “número significativo de desistências ou votação pífia de candidatas mulheres, especialmente de candidatas familiares de candidatos e de dirigentes partidários; prestações de contas padronizadas; e realização, por mulheres candidatas, de campanhas para candidaturas alheias (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições)” (Enunciado CT7 – Consolidação PEs 01, 05, 16, 19 e CT06-32).

Primeiramente, observa-se que o enunciado aprovado na I Jornada de Direito Eleitoral EJE/TSE, consolidando propostas sobre o tema, levou em conta o entendimento reiterado do Tribunal Superior Eleitoral de que eventual fraude à cota de gênero deve ser analisada em sede de ação de investigação judicial eleitoral – AIJE ou ação de impugnação de mandato eletivo – AIME.

Mas além de tal questão processual, definindo a fraude à cota de gênero como causa de pedir possível de constar em AIJE e AIME, a I Jornada de Direito Eleitoral EJE/TSE buscou elucidar alguns elementos que devem ser levados em consideração como indícios de caracterização de candidaturas fantasma, para além da mera ausência de votos, como: a) a constatação de candidatas familiares de candidatos e de dirigentes partidários; b) a constatação de prestações de contas padronizadas; e c) a realização, por mulheres candidatas, de campanhas para candidaturas alheias.

Além desses fatores, consideramos que a ausência de realização de propaganda eleitoral da candidatura feminina também é indício de candidatura feminina fraudulenta, com a ressalva de que tal fato não deve ser considerado isoladamente, mas sim em conjunto com outros fatores para que haja a comprovação de fraude.

Importante salientar que, para a caracterização de candidatura feminina fraudulenta, há a necessidade de constatação de conduta dolosa, ou seja, deve restar caracterizada a intenção – seja do partido, grupo político ou da própria candidata – de fraudar a legislação eleitoral.

Os debates da I Jornada de Direito Eleitoral EJE/TSE também atentaram para o emprego irregular de recursos originários dos fundos eleitorais recebidos

em decorrência da cota de gênero, aprovando, ao final do evento, o Enunciado CT04 - PE16, compreendendo que, havendo desvio de recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, devem ser aplicadas as sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 aos responsáveis e beneficiados.

O intuito do referido enunciado é deixar claro que o emprego de recursos recebidos em decorrência da cota de gênero não pode ser destinado à candidatura masculina, nem mesmo para as despesas conjuntas entre candidatura feminina e masculina, salvo se houver comprovação de que a despesa conjunta beneficia a candidatura feminina.

O mencionado art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) prevê a chamada “representação por captação ou gastos ilícitos de campanha”, dispondo que qualquer partido ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, pleiteando abertura de investigação judicial para apurar condutas ilícitas relativas à arrecadação e gastos de recursos, desde que indique provas. O termo final para propositura de tal representação, conforme definido expressamente pelo próprio art. 30-A da Lei das Eleições, é de 15 (quinze) dias da diplomação.

O referido dispositivo, em seu § 2º, estabelece como sanção, diante da comprovação de captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, a negativa de diplomação do candidato, ou a cassação do diploma outorgado.

O que se denota é que o direito eleitoral brasileiro está atento à necessidade de efetiva participação das mulheres na política, buscando aperfeiçoar mecanismos que visam à busca pela igualdade de condições entre candidaturas masculinas e femininas, reprimindo ilícitos voltados a desequilibrar o pleito.

Os esforços têm se destinado não apenas a garantir percentual de candidaturas como, também, garantir recursos mínimos para que tais candidaturas sejam efetivas.

A questão que persiste, na prática, infelizmente é cultural e não se restringe à ausência de interiorização dos partidos políticos da importância da participação das mulheres na política, englobando a crônica prática de alguns membros e órgãos partidários de não se adequarem à legislação.

No entanto, não obstante a prática no âmbito das campanhas eleitorais revele-se um obstáculo, a Justiça Eleitoral tem se mostrado atenta aos ilícitos.

Em decisão paradigmática sobre o tema candidaturas fictas, Recurso Especial Eleitoral nº 19392, o Tribunal Superior Eleitoral analisou os elementos destacados acima, determinando a cassação de mandatos de vereadores.

Tratava-se de recurso interposto em ação de investigação judicial eleitoral com origem no Município de Valença, no Estado do Piauí, onde se analisava o registro de várias candidatas mulheres tão somente para cumprimento do percentual de gênero apenas para viabilizar candidaturas masculinas.

No julgamento, o Relator Ministro Jorge Mussi observou que vários elementos comprovavam a fraude eleitoral, para muito além do número de votos das candidatas.

O relator observou a relação de parentesco entre algumas das candidatas e candidatos, destacando que determinada candidata concorreu contra o próprio filho, tendo este obtido 827 votos contra apenas um da genitora, “sem qualquer notícia de eventual animosidade familiar ou política que justificasse a disputa de ambos nesse quadro, em que um poderia usurpar votos do outro” (Brasil, 2019, p. 27).

Em relação a tal candidatura, também foi levada em consideração a ausência de propaganda, destacando o relator que a candidata “não apenas não realizou despesas com material de publicidade, como também, de modo em absoluto contraditório por parte de quem almeja cargo eletivo, trabalhou para a candidatura do filho em detrimento da sua” (Brasil, 2019, p. 27).

Além dessa candidatura, o relator destacou que outra candidata mulher que compunha a chapa era reconhecidamente “reincidente na prática de se candidatar a cargo eletivo apenas para preencher a cota de gênero e, assim, obter licença remunerada do serviço público no período de campanha” (Brasil, 2019, p. 28).

E, ainda, uma terceira candidata registrada alegou, em defesa, que teria tido problemas de saúde e internação hospitalar posterior ao registro de candidatura. No entanto, declarou despesas de campanha, incluindo supostos gastos de recursos próprios, posteriores à enfermidade, e compareceu ao pleito,

mas não obteve nenhum voto. Ademais, o relator destacou que, neste caso, o partido poderia ter requerido a substituição da candidata por outra candidata também mulher, mas não o fez.

E, como se não bastasse tal situação, outra candidata, da mesma chapa, concorreu com o cônjuge, mas, no dia do pleito, deixou de comparecer sem apresentação de justificativa.

O relator atentou também para outro elemento relevante, a prestação de contas de campanha, ressaltando: “A extrema semelhança dos registros de campanha – tipos de despesa, valores, data de emissão das notas fiscais – e, inclusive, a sequência numérica destas – denota claros indícios de maquiagem contábil, nos seguintes termos” (Brasil, 2019, p. 27).

Após a análise, pontuando cada um dos indícios e comprovações da existência de fraude no caso concreto, o Ministro Jorge Mussi fundamentou a decisão concluindo que

o registro de duas e três candidaturas femininas fraudulentas em cada coligação permitiu número maior de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, foi “contabilizada em favor das respectivas alianças, culminando, ao fim, em quociente partidário favorável a elas [...] que puderam então eleger mais candidatos aos cargos de vereador”. (Brasil, 2019, p. 29)

O ministro observou ainda que a caracterização da fraude, para fins eleitorais, além de burla à quota mínima de candidaturas prevista no art. 10, § 31, da Lei das Eleições, representa afronta ao princípio da isonomia e “aos esforços envidados pelo legislador, pela Justiça e pela sociedade para eliminar toda e qualquer conduta que, direta ou indireta, diminua ou exclua o relevante e imprescindível papel das mulheres no cotidiano pessoal, profissional e político do País (Brasil, 2019, p. 29).

Os demais ministros que compunham a Corte seguiram o voto do relator no tocante à caracterização de fraude à cota de gênero; no entanto, houve divergência sobre a sanção aplicável.

O Ministro Sérgio Banhos defendeu que apenas os dois candidatos que possuíam vínculo de parentesco com as candidatas deveriam perder o mandato. O Ministro Luis Roberto Barroso, por sua vez, diferenciou as sanções, compreendendo que a cassação dos mandatos deve englobar toda a chapa beneficiada, mas a inelegibilidade, em decorrência de sua natureza personalíssima, deveria ser aplicada apenas aos candidatos eleitos que atuaram dolosamente.

Ao final, por maioria de votos, o Tribunal Superior Eleitoral manteve a decisão do TRE/PI determinando a cassação integral da chapa.

Portanto, como se depreende da decisão, o entendimento da Corte de Vértice Superior Eleitoral brasileira é de que a comprovação de fraude à quota de gênero tem por consequência a cassação da chapa beneficiada.

Da análise da decisão igualmente, conclui-se que não basta um elemento isolado para que se constate a fraude da quota de gênero, mas de vários elementos convergindo, formando um conjunto probatório claro sobre a questão.

Feitas tais considerações, o que se constata institucionalmente é a busca pela adoção de mecanismos visando conferir *status* de reconhecimento e distribuição de oportunidade na esfera política às mulheres.

Diante do exposto, observa-se também que o Brasil, por meio de suas Cortes de Vértice, notadamente STF em matéria constitucional e TSE em matéria eleitoral, buscou aperfeiçoar mecanismos que garantam oportunidade de participação das mulheres na esfera política.

No entanto, na prática, o que se revela é a necessidade de intensificação no combate de candidaturas fantasmas, bem como a conscientização dos partidos políticos de efetivamente valorizarem a participação das mulheres na política.

## CONCLUSÃO

Diante da pesquisa realizada, conclui-se que a cota de gênero e as decisões do STF e TSE buscando aperfeiçoar mecanismos de igualdade de condições entre candidaturas masculinas e femininas encontram-se em sintonia com a Agenda 2030 da ONU.

Do exame especificamente das decisões judiciais, constata-se que seus motivos determinantes se encontram em consonância com a “Teoria de Justiça como Equidade” desenvolvida por John Rawls, bem como buscam conferir *status* de reconhecimento e distribuição de oportunidades, na esteira da proposta feminista de integração desenvolvida pela filósofa americana Nancy Fraser.

Além disto, igualmente, pode-se observar a adequação das medidas legislativas e, destacadamente, das decisões judiciais das Cortes de Vértice (STF e TSE), em relação ao Objeto 5 do plano de ação da Agenda 2030 da ONU.

As decisões, em especial ao reconhecerem expressamente a desigualdade e a necessidade de combatê-la, buscando aperfeiçoar o direito mediante interpretação conforme à Constituição e à luz do princípio da igualdade, colaboram para o fortalecimento de políticas e legislação para promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, notadamente a participação política.

No plano da eficácia, ou seja, na prática, o que se constata é a necessidade de intensificação no combate de candidaturas fantasmas, bem como a conscientização dos partidos políticos de efetivamente valorizarem a participação das mulheres na política.

Portanto, não obstante os avanços no plano normativo e no entendimento do Judiciário, demonstrando claramente uma alteração da postura institucional do Brasil e aperfeiçoamento do direito eleitoral brasileiro contemporâneo, ainda há sérios problemas no plano da eficácia que merecem atenção, fiscalização e sanção.

Por fim, compreende-se que a busca por mecanismos que garantam a igualdade de condições entre candidaturas masculinas e femininas, bem como fomentem a participação da mulher na política de forma efetiva, representam medidas que conferem maior legitimidade às instituições e fortalecem a própria democracia.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018/PI. Recorrente: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília/DF. Sessão de 17 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjcqrqIgdXyAhUqJ7kGHYyJAcAQFnoECAIQAQ&url=http%3A%2F%2Finter03.tse.jus.br%2Fsjur-consulta%2Fpages%2Finteiro-teor-download%2Fdecisao.faces%3FidDecisao%3D513402%26noCache%3D-782354934&usg=AOvVaw1qkdnUjvbqoeMI7C6vXi5u>. Acesso em: 5 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 5.617. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento: 15.03.2018. Publicação: 22.03.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/fachin-modulacao-fundo-mulheres.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000. Consulente: Vanessa Grazziotin e outras. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgamento: 22.05.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Enunciados Aprovados na I Jornada de Direito Eleitoral. Disponível em: [https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod\\_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf](https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/172462/mod_resource/content/1/Propostas%20Aprovadas%20%28Corrigido%2020.05-1%29.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, v. 2. L-Z, 2000.

FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética*. São Paulo: Lua Nova, 2007.

GRANDIN, Felipe. Mais de 5 mil candidatos não recebem nem um voto sequer nesta eleição; mulheres representam 2/3 do total. *Portal de Notícias G1*, 18.11.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/18/mais-de-5-mil-candidatos-nao-recebem-nem-um-voto-sequer-nesta-eleicao-mulheres-representam-23-do-total.ghtml>. Acesso em: 7 ago. 2021.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PUJOL, Luiz Fernando Obladen; ARRAES, Roosevelt. A visão do Supremo sobre a mulher no ambiente de trabalho e na sociedade. In: ANDRADE, Luiz Gustavo de; ARRAES, Roosevelt; BORBA, Dalton José (Coord.). *Constitucionalismo e seus intérpretes*. Curitiba: Appris, 2021.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

# IGUALDADE DE GÊNERO: ODS 5 DA AGENDA 2030 E O PODER JUDICIÁRIO

## *GENDER EQUALITY: ODS 5 OF THE AGENDA 2030 AND THE JUDICIARY*

**Marcela Pereira da Silva<sup>1</sup>**

Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)

**Thiago Tristão Lima<sup>2</sup>**

Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)

**RESUMO:** O Poder Judiciário brasileiro destaca-se como pioneiro no mundo em relação à incorporação da Agenda 2030, o que levou o Conselho Nacional de Justiça a incluir a Meta 9 para todos os Tribunais, que prevê a adoção de um objetivo de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas que pode ser implementado por meio de indicadores que servirão de suporte aos Tribunais. Nessa perspectiva, o presente estudo destaca os indicadores em relação ao ODS 5, que trata da igualdade de gênero, quanto à participação feminina no âmbito do Poder Judiciário.

**ABSTRACT:** *The Brazilian Judiciary Power stands out as a pioneer in the world in relation to the incorporation of the 2030 Agenda, which led the National Council of Justice to include Target 9 for all Courts, which provides for the adoption of a United Nations sustainable development goal, which can be implemented through indicators that will support the Courts. From this perspective, this study highlights the indicators in relation to SDG 5, which deals with gender equality, regarding female participation in the scope of the Judiciary.*

---

<sup>1</sup> Especialização em Processo Civil (Universidade Potiguar). Mestranda (Enfam). E-mail: marcela80@uol.com.br.

<sup>2</sup> Especialização em Direito Civil e Processo Civil (UGF). Mestrando (Enfam). E-mail: tristao18@hotmail.com.

**PALAVRAS-CHAVE:** ODS 5; participação feminina; integração; Poder Judiciário brasileiro.

**KEYWORDS:** *SDG 5; female participation; integration; brazilian Judiciary Power.*

## INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 é uma agenda de direitos humanos aprovada, nos termos da Resolução nº A/RE/72/279, em 2018 no âmbito das Organizações das Nações Unidas, de modo unânime pelos Países-membros, que incorporou a Agenda 2015, ampliando de 8 para 17 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e que diz respeito não só aos 193 Países-membros, mas a todos interessados e comprometidos com o desenvolvimento sustentável do planeta. Possui 5 eixos de atuação conhecidos como 5'Ps: Paz, Pessoas, Planeta, Prosperidade e Parcerias.

Entre as diretrizes mundiais constam erradicação da pobreza e da fome, da educação de qualidade, da redução das desigualdades, do trabalho decente e do desenvolvimento econômico. É um plano de ação que foi criado para todos e nesse ponto o Poder Judiciário não pode eximir-se de sua parcela de responsabilidade para o cumprimento dos objetivos e das metas dessa Agenda, que tem como missão “não deixar ninguém para trás”.

As esferas judiciais estão diretamente ligadas, entre outros, com os objetivos da busca de paz e justiça e eficácia no funcionamento das instituições. E a integração da Agenda 2030 com o Poder Judiciário, sem sombra de dúvidas, reflete as diversas possibilidades que um País pode apresentar para contribuir com o atingimento das metas estabelecidas e com as quais se comprometeu.

O Poder Judiciário brasileiro é precursor, no mundo, a institucionalizar a Agenda 2030, mediante a indexação de sua base de dados com 80 milhões de processos a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tendo o Conselho Nacional de Justiça incluído a Meta 9 para todos os Tribunais, que prevê a adoção de um objetivo de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas para implementar por meio de indicadores. O Comitê é coordenado pela conselheira do CNJ Maria Tereza Uille.

Para fins de publicização dos dados relacionados à Agenda 2030, foi editada a Resolução nº 333/2020, que trata da disponibilização à sociedade pelos

Tribunais dos dados estatísticos do volume e da natureza dos processos que tramitam no Poder Judiciário.

Diante disso, a revisão da estrutura e dos procedimentos adotados pelo sistema de Justiça deve ocorrer como um todo, a começar pela coleta de dados de modo eficiente e também pela busca da inovação. Tudo para entregar ao destinatário (cidadão) uma resposta estatal célere e com qualidade, gerando os impactos que dela se espera de modo eficiente e sustentável.

Diante do compromisso assumido pelo Brasil e da incorporação da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário, deu-se luz à verificação da participação feminina no âmbito institucional, a fins de obter dados acerca da existência ou não de equilíbrio entre os gêneros e, com isso, avaliar a necessidade de implantação de medidas e por qual meio, que possam auxiliar no alcance do ODS 5, prestigiado como objeto de análise nesse trabalho e que possui o seguinte teor: “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”.

Diante disso, não se pode deixar de registrar alguns fatos que destacam a necessidade de se buscar um equilíbrio que a participação feminina gera no Poder Judiciário, considerando que, embora as atribuições sejam iguais entre os gêneros nos cargos ocupados, os espaços, em especial, de poder não tem distribuição equitativa. Ainda que magistradas recebam o reconhecimento social pelo desempenho de suas funções tidas como típicas, não ocupam posição de direção na instituição como os homens.

Notadamente, trata-se de consequência histórica e cultural em que mulheres foram privadas da educação, de concorrerem a concurso, em tempos em que somente homens tinham tais oportunidades.

Atualmente, ainda persistem algumas peculiaridades que justificam a atenção para o tema, como a demora ou falta de ascensão na carreira da mulher, em razão da atenção à família como prioridade, pois as tarefas de cuidado normalmente são atribuídas às mulheres.

## **NORMATIVAS BRASILEIRAS QUE “LANÇARAM LUZ” AO ODS 5 NO PODER JUDICIÁRIO**

No Poder Judiciário brasileiro, o primeiro ato normativo do CNJ que se referiu a um dos ODS foi a Resolução CNJ nº 255, que institui a Política Nacional

de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, e nesse mesmo ano também foi criado o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030, com a edição da Portaria nº 133.

Nesse norte, a igualdade de gênero é um tema ao qual foi dada luz pelo CNJ, com a edição da Resolução nº 255, a criação de Grupo de Trabalho Específico, previsto no art. 3º, que foi instituído pela Portaria CNJ nº 66, de 04.08.2018, e alterada pela Portaria CNJ nº 126, de 27.04.2021, responsável pela elaboração de estudos, análise de cenários, eventos de capacitação e diálogo com os Tribunais sobre o cumprimento da Resolução.

Realizou-se um levantamento de dados sobre a atuação feminina no Poder Judiciário nos últimos 10 anos (entre 1º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2018), por meio de pesquisa respondida por 68 Tribunais, entre os 90 oficiados, destacando ainda que os Tribunais Superiores do Trabalho, Eleitoral e Militar também participaram.

Por meio desse levantamento, o CNJ lançou em 2019 um relatório com o título: Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário (2019, Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário, CNJ), fruto do trabalho do Grupo de Estudos referido *supra*.

O diagnóstico detalha os resultados da pesquisa em relação à atuação feminina de magistradas e servidoras nas Justiças do Trabalho, Militar, Eleitoral, Federal e Estadual, considerando o histórico de cargos ocupados e por atribuições de atividades de alta administração e de gestão, contemplando ainda listas dos Desembargadores, Juízes Titulares, Juízes Substitutos, Juízes convocados e servidores.

Merece destaque a informação de que a atuação feminina na ocupação de cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor nos Tribunais de Justiça Estaduais ficou abaixo de 23% na média dos últimos 10 anos e que em 2018 foi abaixo de 34%.

A pesquisa traz resultados compilados por Tribunais e entre os Estaduais há a indicação de que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul foi o que obteve o maior percentual de representatividade feminina de ocupação de cargos de chefia nos últimos 10 anos com 64%, seguido do TJMT (63%) e TJMG (62%);

e, em relação à ocupação de funções de confiança e cargos comissionados por servidoras nos últimos 10 anos, ocupou o 2º lugar com maior representatividade feminina com 67%, por conta de que nesse ponto o TJGO obteve percentual de 68%.

E da conclusão do documento (2019, Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário, CNJ, p. 27) extrai-se:

De forma geral, é possível notar que o percentual de participação feminina na magistratura ainda é baixa, entretanto, vem aumentando partindo de 24,6%, em 1988, para 38,8% em 2018. Com relação aos servidores, observa-se que as mulheres têm sido a maioria tanto em representação (56,6%) como na ocupação de funções de confiança e cargos comissionados (56,8%) e cargos de chefia (54,7%) nos últimos 10 anos.

## **MEDIDAS IMPLANTADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), diante desse cenário e para fomentar a participação feminina, aprovou a Recomendação nº 85, de 12.01.2021, que dispõe aos Tribunais a observância da composição paritária na formação das comissões organizadoras e nas bancas de concursos públicos para ingresso na magistratura.

Em 02.03.2021, foi publicada Resolução nº 376, objeto de discussão no Processo nº 0007553-30.2020.2.00.0000, que torna obrigatório o emprego da flexão de gênero para nomear profissão ou demais desigualdades na comunicação social e institucional do Poder Judiciário.

Ainda, recentemente, mais precisamente em 31.08.2021, o CNJ aprovou na 337ª Sessão Ordinária, resolução que prevê a criação de repositórios *on-line* com dados de mulheres juristas brasileiras *experts* em áreas diversas do Direito e que atuem em todas as áreas jurídicas. Nesse caso, o CNJ manterá um repositório nacional e os Tribunais deverão criar os seus bancos de dados e mantê-los atualizados anualmente.

O que se vê é a adoção de medidas que vão ao encontro do previsto no ODS 5 da Agenda 2030, que, além da exigência de participação feminina, também se reconhece a necessidade de registrar quando ela está presente por meio da flexão de gênero nos documentos oficiais e em banco de dados como juristas.

## **DESAFIOS E SUGESTÕES PARA O CUMPRIMENTO DA POLÍTICA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA JUSTIÇA PELOS TRIBUNAIS**

Apesar das iniciativas do CNJ na tentativa de concretizar a igualdade de gênero, não se pode ignorar a ausência de consequências administrativas para a inobservância do cumprimento da política pública de incentivo à participação feminina.

Não há determinação de prestação de contas pelos Tribunais da “efetiva” participação institucional feminina, o que pode gerar indicações e nomeações apenas como registro, citando um exemplo simples, como de mulheres compondo listas somente na condição de suplentes.

A deficiência na formação continuada das mulheres no Poder Judiciário também é algo que merece atenção. Isso porque, em regra, às mulheres cabem as tarefas de cuidados, seja com os filhos ou com atividades domésticas, o que acaba por inviabilizar a possibilidade de ascensão em sua formação profissional e acadêmica, e que podem servir de apoio para que não seja selecionada em algum tipo de concorrência.

A título de sugestão, outro acréscimo que poderia ser implementado pelo CNJ seria a criação de um selo nos moldes dos já existentes, como o de Qualidade, para premiar os Tribunais que alcançassem o maior índice de participação feminina, ou até mais abrangente, um selo que envolvesse os Tribunais com a aplicação de medidas voltadas aos objetivos da Agenda 2030.

## **CONCLUSÃO**

O presente texto aborda o ODS 5 da Agenda 2030 da ONU e o Poder Judiciário, sob a perspectiva da participação feminina nessa instituição, apresentando de modo conciso do que se trata a Agenda 2030 e os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável, bem como sua integração pelo Poder Judiciário brasileiro.

Foram apontadas algumas normativas administrativas e a pesquisa realizada pelo CNJ, por meio de Grupo de Trabalho Específico, que traz indicadores a respeito do tema para que os Tribunais fiquem atentos e possam, por meio dos resultados apresentados, elaborar uma gestão que contemple o ODS 5, de modo a equilibrar as desproporções demonstradas pelos indicadores.

Nessa linha, também foi dado destaque há algumas medidas implantadas pelo Conselho Nacional de Justiça em fomento à participação institucional feminina, como a recomendação de participação feminina paritária em bancas de concursos e comissões organizadoras, obrigatoriedade da flexão de gênero em documentos oficiais e, recentemente, a aprovação de resolução que prevê a criação de um repositório nacional de juristas femininas, além da exigência de que os Tribunais também criem os seus.

Os resultados dessa pesquisa servem de indicadores para além da falta de proporcionalidade em relação ao gênero, pois também se mostra relevante observar os recortes regionais, tendo em vista que em determinadas regiões os índices são bastantes diferentes, o que pode ser levado em contas também pelos demais Poderes como forma de base de dados para implementação de políticas públicas de capacitação e inclusão feminina.

## REFERENCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Agenda 2030 no Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Metas Nacionais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 255, de 04.09.2018. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 133, de 28.09.2018. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS), Agenda 2030. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 85, de 12.01.2021. Dispõe sobre a observância de composição paritária na formação das Comissões Organizadoras e das Bancas Examinadoras de concursos públicos para ingresso na magistratura. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3670>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Portaria nº 126, de 27.04.2021. Designa membros do Grupo de Trabalho para elaboração de estudos, análise de cenários, eventos de capacitação e diálogo com os Tribunais sobre o cumprimento da Resolução CNJ nº 255/2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3895>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 376, de 02.03.2021. Dispõe sobre o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3765>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/uploads/2019/05>. Acesso em: 26 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Banco de dados ampliarão visibilidade à atuação de mulheres juristas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/bancos-de-dados-ampliarao-visibilidade-a-atuacao-de-mulheres-juristas/>. Acesso em: 1º set. 2021.

ONU. Nações Unidas. Resolução nº A/RES/72/279. Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/72/279>. Acesso em: 26 jul. 2021.

# AGENDA 2030: DA ATUAÇÃO JURISDICIONAL PARA O PODER DELEGADO - EXECUÇÃO CIVIL EXTRAJUDICIAL

*AGENDA 2030: FROM JUDICIAL ACTION TO DELEGATED POWER - EXTRAJUDICIAL CIVIL EXECUTION*

**Mariana Polydoro de Albuquerque Diefenthaler<sup>1</sup>**  
Advogada

**RESUMO:** Estudar o projeto de Lei nº 6.204/2019 em cotejo com a Lei nº 6.015/1973 revela a possibilidade de desjudicialização da execução do Poder Judiciário, atualmente com a função executiva plena, que passaria a exercer uma função delegada, contextualizando-se em pauta de inovação diante da Agenda 2030, do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a integração da pauta de Direitos Humanos das Nações Unidas e institucionaliza, no Poder Judiciário, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**ABSTRACT:** Study the draft Law 6204/2019 in comparison with Law 6.015/1973 reveals the possibility of de-judicialiation of the execution of the Judiciary, currently with the full executive function, which would assume a delegated

*function, contextualizing itself in the agenda of Innovation in front of the 2030 Agenda, of the National Council of Justice, which encourages the integration of the United Nations Human Rights agenda and institutionalizes the Sustainable Development Goals in the Judiciary.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Projeto de Lei Execução Extrajudicial; registros públicos; poder jurisdicional; poder delegado.

**KEYWORDS:** *Extrajudicial Execution Bill; Public Records; jurisdictional power; delegated power.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Os serviços notariais e registrais no Brasil; 2 Da publicidade dos registros públicos; 3 Das atividades notariais que conferem a autenticidade, segurança e eficácia dos serviços de registros públicos; 4 Do

---

<sup>1</sup> Integrante do Grupo de Estudos em Processo Civil e designada como Relatora. Artigo apresentado e discutido junto ao Grupo de Estudos em Processo Civil da Escola da Ajuris.

cotejo da Lei de Registros Públicos com o Projeto de Lei de Execução Extrajudicial; 5 Da Lei Geral de Proteção de Dados; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

O Grupo de Estudos em Processo Civil da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – Ajuris, moderado pela Professora e jurista Elaine Harzheim Macedo, trabalha há quatro anos com temáticas transversais transdisciplinares ao processo civil brasileiro. Desde o ano passado, o grupo passou a funcionar por plataformas virtuais, de forma *online*, através dos encontros quinzenais, sempre às segundas-feiras, das 18h às 19h15.

No ano de 2020, o grupo trabalhou, no primeiro semestre, a judicialização da política pública, sendo mantida a metodologia presencial, com a designação de um relator por encontro sobre o tema livremente proposto por ele dentro da temática, sendo debatido, ao final, por todos, o assunto, sob a mediação da professora responsável pelo Grupo.

No segundo semestre do ano passado, o Grupo de Estudos foi pautado pelo tema da (in)segurança jurídica, gerando discussões interessantes sobre a função dos poderes e o ativismo judicial em meio à pandemia do Covid-19 e o reflexo no processo civil de decretos sancionados e revogados em curtos espaços de tempo.

No ano de 2021, a turma se organizou na temática de analisar o Projeto de Lei nº 6.204/2019, de iniciativa da Senadora Soraya Thronicke, que pode alterar a natureza de normal geral das execuções, impactando, sobremaneira, a cobrança de título executivo judicial e extrajudicial, que passarão da jurisdição estatal para delegação aos tabeliães de protestos.

A denominada desjudicialização das execuções civis, que aponta para o patamar normativo ladeado por países do continente europeu, a exemplo de Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Suécia, entre outros.

O tema, ainda pouco explorado pela doutrina, merece considerações pela evidente capacidade e expertise dos tabeliães de protestos, que prestam serviços de qualidade diferenciada, seguindo a linha de observação das retificações do registro imobiliário (Lei nº 10.931/2004), do inventário, da separação e do

divórcio (Lei nº 11.441/2007), da retificação de registro civil (Lei nº 13.484/2017) e do usucapião (art. 1.071 do CPC; LRP, art. 216-A).

Destaca-se que o Poder Judiciário, atualmente detendo a função executiva plena, passa a exercer uma função delegada, contextualizando-se na Agenda 2030, do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a integração da pauta de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 2018, incorporando os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e ampliando-os para 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Poder Judiciário brasileiro é pioneiro, no mundo, na institucionalização da Agenda 2030.

Com esse olhar global e inclusivo da Agenda 2030, a desjudicialização que o presente estudo introduz é pauta inovadora de cocriação de estratégias preventivas para dirimir controvérsias revelando a função delegada das serventias extrajudiciais alvo de fiscalização do Poder Judiciário, que mantém o controle para regulamentar a metodologia e para aferir a qualidade e a lisura desses serviços.

A participação das serventias extrajudiciais merece considerações pelo inequívoco escoamento dos processos contornando o acesso à justiça de forma mais abrangente, no sentido da justiça multiportas, que encaminha o conflito para além do processo, acolhendo os métodos heterocompositivos (jurisdição e arbitragem) e autocompositivos (negociação, mediação e conciliação), em prol da resolução adequada dos conflitos com simplicidade, eficiência, economia, rapidez e efetividade.

Nesse caminho, o Projeto de Lei nº 6.204/2019, que valoriza o protesto como eficiente mecanismo de efetivação do cumprimento de obrigações, sem prejuízo da aplicação subsidiária de regras do processo civil. Prevê, ainda, sua incidência e cria a figura do *agente de execução*. Estabelece, na sequência, o procedimento a ser adotado, a justificar o debate sobre o assunto como sendo de suma importância para melhor compreender como o instituto está sendo construído, vindo ao encontro de que a jurisdição estatal anseia por inovação, renovação e provocação, com maior eficiência e menor custo na superação dos conflitos.

Nesse *hub* legal de quebrar paradigmas, propõe-se, antes de qualquer objeção ou apoio, estudar de forma não linear os contornos dessa possibilidade de atualização de procedimento, evitando o julgamento e trazendo pontos de cortes e vieses que trazem à tona o desafio desse mundo M.U.V.U.C.A., expressão militar do exército americano, apresentada pelo Colégio Militar dos Estados Unidos no final da década de 1990, que descreve as novas abordagens mundiais de estratégias e gestão que precisam ter significado (*meaningfull*), o impacto global (universal), a volatilidade (*volatily*), a incerteza (*uncertainty*), a complexidade (*complexity*) e a ambiguidade (*ambiguity*).

Com o objetivo de trazer para o ambiente da educação e da evolução das organizações, está claro que a estabilidade é lidar com a instabilidade, em que a flexibilidade cognitiva é exigida, razão pela qual se faz uma breve retrospectiva da Lei de Registros Públicos, expressamente colacionada pelo Projeto, com vistas a um enfoque prospectivo e de visão de futuro.

## 1 OS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS NO BRASIL

O funcionamento dos serviços notariais e registrais no Brasil sinaliza muitas normas aplicáveis, como Constituição Federal de 1988, Lei nº 6.015/1993, Lei nº 9.492/1997, Lei nº 7.433/1985 e Decreto nº 93.240/1986, Lei nº 10.406/2002, Lei nº 4.591/1964, Lei nº 6.766/1979, Lei nº 10.257/2001, Lei nº 5.709/1971, entre outras.

O rol de normas atinentes ao tema exemplifica o quanto a atividade é regulada e fiscalizada com base legal sujeita às penalidades previstas. Porém, para este trabalho, colacionam-se, por sua relevância, dispositivos da Lei nº 6.015/1973.

A Lei dos Registros Públicos é uma lei de alcance nacional que assegura autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relativos às questões dos registros públicos, quais sejam: registro civil de pessoas naturais, registro civil de pessoas jurídicas, registros de títulos e documentos, registro de imóveis, registros públicos de empresas mercantis, cujo art. 1º já nos acena a sua finalidade, supracitada. Tais atribuições seguem uma escrituração em livros, sujeitos à correção da autoridade judiciária competente cuja conservação somente sairá do respectivo cartório mediante autorização judicial. A ordem de serviço começará e terminará às mesmas horas em todos os dias.

Os oficiais de registro civil garantem a autenticidade da atividade por meio da fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. A natureza e os fins do serviço, o ingresso na atividade, os titulares e seus prepostos, a responsabilidade civil e criminal, o encerramento da delegação e as principais atribuições de cada um são alvo do art. 236 da Constituição Federal de 1988.

Como se infere na legislação constitucional, os serviços notariais e de registros públicos são exercidos em caráter privado por meio da delegação, instituto de direito administrativo pelo qual a administração atribui atividade própria a um ente privado ou público (no caso, uma pessoa física).

Os delegatários são particulares que, ao desempenhar funções que caberiam ao Estado, colaboram com a Administração Pública, sem se enquadrar na definição de funcionário público. Contudo, dada a natureza pública dos serviços, exercendo os delegatários função pública, estão sujeitos às regras impostas ao funcionamento dos serviços públicos para efeitos penais, nos termos do art. 327 do Código penal. Devem, outrossim, ser considerados autoridades públicas para efeito de impetração de mandado de segurança, já que têm poder de decisão dentro da esfera de competência que lhes é atribuída.

Por outro lado, a regulamentação e a fiscalização de tais serviços são de competência das Corregedorias Gerais de Justiça dos tribunais estaduais, que, por respeito ao princípio da hierarquia das leis, não podem malferir as leis estaduais, federais ou a Constituição da República.

A Lei de Registro Públicos dispõe, nesse fio, que os serviços concernentes aos registros públicos são estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Os serviços notariais e registrais são também chamados de serviços extrajudiciais, em contraposição aos serviços judiciais (funções típicas do Poder Judiciário). A Constituição de 1988 instituiu um regime exclusivamente privado para a prestação dos serviços públicos notariais e de registro, mediante delegação do Poder Público, na forma do art. 236.

Em decorrência, os titulares das serventias extrajudiciais não são servidores públicos *strictu sensu* e não ocupam cargo público efetivo. As atividades notariais

e de registro são funções isoladas, delegadas aos particulares de forma específica – isto é: cada serventia vaga comporta uma delegação autônoma e isolada por parte do Poder Público –, em semelhança do que ocorre com a concessão ou permissão de serviços públicos.

Todo título executivo, seja judicial ou extrajudicial, é protestável, desde que reflita uma obrigação líquida, certa, exigível. Assim, nesse tocante, o projeto de lei não altera na essência tanto quanto parece sendo recomendável ao Magistrado ganhar tempo com crivos mais saneados que os métodos extrajudiciais oferecem, tornando o processo mais sustentável.

## 2 DA PUBLICIDADE DOS REGISTROS PÚBLICOS

O princípio da publicidade é geral para todos os registros públicos, e, por meio dele, considera-se que o registro torna público a todos o conhecimento dos atos e fatos registrados.

A exibição dos assentamentos constitui a publicidade formal e é emanada de certificação, informes ou cópias autênticas. Não se trata de apenas autenticar a data nem só de conservar, mas integrar um sistema de provas acessíveis a todos, saindo da esfera de custódia das partes envolvidas.

A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos. Tal necessidade surgiu nos povos primitivos, embora sem um registro organizado. Visa atribuir segurança às relações jurídicas, permitindo que o interessado conheça o teor do acervo das serventias notariais e registrais. Gera cognoscibilidade, possibilitando o conhecimento dos teores dos registros e dos atos notariais para que se concretize pela expedição de certidões.

Contudo, a publicidade não é absoluta e sofre restrições nos serviços registrais quanto ao registro civil de pessoas naturais – questões referentes ao nome.

Na atividade notarial, não há restrição no tabelionato de protestos, pois certidões de protestos cancelados só podem ser fornecidas ao próprio devedor

ou por ordem judicial; quanto às demais, não há qualquer óbice, mas existe uma formalidade a ser observada de requerimento por escrito do interessado.

### **3 DAS ATIVIDADES NOTARIAIS QUE CONFEREM A AUTENTICIDADE, SEGURANÇA E EFICÁCIA DOS SERVIÇOS DE REGISTROS PÚBLICOS**

A autenticidade é a qualidade do que é confirmada por ato de autoridade, criando presunção de veracidade. Frise-se que a presunção relativa não se estende ao negócio ou ao fato que deu origem ao ato praticado, incidindo a autenticidade exclusivamente sobre o ato notarial ou registral.

A segurança decorre da certeza quanto ao ato e sua eficácia, promovendo a libertação dos riscos. A consulta aos teores dos registros e dos livros de notas, possível a qualquer interessado (publicidade formal), associada à presunção de verdade dos atos que emanam dos serviços notariais e registrais, permite a aferição da boa-fé de quem pratica qualquer ato fundado nas informações recebidas. A gama de normas relativas aos serviços registrais e notariais instrumenta a segurança jurídica deles.

A eficácia significa a garantia de que o ato notarial ou de registro produzirá a consequência própria dele, o estar apto a produzir efeitos jurídicos que dele se esperam, inclusive oponíveis a terceiros, já que o registro civil gera efeitos para todos.

Em linhas gerais, a autenticidade garantida pelo registro é a presunção relativa de veracidade. A segurança, justamente, é a ausência de risco e a eficácia, garantida para produzir efeitos de publicizar o ato jurídico e garantir a boa-fé de todos os envolvidos, dando condição de validade.

Por isso, a lei de registro públicos tem finalidade de constitutiva de direito, comprobatória e publicitária que pode ser oponível a todos!

### **4 DO COTEJO DA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS COM O PROJETO DE LEI DE EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL**

O Projeto de Lei nº 6.204/2019 disciplina a execução extrajudicial para cobranças de títulos executivos judiciais e extrajudiciais que tramitará em cartórios de protestos.

Tal projeto visa a desburocratizar e simplificar a cobrança de títulos executivos civis ao propor um novo sistema ao ordenamento jurídico brasileiro, já aplicado em alguns países da Europa continental.

O texto cria a figura do agente de execução de títulos judiciais e extrajudiciais para atuar e resolver as demandas nos cartórios de protestos, desafogando o Poder Judiciário e, conseqüente, desonerando os cofres públicos, cujas estruturas são bem mais pesadas que a dos cartórios notariais. Diminui, outrossim, o custo de acesso para o seu usuário.

Os cartórios de protestos são aqueles que recebem as reclamações de contas, cheques, notas, promissórias e outros documentos não pagos e intimam os devedores, caso não quitem a dívida, registrando o protesto.

O título não é informado às instituições protetoras de crédito; para “limpar” o nome, o devedor precisa pagar a dívida e a taxa de cartório. Não ocorrendo o pagamento, o credor deve recorrer à Justiça para tentar receber do credor. O problema é que essas execuções são caras, demoradas e, mesmo ganhando a causa, por vezes se tornam inexecutíveis. A estimativa de tais demandas acarreta o custo de cerca de R\$ 65 bilhões, consoante estimativas do projeto de lei apelidado de Soraya.

O texto sugere que os tabeliães de protesto, já responsáveis pelo início das cobranças dessas dívidas, possam continuar atuando na demanda num processo de desjudicialização. Mais da metade do volume de processos que tramita no Poder Judiciário, hoje, estima-se, é execução.

O projeto retira do Judiciário a tramitação da execução de títulos extrajudiciais e o cumprimento de sentença condenatória em quantia certa, delegando-a a um tabelião de protesto que deve atuar segundo o Código de Processo Civil, no que for pertinente.

A proposta inclui um expediente próprio que se aproxima do atual procedimento previsto no Código de Processo, mas sem perder de vista uma simplificação no seu trato, objetivando a satisfação dos créditos titulados com maior efetividade. Leva em conta, outrossim, a familiarização das atividades notariais com o tema “cobrança” e também a possível direta interação e

cooperação dos tabelionatos com os cartórios registrais, que compreendem um rico banco de dados quanto à existência de bens imóveis.

Dessa forma, libera-se grande número de processos da cota da atividade jurisdicional, ficando os Magistrados mais concentrados nas questões essenciais à administração da Justiça, compartilhando a demanda que poderá ser solucionada de forma mais célere e efetiva na missão de promoção desses recursos.

O microsistema novo visa a otimizar a relação credor-devedor e descongestionar o Poder Judiciário, alvo de muita reclamação de morosidade e concentração de poder.

O projeto de lei vai ao encontro das soluções consensuais dos conflitos e evidencia a emancipação do cidadão na tutela de seus direitos creditícios, sem qualquer ofensa ao Estado de Direito, às políticas sociais, à democracia e à autoeducação.

Como visto, pela breve análise do projeto de lei que tramita no congresso e sua conexão com a lei de registros públicos e o sistema notarial, mantém-se como atividade delegada.

Por outro lado, considerando que a normatização e a fiscalização de tais serviços persistem com o Poder Judiciário, tais atividades continuarão tendo natureza jurídica administrativa, ou seja, de função pública.

## **5 DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**

De acordo com a Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, os dados pessoais não de ser tratados de maneira lícita, legal, transparente. Assim, mesmo, não de ser adequados, pertinentes, exatos, atualizados e devem ser recolhidos para fins de determinados, explícitos e legítimos direitos.

Dentre os três princípios da proteção de dados – princípio da finalidade, princípio do consentimento e princípio da necessidade –, temos que a finalidade determinada, consentida, explícita e legítima de circunstância exigirá do registrador a qualificação da solicitação porque somente fornecerá informações se na ponderação e no juízo jurídico não resolver que deve prevalecer a proteção de dados.

Parece que a prestação de informações da atividade prevista na Lei nº 6.015/1973 reclama apenas tratamento em sua modalidade que pode ser direcionada à Corregedoria Nacional de Justiça em caso de eventual observação.

É certo que os serviços de registro e notariais abrem suas portas para qualquer cidadão, mas ressaltar dados pessoais é uma vulnerabilidade identificada e, para isso, todo o pedido de certidão ou de informação deve passar pelo crivo qualificado do registrador, fiscalizado pela corregedoria de justiça competente.

Ademais, tanto no processo de execução judicial quanto na execução extrajudicial, as informações são públicas, ou seja, não correm em segredo de justiça. Assim, nesse tocante, o agente de execução não terá função de tratamento de dados diferente do Magistrado na publicização de informações pessoais.

O tratamento de dados continua sendo atribuição do Poder Judiciário por delegação. Destaco que, no projeto de lei em referência, em caso de defesa do executado, a execução extrajudicial volta a ser judicializada, o que sedimenta o arcabouço jurídico em questão.

A entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados exige adaptações não apenas nas atividades privadas, mas também na prestação de serviços públicos, inclusive na atividade judiciária em geral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do enfoque retrospectivo do presente estudo, fica evidente que o Direito e a sociologia se comunicam na medida em que analisar a história e as sociedades sob o ponto de vista legal é possível. O enfoque retrospectivo permite que o enfoque prospectivo e de visão de futuro seja feito com mais resiliência.

A metodologia retrospectiva permite ao pesquisador colher informações pregressas dos fatores de exposição para que, no modo prospectivo, possa ter condições e clareza de observar o fenômeno estudado com padrões mínimos de técnica transversal e longitudinal. O estudo longitudinal é um método de pesquisa que visa a analisar as variações das características dos mesmos elementos amostrais ao longo de um tempo.

Estudos longitudinais são muito usados na psicologia, medicina, economia e sociologia. São estudos observacionais que se limitam a observar elementos amostrais sem manipular fatores que possam alterar as variáveis de interesse.

Por meio de estudos longitudinais, os cientistas podem compreender as mudanças sociais por meio de relações de causa e efeito, por isso a presente pesquisa não se prestou a provar nenhuma verdade, tampouco esgotar o tema.

A análise dos conceitos de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos fins a que se destinam os registros públicos e os serviços registrais e notariais se entrelaçam e se completam, ou seja, são interdependentes.

A publicidade dos atos é relevante porque a eles se atribuiu autenticidade; a segurança é dependente a fim da publicidade e da eficácia; a eficácia, por seu turno, só atinge em razão da autenticidade e da publicidade.

Várias outras relações podem ser feitas entre os fins dos serviços notariais e registrais; importante assinalar, em síntese: o que se almeja é a segurança jurídica.

O mundo em constante modernização exige novas modalidades de negócios, exigindo outras formas de publicidade, com efeitos diversos.

Se é verdade que a globalização informalizou e agilizou a interação social, também é verdade que ela pode gerar áreas de complexidade e turbulência, afetando terceiros e comprometendo a segurança jurídica e tradições.

Por fim, pensar a governança antecipatória revela o enfoque de futuro que o artigo permite, pois a boa estratégia de inovação responsável é o que se pugna no âmbito da análise do Projeto de Lei nº 6.204/2019. A governança orientada para a sustentabilidade restaura o propósito evolutivo e regenerativo das organizações, sejam elas públicas ou privadas, inclusive.

Governança e sustentabilidade é a capacidade de fazer uso do ambiente e de diminuir os impactos negativos porventura ocasionados, permitindo que gerações futuras possam usufruir da mesma forma.

A regeneração dos ecossistemas sociais, políticos, econômicos, jurídicos e educacionais começa por assumirmos a responsabilidade pelas mudanças. Isso significa ir além da conformidade das obrigações legais.

As organizações regenerativas estão a serviço de algo maior do que si mesmas. Sai da conformidade para a autorresponsabilidade, traço percebido pela observadora no estudo do projeto de lei. Sair do autocentramento tão característico do Poder Judiciário para a participação apropriada leva à consciência da integralidade, tão fragmentada pelas complexidades.

Os efeitos sistêmicos desse projeto de lei são cruciais, pois é possível trabalhar em cooperação para a coevolução.

A Agenda Global 2030 é tema contemporâneo com o condão de transformar o mundo e foi assumida por 193 países que compõem a Organização das Nações Unidas.

O Poder Judiciário brasileiro honra os dados históricos e constitucionais de que a lei não excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua celeridade.

Assim, o Poder Judiciário contribui para o desenvolvimento sustentável, por meio da função delegada no presente estudo e se mostra competente para aderir à pauta do Milênio de Desenvolvimento Sustentável.

Pensar em inovação no Direito e no futuro é, mesmo, desafiador!

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Publicidade e teoria dos registros públicos*. Coimbra: Almedina, 1966.

DISPONÍVEL EM: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/organo-grama-do-cnj-e-as-intersecoes-com-agenda-2030/>.

DISPONÍVEL EM: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>.

GENEVIVA, Walter. *Lei de registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOLOUX, Frederic. *Reinventando as organizações*. Belo Horizonte: Voo, 2017.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

# ACESSO EFETIVO À JUSTIÇA: PODER JUDICIÁRIO E ODS 16 DA ONU

## *EFFECTIVE ACCESS TO JUSTICE: JUDICIARY AND UN SDG 16*

**Thiago Tristão Lima<sup>1</sup>**

Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)

**Marcela Pereira da Silva<sup>2</sup>**

Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)

**RESUMO:** O presente trabalho versa sobre uma análise da meta de acesso à justiça constante na ODS 16 da ONU e as providências adotadas pelo Brasil para concretização dessa obrigação assumida internacionalmente, em especial com a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania (Cejusc). Concluiu-se que, ao adotar estratégias para vencer a litigiosidade e morosidade processual existente no País, irradiam-se efeitos no acesso à ordem jurídica justa, trazendo benefícios para sociedade e contribuindo para o País cumprir a Agenda 2030 na íntegra.

**ABSTRACT:** *This work deals with an analysis of the goal of access to justice contained in the UN SDG 16 and the measures adopted by Brazil to fulfill this internationally assumed obligation, in particular with the installation of the Judiciary Centers for Conflict and Citizenship Solution (Cejusc). It was concluded that by adopting strategies to overcome litigation and procedural delays existing in the country, effects on access to the fair legal system radiate, bringing benefits to society and contributing to the country's full compliance with the 2030 Agenda.*

**PALAVRAS-CHAVE:** ODS 16; acesso à justiça; Poder Judiciário; Cejusc.

---

<sup>1</sup> Especialização em Direito Civil e Processo Civil (UGF), Mestrando (Enfam). E-mail: tristao18@hotmail.com.

<sup>2</sup> Especialização em Processo Civil (Universidade Potiguar). Mestranda (Enfam). E-mail: marcela80@uol.com.br.

**KEYWORDS:** *SDG 16; access to justice; Judiciary; Cejusc.*

## INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, que é reconhecido como um serviço essencial e, assim, não pode fechar suas portas mesmo diante de calamidades ou pandemias, ou seja, ainda que presente de forma excepcional nas adversidades, deve, necessariamente, adotar providências com o escopo de continuar a prestar sua atividade-fim de forma ininterrupta como escopo de garantir a observância da norma constitucional expressa do acesso à justiça.

Ainda que eventualmente venham a existir impedimentos ou dificuldades para promover o direito fundamental de acesso à justiça, o Poder Judiciário deve necessariamente promover adequação transitória das ritualísticas para prática forense à realidade do momento, bem como os atendimentos aos jurisdicionados, utilizando-se, para tanto, de tecnologias de informação e comunicação, pois o fundamental é a garantia necessária para que os cidadãos saibam que poderão buscar a tutela jurisdicional, se necessário.

Não pode deixar de ser mencionado que, em sendo o Brasil um País de dimensão continental e com diferentes realidades socioeconômicas, a preservação da garantia constitucional de acesso à justiça acaba sendo um desafio constante, razão pela qual esse direito fundamental é sempre temática recorrente nos estudos jurídico-sociais.

Atualmente, encontra-se superada a interpretação que vigorava em passado recente no sentido que é garantido o acesso à justiça quando são adotadas apenas providências com o escopo de possibilitar ao cidadão ingressar com uma demanda para ser dirimida pelo Poder Judiciário, sendo que, atualmente, entende-se que qualquer cidadão possui o direito fundamental à efetiva prestação da justiça de forma justa quando busca a tutela jurisdicional.

Cabe ressaltar, neste contexto, que o acesso à justiça consta como meta a ser devidamente observada pelos 193 países que, no ano de 2015, acordaram com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, elaborados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Entre esses países está o Brasil, que possui o desafio de organizar o sistema de justiça para que possa cumprir um direito constitucional

previsto no âmbito interno, bem como contribua para que o País cumpra com seus compromissos assumidos no âmbito internacional.

Outrossim, importante mencionar que o Poder Judiciário no Brasil está buscando medidas para garantir o acesso efetivo à justiça, não obstante a demanda crescente de ações judiciais verificadas a cada ano, e, assim, também cumprir com o ODS 16 da ONU. Entre as medidas a serem adotadas pelo Poder Judiciário está desvincular a atividade jurisdicional estatal como única porta para aqueles que possuem litígios, ou seja, disponibilizam aos interessados outras possibilidades de haver a pacificação social.

Assim, o denominado *multidoor system* ou sistema multiportas de solução de litígios está sendo fomentado pelo Poder Judiciário em todos os Estados da Federação, ou seja, está sendo criado nas Comarcas o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), que é responsável pela realização e gestão de sessões de conciliação e mediação, sem prejuízo de outros métodos consensuais, bem como pelo atendimento e pela orientação dos cidadãos.

Assim os Cejusc visam proporcionar que o acesso efetivo à justiça seja concretizado, pois fornece à população um serviço de conciliação e mediação de qualidade, por meio de profissionais capacitados, seja na fase processual ou, ainda, quando não existe processo tramitando na Justiça, de forma mais célere e com menos custos financeiros ao Erário, bem como aos interessados.

Nesse sentido, cabe a seguinte indagação: As medidas adotadas pelo Poder Judiciário no Brasil, especialmente tocante à instalação de Cejusc pelos Tribunais de Justiça, estão indo ao encontro de concretizar a meta de acesso à justiça constante no ODS 16 da ONU?

O estudo do presente tema ganha relevância considerando que o Brasil precisa cumprir os compromissos assumidos internacionalmente, bem como garantir plena observância a um direito fundamental expresso na Constituição brasileira. Ainda, é realizada uma abordagem sobre a relação entre o sistema multiportas e efetivo acesso à justiça, ou seja, celeridade na prestação jurisdicional, menos dispêndio de recursos financeiros com o alcance da almejada paz social.

## 1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DO CONFLITO

O conflito é inerente ao ser humano e sempre existiu, sendo que, já no simples ato de nascer, a criança já tem que lidar com pretensões diferentes, ou seja, o nascimento acarreta o primeiro conflito real daquele que está vindo ao mundo. Isso é evidenciado pelo choro do bebê que se sente incomodado ao ser retirado, naturalmente ou por meio de intervenção de terceiros, do único local onde conhece e automaticamente se sente seguro, confortável, recebe alimentação, é termicamente agradável, etc.

Assim, as pessoas sempre estarão envolvidas em conflitos, da qual dão causa ou são provocados pela ação ou omissão de terceiros. Torna-se pertinente entender as teorias que envolvem os conflitos para que possam ser adotadas as medidas cabíveis com o escopo de superar, de maneira menos traumática, essas adversidades.

Além disso, quando a pessoa consegue compreender de forma mais racional o conflito, ainda que lhe atinja diretamente, acaba desenvolvendo competência capaz de fazer daquela situação, que a princípio lhe causa transtorno e incômodo, uma oportunidade de crescimento pessoal com a experiência vivida ou mesmo evita que o diálogo seja rompido de forma perene ou mesmo temporária com o terceiro causador ou envolvido no conflito.

Observa-se que, antes, os conflitos, quando surgiam, eram vistos sempre sobre o aspecto negativo, ou seja, a existência dos mesmos apenas acarretaria consequências às pessoas envolvidas e poderia promover rompimento de laços, ainda que constituídos por longos anos sob as bases de afeto. Contudo, hodiernamente, quando se compreendem as teorias que estão relacionadas aos conflitos e as consequências negativas, estas podem ser anuladas e ainda potencializar transformações com aspectos positivos decorrentes daquele conflito.

Neste contexto, ao buscar o lado positivo da existência do conflito, Donato (2016, p 30) apresenta o seguinte entendimento, *in verbis*:

Essa passagem de uma forma negativa de se ver o conflito para uma forma positiva de avaliá-lo tem representado uma verdadeira reviravolta na teoria do conflito. A partir do momento que o conflito é visto

de forma positiva e comum nas relações humanas, ele poderá ser utilizado com ferramenta para solução de litígios.

Cabe mencionar, ainda, que o conflito, em uma análise etimológica, apresenta a ideia de contraposição contra um fator natural e inerente à vida humana e deriva do latim *conflictus*. Cabe destacar, ainda, que, segundo Boardman e Horowitz (1994, p 1-12), “pode ser definido como uma incompatibilidade de condutas, cognições (incluindo metas) e afetos entre indivíduos ou grupos que podem ou não conduzir a uma expressão agressiva”.

Importante esclarecer que não obstante na prática parecerem sinônimos, existe diferença significativa entre os termos conflito e disputa, ou seja, a disputa para existir necessariamente de forma preexistente deverá haver um conflito, sendo que o contrário não é verdadeiro. Assim, do conflito nasce uma pretensão ou mais pretensões e, conseqüentemente, haverá disputas para que uma das pretensões que surgiram prevaleça.

Além disso, muitas vezes os conflitos nas relações humanas do cotidiano somente ocorrem pois são potencializados, ou seja, pequenos desentendimentos ou mesmo incompreensões apresentam proporção não desejada em decorrência do fenômeno denominado espiral do conflito, que pode ser compreendido nos ensinamentos do Professor Azevedo (2012, p. 32), *in verbis*:

Há uma progressiva escalada, em relações conflituosas, resultante de um círculo vicioso de ação e reação. Cada reação torna-se mais severa do que a ação que a precedeu e cria uma nova questão ou ponto de disputa. Esse modelo, denominado de espirais do conflito, sugere que com esse crescimento (ou escalada) do conflito, as suas causas originárias progressivamente tornam-se secundárias a partir do momento em que os envolvidos mostram-se mais preocupados em responder a uma ação que imediatamente antecedeu sua reação.

Assim, proceder a uma escuta ativa ou mesmo simplesmente silenciar-se antes de retrucar eventuais inverdades ou mesmo ofensas acaba sendo uma

atitude que muitas vezes surpreende e desestimula o interlocutor a continuar a verbalização ou suas atitudes. Além disso, não é incomum aqueles que buscaram instaurar o conflito retratarem-se por conseguir analisar de plano a desproporcionalidade ou mesmo os excessos de suas ações.

Ainda, é imprescindível possuir conhecimento e recorrer aos instrumentos legais à disposição das pessoas para que eventual conflito que venha a depender da intervenção direta ou mesmo auxílio indireto de terceiros não envolvidos emocionalmente possam possuir uma solução em definitivo, pois não é incomum que o interessado necessite de outra percepção para que questões pendentes adjacentes ao conflito existentes sejam resolvidas de forma concomitante e evitem, assim, eventuais futuras demanda ou mesmo desavenças.

## **2 AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS E SUAS MODALIDADES: NEGOCIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO**

Realizadas breves considerações sobre a teoria do conflito, torna-se necessário compreender os meios de tratamento adequado de conflito, ou seja, quando os interessados não conseguem resolver de forma autônoma e recorrem aos auxílios de particulares ou mesmo do Poder Público.

No tocante ao Poder Público, cabe a missão constitucional de solução de conflito e, assim, alcançar a almejada paz social ao Poder Judiciário, sendo que, no Brasil, é muito demandado judicialmente, conforme demonstram os números do CNJ. Nesse sentido, cabe destacar que o Poder Judiciário no Brasil possui um acervo de processos ativos que hodiernamente já ultrapassou a barreira das 78 milhões de demandas pendentes de julgamento, conforme Relatório da Justiça em Números 2019, publicado pelo CNJ<sup>3</sup>.

Nesse sentido, buscas incessantes do Poder Judiciário, mesmo com demanda de processos que ultrapassa a capacidade dos juízes brasileiros de prestação, a tutela jurisdicional com eficiência, acabam sendo fonte de desestímulo e descrédito do sistema de justiça nacional, pois a solução definitiva da controvérsia acontece, de regra, após vários anos quando a situação de fato inicial muitas vezes deixou de existir ou mesmo transmudou-se pela dinâmica da

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 17 dez. 2020, às 23:20h.

vida. Assim, sobre essa realidade do sistema de justiça no Brasil cabe colecionar os ensinamentos de Campos (2008, p 67), *in verbis*:

Grosso modo, o acesso a instituições responsáveis pela justiça é dificultoso e custoso para parcela significativa da sociedade, que não consegue fazer com que as violações de seus direitos sejam apreciadas. E, mesmo quando consegue acessar essas instituições, parcela importante da sociedade depara-se com serviços jurisdicionais morosos, parciais e incertos, que não propiciam a efetiva reparação daquelas violações. Como consequência, as instituições que zelam pela justiça no Brasil não dispensam os cuidados necessários aos direitos que encarnam a cidadania e a dignidade, bem como a liberdade, a justiça e a solidariedade, previstas na Constituição de 1988. Em alguma medida, isso ajuda a explicar a diminuta confiança depositada no Poder Judiciário, na polícia e na advocacia.

Observa-se que a litigiosidade verificada no Brasil acaba mitigando a garantia constitucional de acesso à justiça prevista na Constituição Federal, pois não resta dúvida que apenas garantir que as portas do Poder Judiciário estejam abertas para atender aos cidadãos não contempla essa garantia constitucional, sendo necessário, ainda, que a prestação jurisdicional seja célere e eficaz. Nesse sentido, cabe transcrever os ensinamentos do Professor Watamabe (2019, p. 4), *in verbis*:

[...] venho sustentando que o conceito do direito de acesso à justiça vem passando por uma atualização, não significando mais mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário para a solução de controvérsias. Significa acesso à ordem jurídica justa: a) que propicie aos cidadãos solução adequada dos conflitos, por instituições e pessoas plenamente qualificadas; b) que informe e oriente apropriadamente os cidadãos sobre seus direitos e problemas jurídicos que estejam dificultando o pleno exercício da cidadania; c) e

remova todos os obstáculos que se antepõem à plena realização do acesso à ordem jurídica justa.

Assim, como alternativa ao tradicional sistema de justiça contencioso, que apresenta as dificuldades decorrentes do excesso de processos em tramitação, estão os métodos alternativos de solução de conflito.

Nesse sentido, aqueles que buscam o amparo do Poder Judiciário para por termo aos conflitos que lhe afligem, os métodos autocompositivos apresentam-se como meio adequado, não apenas para chegar em uma solução ao caso concreto, mas especialmente fomentar a resolução das questões adjacentes e, assim, haver maior probabilidade de ser alcançada a paz social. Cabe, nesse sentido, apresentar as lições de Cunha (2016, p. 637):

Costumam-se chamar de “meios alternativos de resolução de conflitos” a mediação, a conciliação e a arbitragem (*Alternative Dispute Resolution - ADR*). Estudos mais recentes demonstram que tais meios não seriam “alternativos”: mas sim integrados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de solução, de modo que há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal. Há casos, então, em que o meio alternativo é que seria o da justiça estatal. A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal. O direito brasileiro, a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e com o Código de Processo Civil de 2015, caminha para a construção de um processo civil e sistema de justiça multiportas, com cada caso sendo indicado para o *método* ou *técnica* mais adequada para a

solução do conflito. O Judiciário deixa de ser um lugar de *juízo* apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma *solução* adequada que faça com que as partes saiam *satisfeitas* com o resultado.

Sobre os referidos métodos, cabe trazer breves considerações sobre a negociação, a conciliação e a mediação. Quanto ao conceito de negociação, é pertinente transcrever os ensinamentos de Fisher e Ury (2014, p. 43), no seguinte sentido: “Um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comuns e outros opostos”.

No tocante à conciliação, a busca do acordo ocorre com uma intervenção mais propositiva, inclusive com possibilidade de sugestões quanto do conteúdo da avença, de um terceiro facilitador e pode ocorrer em qualquer fase do processo, até mesmo após a prolação de uma sentença em processo judicial.

Ainda, com relação à mediação, primeiramente deve ser observado que a cultura jurídica brasileira é da litigiosidade e de transferir para um terceiro o poder decisório. Assim, ainda existe muita resistência dos operadores do direito e mesmo das partes a realizar sessões de mediação, pois não conseguem compreender que um terceiro capacitado poderá, com a aplicação de técnicas adequadas, levar as partes a restabelecerem um diálogo e, assim, os interessados cheguem a um entendimento que venha por fim ao conflito. Observa-se que, diferente da conciliação, na mediação o terceiro facilitador tem um papel mais passivo, ou seja, deixa de ser propositivo para que os interessados venham a buscar a melhor solução para seu conflito.

Neste contexto, cabe mencionar que, além da solução dos interesses divergentes dos interessados, por meio dos métodos autocompositivos, busca-se restabelecer o diálogo que muitas vezes deixar de existir em razão do conflito, sendo que nesse ponto cabe transcrever os ensinamentos de Gonçalves e Goulart (2020, p. 19), *in verbis*:

Os três meios consensuais – negociação, conciliação e mediação – visam: negociar para acordar; empoderar

para validar e transformar as relações; desconstruir as narrativas para transformar as comunicações; e reconhecer as diferenças e singularidades do outro. Dessa forma, o ponto comum desses meios é a retomada da comunicação (ação que transmite uma mensagem) que, de algum modo, ficou interrompida entre os sujeitos. Somente com o resgate da comunicação, isto é, com o restabelecimento do diálogo (conversação entre duas ou mais pessoas) é que será possível viabilizar um acordo ou transformar o relacionamento entre os envolvidos (ainda que disso não resulte um acordo escrito). Todavia, para se chegar ao consenso pelo acordo ou pela preservação do relacionamento, os procedimentos aplicados variam segundo a moldura analítica empregada (se negociação, conciliação ou mediação).

Feitas essas considerações sobre os meios autocompositivos que podem ser compreendidos como uma faculdade daqueles que já buscaram ou pretendem buscar o Poder Judiciário e ainda métodos onde as partes assumem o papel de protagonistas na solução mais adequada para o conflito, cabe tecer breves considerações sobre o ODS 16, bem como a meta de acesso à justiça que foi assumida no âmbito internacional pelo Brasil.

### **3 DOS CEJUSC - INSTALADOS PELOS TRIBUNAIS BRASILEIROS**

A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o instrumento normativo que regulamenta a implantação dos Centros de Soluções de Conflitos (Cejusc) e estabelece expressamente o objetivo de instituir a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos.

A necessidade de estimular novas práticas e aprimorar as já adotadas pelos Tribunais de Justiça no tocante aos métodos autocompositivos, possibilitando, assim, padronizar, em nível nacional, a atuação do Poder Judiciário, foi que motivou a criação do Cejusc, que pode ser compreendido como sendo uma unidade do Poder Judiciário que visa oferecer a mediação e a conciliação por meio de sessões realizadas por mediadores e conciliadores capacitados, sem

onerar, demasiadamente, os interessados que buscam essa prestação de serviço de forma facultativa.

Os Tribunais de Justiça tiveram que observar o prazo de 30 dias para implantação dos Cejusc, tudo com o escopo de fomentar a prática autocompositiva pelo País, tudo conforme verifica-se no art. 7º da Resolução nº 125/2010, *in verbis*:

Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.2016)

I - desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução;

II - planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

III - atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º;

IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;

V - incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; (Incluído pela Emenda nº 2 de, 08.03.2016)

[...].

Ainda cabe mencionar que o Cejusc possui competência para realizar sessões de mediação ou conciliação envolvendo processos que tramitam no Poder Judiciário ou mesmo quando existem conflitos de interesses ainda na fase pré-processual, ou seja, quando sequer existe processo judicial formalizado.

Nesse sentido, em especial, fica demonstrada a importância do Cejusc que extrapola o interesse das partes ao proporcionar que novas demandas deixem de chegar ao Poder Judiciário, provocando, conseqüentemente, a diminuição do número de litígios ativos por meio de um procedimento simplificado e informal, com maior satisfação das partes envolvidas.

Ainda, existe uma primazia pela informalidade, pela celeridade e pelo pronto atendimento ao tratamento adequado dos conflitos dos cidadãos, seja com o recebimento de reclamações ou mesmo na orientação e no encaminhamento aos órgãos competentes, caso não sejam de sua competência judicial, tendo em vista a sua atribuição regulamentada de promover a cidadania.

Não pode deixar de mencionar que o Cejusc acaba possibilitando, ainda, que os cidadãos desprovidos de recursos financeiros tenham acesso facilitado ao Poder Judiciário, conforme ensina Souza (2008, p. 2):

Em todas as intervenções legislativas relacionadas ao tema da hipossuficiência, pode-se apreender, com facilidade, uma ligação umbilical que o legislador constitucional e infraconstitucional faz do direito de acesso à justiça com as condições econômicas da pessoa. Apenas terá “assistência jurídica integral” (CF, 5º LXXIV) aquele que comprovar “insuficiência de recursos”; essa insuficiência de recursos diz respeito a impossibilidade de suportar as despesas com a contratação de um advogado, as custas do processo (CPC, 19) e quaisquer gastos relacionados com a atuação em Juízo ou fora dele na defesa ou afirmação de direitos.

Ainda, cabe mencionar que o Juiz de Direito não participa das sessões de mediação ou conciliação no Cejusc, sendo as mesmas conduzidas por técnicos aprovados em curso de formação, visando à qualificação, para estarem em

condições de exercerem a função de mediadores e conciliadores, tudo conforme verifica-se no art. 12 da Resolução nº 125/2010, *in verbis*:

Art. 12. Nos Centros, bem como todos os demais órgãos judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação, somente serão admitidos mediadores e conciliadores capacitados na forma deste ato (Anexo I), cabendo aos Tribunais, antes de sua instalação, realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.2013)

A capacitação constante dos mediadores e conciliadores é importante e exigida para atuação no Cejusc, pois somente com o domínio de técnicas próprias é possível permitir que os interessados assumam o papel de protagonistas da sessão e, assim, possam chegar a uma conclusão quanto à solução adequada para o conflito de interesse com o escopo de chegar a termo as desavenças.

Realizadas considerações no tocante ao Cejusc e às normativas que o regulamenta em âmbito nacional, cabe, a seguir, relacionar essa unidade do Poder Judiciário com o acesso à justiça, prevista como meta a ser cumprida pelo Brasil em decorrência do ODS 16 da ONU.

#### **4 DO ODS 16 - COMPROMISSO COM A OBSERVÂNCIA DA META DE ACESSO À JUSTIÇA**

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada em 2015 por 193 Estados-membros da ONU e abrange temas ligados às dimensões ambiental, social, econômica e institucional do desenvolvimento sustentável global. A referida agenda é composta de 17 ODS, 169 metas e 232 indicadores, que devem ser observados e alcançados na integralidade pelos Estados signatários.

Tratam-se de variadas metas em diferentes eixos e que devem ser implementadas pelos Estados, pois os interesses envolvidos extrapolam os benefícios no âmbito doméstico, ou seja, os efeitos irradiam para além das suas fronteiras geográficas e proporcionam melhor qualidade de vida em nível global, com a observância do desenvolvimento sustentável.

Os ODS são integrados, indivisíveis e universalmente aplicáveis, sendo que o acompanhamento e a avaliação das suas metas devem ser feitos em nível global, regional e nacional, sendo que o desenvolvimento sustentável insere eixos principais relacionados à própria existência humana, quais sejam: dimensões econômica, ecológica e social. Ainda, torna-se pertinente mencionar que o desafio de implementação da íntegra é significativo, especialmente para o Brasil, considerando sua dimensão continental, bem como as cristalinas dificuldades socioeconômicas.

Cabe ressaltar, ainda, que os ODS na sua essência foram definidos com o escopo de assegurar a observância dos direitos humanos, na medida em que visa erradicar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça, alcançar a igualdade de gênero, adotar providências no tocante às variações climáticas, sendo, assim, necessário, de forma indubitável, um esforço conjunto dos países signatários. Além disso, as referidas providências para sua implementação não estão restritas ao setor público, cabendo também a iniciativa privado um papel essencial nesse processo, ou seja, as empresas, as instituições e a sociedade civil como grande detentores do poder econômico.

Não pode ser esquecido que essa iniciativa da ONU em estabelecer eixos com metas com a criação dos ODS não é inédita, ou seja, no passado recente já haviam sido estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo essa iniciativa um divisor de águas para o desenvolvimento em nível global com o progresso significativo em diversas áreas.

Contudo, em razão das cristalinas desigualdades existentes em diferentes países, especialmente nos aspectos socioeconômico ou mesmo cultural, o referido progresso alcançado não foi verificado, em particular naqueles relacionados à saúde materna, neonatal e à saúde reprodutiva, especialmente nos países com menor índice de desenvolvimento econômico. Contudo, os ODS inspiram-se nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e pretendem lograr o que estes não alcançaram, beneficiando particularmente os mais vulneráveis.

Deve ficar esclarecido, contudo, que a elaboração dos ODS não foi apenas uma mudança de nomenclatura quando se analisam os ODM, ou seja, considerando as diversas realidades do globo, ambos visam sempre atingir, de forma concomitante, os progressivos avanços atinentes às conquistas relacionadas

ao direitos humanos associadas ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, quanto ao desenvolvimento sustentável cabe transcrever Nascimento (2019, p. 56):

A primeira dimensão do desenvolvimento sustentável normalmente citada é a ambiental. Ela supõe que o modelo de produção e consumo seja compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural. Trata-se, portanto, de produzir e consumir de forma a garantir que os ecossistemas possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência. A segunda dimensão, a econômica, supõe o aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais, com destaque para recursos permissivos como as fontes fósseis de energia e os recursos delicados e mal distribuídos, como a água e os minerais. Trata-se daquilo que alguns denominam como ecoeficiência, que supõe uma contínua inovação tecnológica que nos leve a sair do ciclo fóssil de energia (carvão, petróleo e gás) e a ampliar a desmaterialização da economia. A terceira e última dimensão é a social. Uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social.

Feitas essas considerações no tocante aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável criados pela ONU, torna-se pertinente transcrever, considerando o objeto do presente estudo, o ODS 16, *in verbis*:

Objetivo 16. Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em

todos os lugares; Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado; Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global; Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento; Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais. (Organização das Nações Unidas, 2016)

Como se verifica a garantia de acesso à justiça de forma indistinta para todos está expressamente constando como uma das metas prevista no ODS 16, sendo que cabe ao Poder Judiciário, em parceria com o sistema de justiça, no âmbito nacional, implementar as medidas e políticas necessárias para sua concretização. Neste contexto, ou seja, de concretização no Brasil das metas previstas nas ODS, cabe mencionar que aconteceram mudanças legislativa, especialmente após o ano de 2016, cabendo nesse sentido transcrever Jannuzzi e De Carlo (2018, p. 23-24):

Para o Brasil pós-2016, os desafios para o avanço dessa agenda parecem muito grandes, seja na perspectiva de continuidade do “desfinanciamento” de políticas públicas, seja no restabelecimento da normalidade democrática de um governo progressista. É preciso

reconhecer, de partida, que a implantação da Agenda 2030 ainda está muito incipiente, seja na discussão acerca da produção da informação estatística, seja na proposição de desenho e avaliação de políticas públicas propugnada pela tríade economia-sociedade-meio ambiente. Em outubro de 2016 foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 8.892/2016) (Brasil, 2016), instância colegiada paritária, responsável por conduzir o processo de articulação com os entes federativos e a sociedade civil. Paralelamente, também foi estabelecida a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos ODS, também, a partir de demanda de organizações da sociedade civil, com o objetivo de discutir e propor medidas que reforcem os meios de implementação da agenda. Mas as discussões sobre a produção dos indicadores, iniciadas com muito entusiasmo pelo IBGE em 2015, parece que evoluíram pouco, pelas descontinuidades administrativas no governo federal. Diante da simplicidade de abordagem do primeiro Relatório de Acompanhamento dos ODS, publicado em meados de 2017, não parece que a esta agenda desfrute de muita prioridade política no governo federal.

Ainda, é possível verificar que o Brasil está comprometido a nível local no sentido de cumprir, de forma integral, as metas constantes nos ODS da ONU, sendo que somente terá êxito no seu intento se houver envolvimento e efetivo engajamento de todos os entes federados dos Estados, da União, bem como da iniciativa privada.

Quanto à meta de acesso amplo à justiça, verifica-se que o Poder Judiciário está buscando adotar as providências para auxiliar o Brasil no objetivo de cumprir as metas assumidas no plano internacional, por meio de políticas e iniciativas que garantem o acesso de qualquer cidadão que deseja a tutela jurisdicional com uma resposta mais célere e dispêndio de menor custo até que ocorra a pacificação do conflito.

## CONCLUSÃO

O Poder Judiciário brasileiro está adotando novas práticas e rompendo com paradigmas, possibilitando, dessa forma, promover sua atividade-fim, que é considerada constitucionalmente como essencial.

Assim, consegue atender aos interesses dos jurisdicionados, bem como preservar o próprio Estado Democrático de Direito, ao garantir o acesso à justiça de forma efetiva a todos aqueles que buscam a tutela jurisdicional.

Além disso, com a ampliação dos sistemas multiportas pelos Tribunais de Justiça dos entes federados, o cidadão que busca a tutela jurisdicional torna-se protagonista na construção do resultado e, assim, tende a aceitar cumprir as decisões judiciais pacificando o conflito existente, ou seja, resolve-se a demanda propriamente dita e ainda eventuais questões adjacentes que não constam expressamente daquelas levadas ao Poder Judiciário.

Com o acesso à justiça sendo facultado por meio de outras portas, que não seja através do exercício da jurisdição com o Estado impondo uma decisão para as partes integrantes do processo judicial, além da celeridade na solução da controvérsia existe uma decisão construída pelos interessados que tende a ser aceita de plano e evita, inclusive, o ingresso de demandas futuras relacionadas direta ou indiretamente com aquela que já havia tramitando anteriormente no Poder Judiciário.

Assim, o Poder Judiciário está adotando estratégias para vencer a litigiosidade e morosidade que existe no País, promovendo o acesso à ordem jurídica de forma justa a quem desejar e com o menor dispêndio de recursos públicos, trazendo benefícios para sociedade.

Ainda, ao incentivar a adoção da criação de Cejusc por meio do sistema multiportas, o Poder Judiciário, de forma inequívoca, acaba contribuindo diretamente para o Brasil cumprir as metas do ODS 16 da ONU, pois concretiza o acesso à justiça de forma efetiva.

## REFERÊNCIAS

ALVES José Irivaldo; CUNHA, Belinda Pereira da; SOUSA, John Brehmer de. Desenvolvimento e desenvolvimento sustentável: uma revisão contemporânea para

pensar políticas públicas num ambiente de complexidade. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 50, p. 484-513, 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Manual de Mediação Judicial*. 6. ed. Brasil: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Manual de Mediação Judicial*. 6. ed. Brasil: CNJ, 2016. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/eadcnj/pluginfile.php/373990/mod\\_resource/content/2/M%C3%B3dulo%2II.pdf](http://www.cnj.jus.br/eadcnj/pluginfile.php/373990/mod_resource/content/2/M%C3%B3dulo%2II.pdf). Acesso em: 3 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 125, de 29 novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DeJT-CNJ de 01.12.2010. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_125\\_29112010\\_11032016162839.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf). Acesso em: 3 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

CAMPOS, André Gambier. *Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade*. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td\\_1328.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td_1328.pdf). Acesso em: 12 ago. 2014.

CADERNOS ODS. *Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos*. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/>.

\_\_\_\_\_. *Cadernos\_ODS\_objetivo\_8.pdf*. Acesso em: 13 abr. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DONATO, Pedro. *Teoria do conflito*, 2016. Disponível em: <https://pcdonato.jusbrasil.com.br/artigos/330332981/teoria-do-conflito>. Acesso em: 1º jan. 2021.

FISHER, Roger; URY, William. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GONÇALVES, Jéssica; GOULART, Juliana. *Negociação, conciliação e mediação [recurso eletrônico]: impactos da pandemia na cultura do consenso e na educação jurídica*. 1. ed. Florianópolis: Emais Academia, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?indicador=1&id\\_pesquisa=153](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?indicador=1&id_pesquisa=153). Acesso em: 8 ago. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33895&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433). Acesso em: 20 ago. 2021.

JANNUZZI, Martino; DE CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os objetivos de desenvolvimento sustentável: dos ODM aos ODS. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>. Acesso em: 29 jun. 2021.

NASCIMENTO, Elimar P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-401420120001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-401420120001). Acesso em: 7 jun. 2021.

RODRIGUES, S. Y. C. *Mediação judicial no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SOUZA, R. de O. *Da hipossuficiência*. Rio de Janeiro: TJRJ, 2008. Disponível em: [http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9d05e06d3b6ca](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=f397314c-6e89-4e94-b2e9d05e06d3b6ca). Acesso em: 15 nov. 2017.

WATANABE, Kazuo. *Acesso a ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)*. Processos coletivos e outros estudos. 1. ed. São Paulo: Del Rey, 2019.

# A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA MODERNA E AS *SOFT SKILLS*: O PAPEL DO MAGISTRADO NO GERENCIAMENTO DE EQUIPES

*THE MODERN JUDICIARY ADMINISTRATION AND THE SOFT SKILLS: THE ROLE OF THE JUDGE IN THE MANAGEMENT OF TEAMS*

**Viviane de Faria Miranda<sup>1</sup>**

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

**Paulo César Moy Anaisse<sup>2</sup>**

Juiz Federal

**RESUMO:** O presente artigo versa sobre a Administração Judiciária moderna e as *soft skills*. O objetivo central do texto é compreender o/a magistrado/a enquanto pessoa responsável pelo gerenciamento do pessoal de cartório, para além da função típica jurisdicional. Busca-se responder em que medida as *soft skills* são relevantes para a atuação do magistrado no exercício de sua função atípica de administração. Conclui-se que é fundamental no Poder Judiciário o treinamento das *soft skills* para uma melhor prestação da atividade jurisdicional ao cidadão.

**ABSTRACT:** *This article is about modern Judicial Administration and its relation with soft skills. The main purpose of the text is to understand the judge as a person in charge of the management of the courts' staff. The research aims to answer how the soft skills are relevant for the judges acting in its atypical function of administration. The conclusion is that it is fundamental the training soft skills for a better jurisdictional activity aiming at the citizen.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Judiciária; Poder Judiciário; habilidades socioemocionais; magistratura.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito - ênfase em Direitos Humanos - do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter).

<sup>2</sup> Especialista em Direito do Estado pela Universidade Católica de Brasília. Mestrando da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam).

**KEYWORDS:** *Judicial Administration; Power Judiciary; soft skills; magistrature.*

## INTRODUÇÃO

**A**o Poder Judiciário, na divisão dos três poderes, cabe o exercício da atividade jurisdicional. Não é uma tarefa fácil. Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça referentes ao ano de 2019, são 14.877 unidades judiciárias de primeiro grau, sendo 9.627 na Justiça Estadual, 2.643 na Justiça Eleitoral, 1.587 na Justiça do Trabalho, 988 na Justiça Federal, 19 na Justiça Militar da União e 13 na Justiça Militar Estadual (Conselho Nacional de Justiça, 2019). Veja-se que o maior Tribunal do Brasil, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conta com 2.709 magistrados e 68.852 servidores, e, no ano de 2018, recebeu mais de cinco milhões de casos novos, e contava com mais de vinte milhões de casos pendentes (Conselho Nacional de Justiça, 2019). Esses dados nos ajudam a ter uma compreensão da dimensão do objeto de estudo aqui abordado.

A Administração Pública no Brasil, pautada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, é orientada à adoção de um perfil gerencial, escorado na eficiência para a busca dos resultados esperados no serviço público prestado. O Poder Judiciário, cuja função primeira é a pacificação social por meio da prestação jurisdicional, deve adotar em suas atividades técnicas administrativas que conduzam à prestação desse serviço com qualidade e eficiência. Trata-se da chamada Administração Judiciária.

Assim, a magistrada e o magistrado, via de regra, além de sua função típica jurisdicional, possui atribuições administrativas de grande relevância e fundamentais para o desenvolvimento de sua atividade-fim. À juíza ou ao juiz cabe também administrar o órgão judicial. Nesse ponto, o conhecimento na área de gestão de pessoas assume proeminência diante da necessidade do gerenciamento de equipes, nas quais a conjunção de habilidades e competências deve ser traduzida nos resultados pretendidos. Com efeito, esse trabalho objetiva identificar a importância das habilidades socioemocionais (*soft skills*) no âmbito da Administração Judiciária, tanto no aspecto intrapessoal quanto

interpessoal, para o enlace de competências na formação de equipes de trabalho nas unidades judiciárias, sob uma perspectiva inovadora na busca da prestação jurisdicional mais eficiente, que atendam às expectativas sociais de um Poder Judiciário moderno.

Outrossim, propõe-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Em que medida o conhecimento sobre as habilidades socioemocionais (*soft skills*) são relevantes para a atuação da magistrada e do magistrado no exercício de sua função atípica de administração? Parte-se da hipótese de que, para o bom exercício da atividade jurisdicional, não basta apenas a atuação jurídica do magistrado, interna aos processos e às lides sob sua jurisdição, mas deve-se ter em conta também a forma como lida com os servidores de assessoria e de atividade cartorária.

O presente artigo é dividido em três capítulos. Após essa introdução, um primeiro capítulo versa sobre a Administração Gerencial e a Administração Judiciária, no qual são abordados os conceitos necessários para a compreensão do problema de pesquisa. O capítulo seguinte versa sobre as chamadas *soft skills* e a sua importância no âmbito do Poder Judiciário e do exercício da atividade jurisdicional. Finalmente, diante da pandemia que se espalhou pelo planeta no ano de 2020, impondo, no que tange à gestão de pessoas, a adoção nas organizações de novas soluções para o aproveitamento de sua força de trabalho, ou, ainda, apressando a implementação de tendências já em consolidação, será destacado o trabalho a distância, mediante o exame das competências que se espera das equipes, considerando, também, o perfil e o comportamento de quem passou a exercer suas atividades por meio das tecnologias de comunicação, convivendo com situações e exigências emocionais próprias desse modelo de teletrabalho.

Conclui-se que, tanto no exercício da função típica quanto no exercício da função atípica, o Poder Judiciário deve pautar-se pela eficiência, e que o investimento nas habilidades gerenciais das magistradas e dos magistrados reflete tanto na qualidade de prestação jurisdicional entregue pela unidade que administra quanto na maior celeridade na distribuição da justiça aos que a buscam, em cumprimento a sua vocação constitucional.

# 1 A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL E A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

## 1.1 A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

A Administração Gerencial é sucedâneo de um modelo anterior de administração, o modelo burocrático. De pronto, é importante dizer que “o modelo burocrático cumpriu sua função e foi importante para estruturação das bases do aparelhamento estatal que se tem atualmente, contudo, sua rigidez, compromete a eficiência, eficácia e efetividade que se espera da administração pública moderna” (Matos, 2012, p. 6). Outrossim, a transição da Administração Pública burocrática para a Administração Gerencial perpassou e ainda perpassa por uma série de escolhas, não abandonando completamente o modelo anterior, mas melhorando-o para o bem da eficiência. Lecionam Sanabio, Santos e David (2013, p. 25):

As mudanças recomendadas pelo paradigma gerencial estenderam-se para a organização do aparelho de Estado e promoveram seu redimensionamento por meio da redução de níveis hierárquicos, da transferência de autonomia para escalões inferiores e da descentralização de operações. Os mecanismos de controle burocrático também foram revistos para viabilizar a delegação de poder, cujo propósito fundamental era alinhar autonomia e autoridade.

E complementam os autores:

A Administração Pública Gerencial promoveu a revisão das atribuições estatais e prezou pela eficiência do setor público. No entanto, premissas do modelo burocrático foram preservadas, como a impessoalidade, a meritocracia e a idealidade às prescrições de cargos e regulamentos. Como resultado, melhorias estruturais, gerenciais e orçamentárias foram obtidas. Todavia, descompassos entre o discurso e a prática foram

observados, principalmente em relação à participação popular e ao controle social democrático. (Sanabio, Santos e David, 2013, p. 26)

Assim, pode-se dizer que a Administração Pública moderna, voltada a esse perfil gerencial, busca trazer para as atividades do Estado a dinamicidade reconhecida no setor privado, sem, contando, prejudicar suas características inerentes à coisa pública. Trata-se de aproximar a gestão do serviço público à administração de empresas e enfatiza o atendimento aos cidadãos como clientes. Almeja-se a prestação do serviço público com eficiência e economicidade.

O modelo administrativo gerencial teve o regime delineado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como a “Reforma Administrativa”, que, entre diversas outras mudanças, incluiu no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que versa sobre os princípios basilares da Administração Pública, o princípio da *eficiência*. Introduziu alterações no texto constitucional que se sucederam no âmbito infraconstitucional, abrindo espaço para os contratos de gestão, conferindo autonomia gerencial, orçamentária e financeira à Administração Pública direta e descentralizada, objetivando eficiência e redução de custos na prestação do serviço público.

Embora a eficiência tenha ingressado formalmente no *caput* do art. 37 com a referida Emenda Constitucional, é certo dizer que ele esteve presente expressa e implicitamente desde a promulgação do Texto Constitucional (Modesto, 200). Exemplo disso é o fato de que os Tribunais de Contas estão constitucionalmente autorizados a realizar auditorias ditas *operacionais*, que se diferem daquelas de cunho patrimonial, financeiro e contábil, o que “não teria sentido se o administrador fosse livre para ser eficiente ou ineficiente, sem que a ineficiência importasse na violação de direito” (Modesto, 2000, p. 108-109). Esse princípio já era doutrinariamente concebido como norteador do exercício da atividade administrativa:

Ressalto ainda que, também na doutrina jurídica, bem antes da Emenda Constitucional nº 19, o princípio da eficiência não era desconhecido. Hely Lopes Meirelles já apontava entre os “poderes e deveres

do administrador público” o chamado “dever de eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Segundo o mesmo autor, o princípio da eficiência impõe que todo agente público deve realizar as suas atribuições com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional. Para Hely Lopes Meirelles, o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana. (Modesto, 2000, p. 109)

Assim, o princípio da eficiência é conceituado por Modesto (2000, p. 114) como “a exigência jurídica, imposta à Administração Pública [...] de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público”. O conceito do princípio é fundamental para a compreensão da reforma administrativa como um todo.

Neste mesmo contexto, ganhou relevo também a possibilidade de parcerias com a sociedade civil organizada para a prestação de serviços públicos e o programa de desestatização no intuito de diminuir a tamanho da estrutura do Estado, emprestando-lhe mais eficiência nas atividades estatais típicas de maior interesse social.

Naturalmente, o controle final é realizado pela Administração direta e considera os resultados apresentados pela Administração indireta ou pelas outras entidades escolhidas pelo administrador para exercer o serviço público. Esse é um dos pontos em que mais se verifica a oposição do modelo gerencial em relação ao modelo anterior (administração burocrática): “A Administração Pública gerencial revê as características principais do modelo burocrático, ou seja, as estruturas rígidas, a hierarquia, a subordinação, o controle de procedimentos, passando a direcionar a atuação para o controle de resultados pretendidos” (Sarturi, 2013).

## 1.2 A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Não são todos os serviços públicos que podem ser prestados fora do aparato estatal. A função jurisdicional é de importância central na vida em sociedade e não pode ser delegada a particulares ou de qualquer outra forma afastada do centro do Estado, com as garantias constitucionais que albergam a independência e imparcialidade no seu exercício.

A clássica tripartição dos Poderes do Estado de Montesquieu em sua obra *Do espírito das leis* é consagrada na Constituição brasileira, em seu art. 2º, que dispõe que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1998). Ao Poder Judiciário compete a *típica* função jurisdicional, ou seja, o Poder Judiciário é o responsável pelo exercício da jurisdição, que é a “atividade por meio da qual o Estado presta a tutela jurisdicional, mediante provocação, no intuito de promover imparcialmente a composição dos conflitos” (Masson, 2015, p. 879-880). É também verdade, contudo, que, para alcançar tal desiderato, os órgãos judiciais precisam exercer a administração de suas pessoas e os recursos materiais, o que compreende funções de natureza executivo-administrativa. Como o exercício dessa atividade administrativa não se amolda diretamente à função típica de julgar, é tida como *atípica*. Quando organiza suas secretarias, concede férias a seus membros e servidores, os distribui perante seus mais diversos órgãos e tarefas, realiza licitações para a compra de material ou concursos públicos para os recursos humanos, está exercendo claramente funções de natureza executiva.

Ao mesmo tempo em que todas essas tarefas aparecem, conforme leciona Bacellar (2013), os juízes “são muito caros para atender telefone”. O que o autor destaca e critica é que os juízes acabam por assumir, por questões estruturais, várias responsabilidades cartoriais e de pessoal, o que demanda tempo e os afasta de atividades que deveriam ser de dedicação exclusiva. Assim, pontua o autor:

Parece uma afirmação pesada, mas há de se registrar que o juiz é, dentre os prestadores de serviço público, um servidor muito caro para desempenhar atividades administrativas comuns, corriqueiras e para as quais não se exige a sua alta qualificação técnico-jurídica e humanista. Portanto, mais do que aumentar o

número de juízes no Brasil, é imperioso que se dê aos magistrados em atividade, assessoria de apoio para o melhor exercício de suas funções. (Bacellar, 2013, p. 42)

O autor ressalta a necessidade de uma equipe que assessorie o/a magistrado/a. Parece-nos, entretanto, que apenas a disponibilidade e a assessoria não respondem, sozinhas, para a solução dos problemas. Defende-se que é necessária a condução adequada dos trabalhos e das suas *soft skills* (o que será visto mais adiante no presente artigo), para que, então, o/a magistrado/a possa exercer a função jurisdicional com a dedicação que deles é esperada. É justamente neste contexto que surge o que se denominou de Administração Judiciária. Sobre o tema, valiosa a lição de Luiza Vieira Sá de Figueiredo (2014, p. 80-81):

Quando se fala em Administração Judiciária, em linhas gerais, refere-se à aplicação dos conceitos e das práticas da ciência da Administração voltadas para as finalidades do Poder Judiciário. É o emprego de técnicas e métodos de planejamento, gestão e controles voltados, direta ou indiretamente, à realização da atividade jurisdicional.

Cumprir pontuar, como se extrai da autora e também de Freire (2004), a diferença entre a Administração *Judiciária* da Administração *Judicial*. Conforme Freire (2004), por *judicial* deve-se considerar apenas os serviços inerentes ao processo, como o ato de jurisdição frente à lide, ou seja, a função típica do Poder Judiciário; por outro lado, o Judiciário se encontra no plano da gestão dos processos no contexto do órgão, com o entendimento de Figueiredo (2014), citado antes, indo ao encontro.

Outrossim, é certo dizer que o Poder Judiciário cumpre uma série de funções atípicas com a finalidade de alcançar a função típica jurisdicional. Assim, os órgãos judiciais precisam exercer a administração de suas pessoas e seus recursos materiais e conceber a perspectiva do cidadão cliente, a fim de que, quando no exercício da jurisdição, o serviço seja prestado de forma mais eficiente possível. Aparece, então, o conceito de gestão judiciária:

Um conjunto de tarefas que procuram garantir a afetação eficaz de todos os recursos disponibilizados pelo Poder Judiciário com o escopo de se alcançar uma entrega da prestação jurisdicional excelente. A gestão otimiza o funcionamento da unidade judiciária através da tomada de decisões racionais fundamentadas pelo gestor como forma de caminhar para o desenvolvimento e satisfação das necessidades dos jurisdicionados. (Bezerra, 2009)

A gestão de pessoas para a consecução da prestação jurisdicional mostra-se determinante. São muitas as atividades executadas em uma unidade jurisdicional que vão além das praticadas pelo magistrado em sua função típica. Antes e após os pronunciamentos jurisdicionais, o trâmite dos processos precisa ocorrer, os atos de comunicação processual precisam ser expedidos, as salas precisam estar limpas e organizadas, o material de expediente disponível, enfim, um grande número de pessoas precisam exercer suas competências de maneira síncrona e eficiente.

De fato, para cumprir seu mister com eficiência, é necessária a otimização da força de trabalho e racionalidade na utilização de recursos materiais, evitando redundâncias no procedimento. Surge nesse cenário a figura do trabalho organizado em equipes. Logo, mais do que gerir pessoas com talentos e competências técnicas diversas, será necessário conhecer as habilidades socioemocionais, as *soft skills* envolvidas, considerando a natural diferença e o eventual antagonismo entre si e de ideias daquelas pessoas que dividirão o mesmo ambiente de trabalho (físico ou virtual). Pouco adiantará a união de competências se não forem síncronas e, principalmente, exercida por pessoas com habilidade de se autoconhecer e relacionar-se com o próximo dentro do ambiente de trabalho.

## **2 AS *SOFT SKILLS* E O PODER JUDICIÁRIO: FERRAMENTAS PARA O TRABALHO DO MAGISTRADO**

### **2.1 *SOFT SKILLS* E O PODER JUDICIÁRIO**

As *soft skills* (em tradução livre, habilidades leves) são habilidades ou competências socioemocionais. Conceitua Ribeiro (2017, p. 29) que “o termo *soft*

*skills* designa as competências pessoais e interpessoais, ou transversais, de um indivíduo. São características intrínsecas, do foro comportamental”.

Outrossim, são distintas daquelas decorrentes do conhecimento sobre determinada ciência ou técnica aplicadas na execução de tarefa específica, as chamadas *hard skills*. As *hard skills* podem ser conferidas no currículo, as *soft skills*, diferentemente, decorrem do comportamento diante das situações. A lista de *soft skills* inclui traços da personalidade, objetivos, motivação e preferências, sendo relevantes nos âmbitos profissional, educacional e social, entre outros (Heckman; Kautz, 2012).

É importante pontuar que, em que pese *soft skills* e *hard skills* sejam distintas, não são antíteses, mas, pelo contrário, são competências complementares (Ribeiro, 2017):

É fundamental o equilíbrio entre *soft* e *hard skills* para o sucesso profissional: enquanto as *hard skills* representam as capacidades e os conhecimentos técnicos necessários para o desempenho eficaz e eficiente de funções, as *soft skills* são cruciais na atitude face ao trabalho e no relacionamento com colegas, superiores, clientes e demais *stakeholders*. (Ribeiro, 2017, p. 43)

Prossegue Ribeiro (2017, p. 36), ao trazer as características das *soft skills*:

As *soft skills* apresentam duas características distintivas: são transversais e transferíveis. A sua transversalidade deve-se ao facto de serem competências comuns a vários contextos independentes, do domínio profissional e pessoal privado. São também transferíveis porque podem ser aplicadas num âmbito diferente daquele em que foram adquiridas e adequadas a várias profissões.

As *soft skills* são, pois, habilidades que permitem a pessoa saber lidar com suas próprias emoções (característica intrapessoal), frustrações, ansiedade, ou a forma de se comportar diante de outras pessoas no ambiente de trabalho (característica interpessoal), como aceitar divergência de opiniões, comunicar-se

e respeitar as diferenças individuais. Importa, assim, além do autoconhecimento, a reação de cada um frente aos sentimentos que lhe são próprios, permitindo racionalmente contê-los, cumprindo a atitude mais adequada ante os fatos que se apresentam; ou, em sentido contrário, estimulá-los quando virtuosos, fundados, por exemplo, em motivação, empatia e companheirismo.

Surgem, pois, ínsitos ao conceito de inteligência emocional (Marin *et al.*, 2017)<sup>3</sup>. Estudos apontam que as *soft skills* permitem estimar o sucesso de uma pessoa em sua vida, de modo que programas que reforçam tais habilidades têm papel fundamental e devem ser destaque nas políticas públicas (Heckman; Kautz, 2012).

Como dito, as habilidades leves compreendem uma série de capacidades, fundamentais para o trabalho em equipe e perante o cidadão-cliente, como, por exemplo, comunicação, motivação, liderança, organização, empatia, capacidade de gerir seu tempo, proatividade, resiliência, espírito de equipe, proatividade, ética, otimismo, entre outras. Entretanto, tão importante quanto saber identificá-las é entender que as competências comportamentais também podem ser treinadas. Existe alguma divergência sobre a possibilidade ou não de treiná-las; todavia, se considerarmos que as habilidades socioemocionais estão na esfera da racionalidade humana, isto é, na capacidade de lidar com os sentimentos e com

---

<sup>3</sup> “Destaca-se que, originalmente, a construção do conceito de IE foi desenvolvida por Salovey e Mayer (1990) que, partindo dos princípios estudados por Gardner (1983), elaboraram um modelo teórico, que define a IE como a maneira de vincular a emoção à inteligência, almejando o encontro de soluções para problemas (Flores & Tovar, 2005; Mayer & Salovey, 1997). Dessa forma, a IE se propõe a unificar o entendimento das emoções e das funções cognitivas, contrariando a teoria que propõe a separação entre razão e emoção (Rego & Fernandes, 2005). Ela deixou de ser um construto referido apenas no meio científico, quando o jornalista Goleman publicou seu livro intitulado ‘Inteligência Emocional’, tornando-a conhecida como um importante preditor de sucesso (Mayer, 2001). Nesta obra a IE é destacada como um construto que pode ser apreendido, possibilitando a regulação emocional, a inibição dos impulsos, a motivação e a persistência frente a frustrações, além do desenvolvimento da empatia e da esperança (Goleman, 1995).” (MARIN, Angela Helena; SILVA, Cecília Tonial da; ANDRADE, Erica Isabel Dellatorre; BERNARDES, Jade; FAVA, Débora Cristina. Competência socioemocional: conceitos e instrumentos associados. *Revista Brasileira de Terapias Cognitivas*, Edição Especial, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 92-103, jul./dez. 2017, 10.5935/1808-5687.20170014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5935/1808-5687.20170014>. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/rbtc.org.br/pdf/v13n2a04.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

o próximo, e não ínsita ao próprio sentimento, já que com ele não se confunde, é possível entender que podem ser exercitadas.

Deveras, partindo dessa premissa, também parece legítimo compreender que a virtude exercitada pode vir a se estabelecer naturalmente, mudando não apenas o ato praticado, mas verdadeiramente o comportamento da pessoa que o pratica, desenvolvendo, assim, bons hábitos que lhes serão importantes tanto na vida profissional, mas principalmente na vida pessoal. Poderão, assim, ser propostos pelo/a magistrado/a líder, utilizando técnicas inovadoras que abordem a importância das habilidades socioemocionais, inclusive do ponto de vista da sensibilidade do gestor para identificá-las e propor novos hábitos.

São diversos os setores em uma unidade judiciária que, junto com o magistrado, prestarão o serviço público esperado pelos jurisdicionados na busca de um Poder Judiciário mais eficiente e moderno. Setores como os de assessoramento, expedição dos atos proferidos, atendimento ao público interno e externo, serviços gerais, entre outros, possuem atividades específicas e determinantes para que os objetivos buscados sejam atendidos. Unem-se pessoas em cada setor e os setores em uma unidade coordenada. Portanto, *o relacionamento* interpessoal será determinante para a maior eficiência na prestação da atividade jurisdicional.

Cumpra também realçar a participação do gestor na formação e liderança da equipe, notadamente no que tange ao reconhecimento e incentivo ao desenvolvimento das habilidades comportamentais, com a promoção de *feedback*, programa de valorização e de treinamentos (Sabbag, 2018).

Muito interessante a lição de Paulo Yazigi Sabbag, abordando, no contexto da gestão de pessoas, temas como organização, relacionamento, inteligência emocional, equipes, *feedback* e liderança sobre a equipe. Vale sobremaneira a transcrição, senão vejamos:

Competências distinguem um gestor de outros. Uma competência contém conhecimentos, habilidades, atitudes, sensibilidade e estilos que definem a capacidade do gestor em lidar com seu pessoal. A competência em gerir pessoas é agrupada em quatro

aspectos: organização, relacionamento, equipe e liderança.

No âmbito da *organização*, o gestor desempenha papéis e responsabilidades associados à definição de requisitos do trabalho, dimensionamento da equipe e do modelo de atuação; além disso segue políticas ou procedimentos de avaliação de desempenhos e de reconhecimento/recompensa. Essas exigências tornam-se competências requeridas.

No âmbito do *relacionamento interpessoal*, adapto a lista há muito defendida por Fela Moscovici: espontaneidade; abertura; dar e receber feedback; proximidade; comunicação (influência e compassiva); narrativa (*storytelling*); empatia (sensibilidade); escuta ativa (respeito e sinceridade); e inteligência emocional (compreender e canalizar produtivamente suas emoções). Tanto em pesquisas nos EUA quanto no Brasil, conduzidas por Fela com listas similares, dar e receber feedback sempre foi a competência mais vulnerável, o que revela quanto os gestores precisam desenvolver.

No que se refere ao *trabalho em equipe*, as competências associadas, em minha visão, são: diversidade (pessoas, gerações e culturas); motivação do pessoal (animação); ser confiável; cuidado com as pessoas; colaboração e cooperação; desenvolvimento da equipe; tolerância e flexibilidade. Chamo a atenção para confiabilidade, um atributo pouco compreendido, porém que afeta muito o relacionamento interpessoal.

Para exercer a *liderança* sobre a equipe, na perspectiva da liderança situacional, as competências associadas são: independência e autonomia relativas; resiliência (autoconfiança e autoeficácia); otimismo; ser contável

(accountable); presença executiva (impacto na nomenclatura de Fela); liderança situacional; apoio, coaching e mentoria; gestão de conflitos. Fela menciona “capacidade de resistir a pressões”, que é similar à tenacidade, componente da resiliência. (Sabbag, 2018, p. 181-182)

Dessa forma, o resultado que se espera na Administração Pública gerencial, poderá ser alcançado com a formação de equipes fluentes no relacionamento interpessoal e complementares na união das competências individuais em um ambiente saudável, organizadas e lideradas pelo magistrado gestor.

Para a consecução dos resultados e das metas esperados, dentro da concepção gerencial de administração em cada unidade do Poder Judiciário, um grande passo é a distribuição da força de trabalho da unidade, considerando as atribuições de cada setor e a adequação das competências técnicas presentes, dispondo-a de forma complementar.

Entretanto, para que essa complementariedade técnica efetivamente ocorra, também é fundamental que as pessoas que compõem a equipe possuam habilidades comportamentais. Competência técnica em conjunto com habilidades comportamentais levam a equipe a uma “afinidade profissional” e viabiliza a execução das tarefas com eficiência, em um ambiente de trabalho saudável e produtivo, segundo o adágio aristotélico de que o inteiro é maior do que a simples soma de suas partes.

Finalmente, sobre a formação de equipe, observa Sabbag (2018, p. 179) que,

para obter uma equipe real a complementariedade é crucial para obter sinergia: como ninguém é perfeito, as fraquezas de um são compensadas pelas forças do outros se houver propósito comum, vínculo e apoio mútuo. Mesmo que você não deseje formar uma equipe, a complementariedade amplia o desempenho do grupo: constatando as diferenças, cada um se esforça mais para aplicar as suas forças.

### 3 AS *SOFT SKILLS* NO CONTEXTO DA CATÁSTROFE: A PANDEMIA DE COVID-19 E A IMPLEMENTAÇÃO DO TELETRABALHO

No ano de 2020, o Brasil e o mundo viram-se em uma situação peculiar, como não acontecia fazia um século: uma pandemia de uma doença viral de alta transmissibilidade pelo ar, antes do início dos sintomas, batizada de Covid-19, que provocou, como todos sabemos, a imposição de medidas restritivas por parte dos governantes na tentativa de conter a transmissão do vírus, entre as quais o necessário “distanciamento social”. Este contexto se refletiu nas organizações que para continuarem suas atividades foram obrigadas a se adequar ao novo momento e reorganizar sua força de trabalho. No Poder Judiciário não foi diferente. Um dos principais efeitos foi a implementação quase que imediata e em larguíssima escala do que já vinha gradativamente acontecendo como parte da dinâmica moderna: o teletrabalho.

Como sabido, o trabalho a distância já vinha ganhando adeptos nas organizações por vantagens, como a economia de tempo e de recursos dispendidos em deslocamentos, principalmente em grandes cidades, além de diminuir os custos na manutenção do espaço de trabalho por parte do empregador.

O trabalho a distância não decorreu propriamente da realidade pandêmica, logo, parece razoável supor que houve, de fato, apenas uma sedimentação abrupta dessa modalidade de labor que ganhou força e permanecerá como tendência mesmo após as vacinas nos livrarem do malfadado vírus.

Especificamente no Poder Judiciário, a Resolução nº 227 do Conselho Nacional de Justiça, de 15.06.2016, autoriza e regulamenta as atividades dos servidores de seus órgãos por via remota (teletrabalho).

Mais do que isso, a digitalização dos serviços de maneira geral vem ganhando realce. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também aprovou, em 9 de outubro de 2020, a Resolução nº 345, que permite aos Tribunais brasileiros a adoção do que denominou “Juízo 100% Digital”, o qual, segundo cartilha editada pelo próprio Conselho, possibilitará ao cidadão

valer-se da tecnologia para ter acesso à Justiça sem precisar comparecer fisicamente nos Fóruns, uma vez que, no “Juízo 100% Digital”, todos os atos processuais serão praticados exclusivamente por meio eletrônico

e remoto, pela Internet. Isso vale, também, para as audiências e sessões de julgamento, que vão ocorrer exclusivamente por videoconferência.<sup>4</sup>

Ganha relevância, pois, neste contexto, ao lado das competências relativas ao conhecimento das novas tecnologias de comunicação, viabilizadoras do trabalho a distância, o desenvolvimento e aperfeiçoamento também de *soft skills* específicas. Barata (2020) aponta três delas:

### 1. Boa gestão do tempo

Uma das vantagens de trabalhar em casa é agendar a liberdade de calendário que essa situação confere. Por exemplo, em vez de começar às 9:00 e terminar às 17:30 ou 18:00, pode começar o dia com um ginásio ou um tempo pessoal para organizar esse dia, porque pode compensar o tempo ao trabalhar à noite. O trabalho é concluído, mas pode ajustá-lo a outros aspectos da sua vida. Este é um ponto extremamente atraente para muitas pessoas.

Esse tipo de padrão de trabalho marca uma mudança do estar presente (aparecer) para a orientação de objetivos (fazer). Em outras palavras, é mais importante contar a produção de alguém do que contar as suas horas. Para fazê-lo funcionar, no entanto, colaboradores e gestores precisarão de adotar um regime de gestão de tempo potencialmente ainda desconhecido, juntamente com o compromisso de permanecer produtivo num ambiente potencialmente mais interrupto.

[...]

### 2. Comunicação permanente e eficaz: certifique-se de que reúne a equipa toda

---

<sup>4</sup> CNJ Juízo 100% Digital Tudo que você precisa saber, p. 4.

A cultura da empresa é extremamente importante. O que isso significa na prática varia enormemente de uma organização para outra, mas em termos de resultados, uma boa cultura é onde todos se unem como uma equipa. E isso requer muita comunicação, excelente e eficaz.

Isso torna-se um desafio ainda maior, quando toda a equipa ou grande parte dela trabalha remotamente e não pode confiar nas interações no escritório, na linguagem corporal, nos sinais faciais e nas conversas de café. Então, como manter a coesão? Uma boa ideia será agendar reuniões regulares usando a videoconferência, no início do dia e reuniões de equipas mais reduzidas ou específicas de projeto, agendadas quando necessário. Toda a equipa precisa de o entender como uma parte vital do dia de trabalho. Se pelo menos um membro da equipa estiver a trabalhar remotamente e estiver em videochamada, o ideal é que todos também estejam na mesma. Isso serve para ajudar os colaboradores que não estão no escritório a sentirem-se incluídos e totalmente comprometidos.

### 3. Maior sensibilidade para com os outros: pratique a sua inteligência emocional

Graças à tecnologia, nunca foi tão fácil comunicar. Mas num ambiente de trabalho virtual, entra em jogo uma nova etiqueta. Por exemplo, quando é correto enviar uma mensagem para um membro da sua equipa? Poderá fazê-lo a partir das 18:00? E quão rápido deve esperar que seja dada a resposta? Da mesma forma, se um colaborador trabalha em horários flexíveis, ele ou ela deve estar disponível o tempo todo para responder a qualquer pergunta? Estas são questões pertinentes que devem ser feitas e respondidas.

Os gestores podem ajudar com o estabelecimento de políticas para garantir que a equipe possa funcionar. No entanto, no novo mundo do trabalho, em que os colaboradores exigem cada vez mais flexibilidade, os líderes precisarão investir mais tempo e esforço no desenvolvimento de competências sociais, como empatia e sensibilidade.

Assim, será dada muito mais ênfase aos líderes para equilibrar o desempenho da equipe, atendendo às necessidades e expectativas de cada membro. Para esse fim, a inteligência emocional tornar-se-á uma obrigação e os líderes precisam aprender a praticá-la.

Young (2021) destaca outras quatro habilidades emocionais:

#### Confiança

A confiança funciona como o nosso oxigênio em contexto de trabalho. Não conseguimos estar bem e ser produtivos sem ela. A distância física obriga as equipes de trabalho a fortalecer este elemento. Todos têm que demonstrar que estão disponíveis para enfrentar as tarefas e que, apesar de estarem em casa, continuam comprometidos com os objetivos e horários de trabalho. Deverá ser capaz de ganhar a confiança das suas chefias e demonstrar a disponibilidade para se responsabilizar por novas tarefas ou desafios.

#### Autoconsciência

É fundamental que seja capaz de regular adequadamente a sua disposição emocional. A interação via Zoom torna bem mais complicado algumas situações em que podemos demonstrar emoções mais negativas, raiva ou frustração. A verdade é que não temos a mesma facilidade de perceber que exagerámos e oferecer, de seguida, um aperto de mão a um colega ou chefe. Manter

a calma é essencial. Deverá ser capaz de transmitir tranquilidade e relaxamento nas suas videochamadas.

#### Empatia

Um recente inquérito realizado pelo serviço Slack revelou que quase metade das pessoas que trabalham remotamente se sentem isoladas. Esta é apenas mais uma evidência que demonstra a importância de conseguirmos transmitir “calor” e empatia aos nossos colegas de trabalho. Todos estamos sob maior stress e ansiedade pelo que é necessária uma maior compreensão. Já não existem os “bons dias” no corredor ou os acenos, temos assim que encontrar outras formas de expressar a nossa humanidade. Seja capaz de demonstrar interesse pelo bem-estar dos outros. Faça perguntas e deixe revelar os seus sentimentos ou preocupações.

#### Comunicação

As palavras são “agentes poderosos” que podem ser usados para o bem e para o mal. Podem ser lembradas para todo o sempre, pelo que nunca é demais relembrar a importância de escolher bem as palavras que usa e a forma como articula o seu discurso. As dificuldades técnicas associadas às videochamadas tornam ainda mais essencial este *skill*. Apesar de todas as contrariedades deve ser sempre capaz de expressar eficazmente as suas ideias. Os recrutadores vão estar particularmente atento à sua capacidade de ouvir e de responder adequadamente.

Esses trechos indicam importantes habilidade emocionais a serem observadas naqueles que optarem pelo teletrabalho, além da necessidade da discussão de treinamento de *soft skills*, em qualquer situação, mas principalmente perante as mudanças decorrentes da crise sanitária e das mudanças laborais na pandemia de Covid-19.

Novamente, ao magistrado(a) gestor(a) de sua unidade competirá a administração de talentos de sua equipe, considerando as habilidades emocionais daqueles que poderão ser destacados para o trabalho remoto. Tal situação não passou despercebida na regulamentação editada pelo Conselho Nacional de Justiça. O art. 5º da Resolução nº 227/2016 expressamente estabelece que “compete ao gestor da unidade indicar, entre os servidores interessados, aqueles que atuarão em regime de teletrabalho”. Exalta a observância de perfil do indicado (II) e aponta, no rol das prioridades que elenca, aqueles “que demonstrem comprometimento e habilidades de autogerenciamento do tempo e de organização (d)”.

Assim é que, seja no trabalho realizado presencialmente, como também no remoto, e na prática, administrando a distribuição dos servidores nas equipes de trabalho que atuarão no desenvolvimento das atividades de assessoria e cartorária, em ambos os modelos de labor, o Magistrado e a Magistrada terão, ante os novos desafios que se apresentam ao Poder Judiciário do século XXI, atuante em uma sociedade de massa, saber identificar, além das competências técnicas, as habilidades comportamentais nos perfis de seus servidores, no intuito final de entregar à sociedade uma prestação jurisdicional competente e célere, conforme lhe é devida.

## CONCLUSÃO

A Administração Pública no Brasil, pautada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE), é orientada à adoção de um perfil gerencial, escorada na eficiência para a busca dos resultados esperados nos serviços prestados. O Poder Judiciário, cuja função primeira é a pacificação social decorrente da prestação jurisdicional, também deve adotar em suas atividades técnicas administrativas que conduzam à prestação desse serviço com qualidade e eficiência.

Nesse sentido, o modelo administrativo gerencial teve o regime delineado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como “Reforma Administrativa” que de forma emblemática incluiu no mencionado art. 37 da CF, o princípio da eficiência. Introduziu alterações no Texto Constitucional, abrindo no Estado brasileiro espaço para os contratos de gestão, conferindo autonomia gerencial, orçamentária e financeira à Administração

Pública direta e descentralizada, objetivando eficiência e redução de custos na prestação do serviço público.

No contexto da Administração Gerencial, a gestão de pessoas para a consecução da prestação jurisdicional eficiente se mostra determinante. São muitas as atividades executadas em uma unidade jurisdicional que vão além das praticadas pelo/a magistrado/a em sua função típica. Logo, sob o aspecto da inovação do Poder Judiciário, mais do que gerir pessoas com talentos e competências técnicas diversos, é necessário conhecer as habilidades socioemocionais de cada uma delas, as *soft skills* envolvidas.

As *soft skills*, como dito, são habilidades ou, como preferem alguns, competências socioemocionais, distintas daquelas decorrente do conhecimento sobre determinada ciência ou técnica aplicadas na execução de determinada tarefa, as chamadas *hard skills*. As competências comportamentais também podem ser treinadas e o relacionamento interpessoal também diz respeito ao gestor na formação e liderança das equipes formadas.

Essas habilidades socioemocionais devem ser sempre treinadas e capacitadas para o ambiente de trabalho, o que se pode ver especialmente em contextos muito particulares, como é o caso da pandemia de Covid-19. Esse momento demandou e seguirá demandando o desenvolvimento de habilidades específicas para o teletrabalho, de modo que siga se desenvolvendo sem prejudicar a saúde do trabalhador e a qualidade do serviço.

Urge que não se deixe de valorizar a inteligência emocional na gestão de pessoas para se coadunar com as novas perspectivas do Poder Judiciário na prestação do serviço judicial mais eficiente e que atenda ao princípio da celeridade na busca da efetiva pacificação social. É importante que se ofereçam ferramentas para o aprimoramento das relações interpessoais e intrapessoais para formação de equipes com complementaridade de talentos capazes de se desenvolver as atividades com harmonia, com coordenação para busca dos resultados esperados.

Nesse sentido, necessárias são as ferramentas inovadoras de treinamento, não apenas as decorrentes do conhecimento das ciências jurídicas, mas também as competências comportamentais em relação aos magistrados (gestores da

formação e líderes das equipes) e demais servidores para a consecução dos novos desafios que se apresentarão à Administração Judiciária.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. *Juiz servidor, gestor e mediador*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, 2013.

BARATA, Hugo. Três soft skills necessárias no pós-Covid. *Technet*, jul. 2020. Disponível em: <https://www.techenet.com/2020/07/tres-soft-skills-necessarias-no-pos-covid/>. Acesso em: 2 set. 2021.

BEZERRA, Higyna Josita Simões de Almeida. Educação para formação de juízes-gestores: um novo paradigma para um Judiciário em crise. Disponível em: <http://www.ampb.org.br/artigos/educacao%252520para%252520formacao%252520de%252520juizes-gestores%252520um%252520novo%252520paradigma%252520para%252520um%252520judiciario%252520em%252520crise/54>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 out. 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2019*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CNJ Juízo 100% Digital Tudo que você precisa saber. Cartilha Juízo 100% Digital. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/WEB\\_cartilha\\_Juizo\\_100porcento\\_digital\\_v3.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/WEB_cartilha_Juizo_100porcento_digital_v3.pdf). Acesso em: 2 set. 2021.

DE LUNA FREIRE, Alexandre Costa. Administração judiciária. *Revista da Esmafe*, v. 8, p. 53-66, 2004.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. *Gestão em Poder Judiciário: Administração Pública e gestão de pessoas*. 1. ed. Curitiba/PR: CRV, 2014.

HECKMAN, James J.; KAUTZ, Tim. Hard evidence on soft skills. *Labour Economics*, v. 19, n. 4, p. 451-464, 2012. Disponível em: [shorturl.at/clmFX](http://shorturl.at/clmFX). Acesso em: 30 ago. 2021.

MATOS, Jatene Costa. Administração Pública gerencial. *Anais do Enic*, v. 1, n. 4, 2012. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628/1632>. Acesso em: 1º set. 2021.

MARIN, Angela Helena; SILVA, Cecília Tonial da; ANDRADE, Erica Isabel Dellatorre; BERNARDES, Jade; FAVA, Débora Cristina. Competência socioemocional: conceitos e

instrumentos associados. *Revista Brasileira de Terapias Cognitivas*, Edição Especial, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 92-103, jul./dez. 2017, 10.5935/1808-5687.20170014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5935/1808-5687.20170014>. Disponível em: <https://cdn.publisher.gn1.link/rbtc.org.br/pdf/v13n2a04.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MASSON, Nathália. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 30 ago. 2021.

RIBEIRO, Elsa Maria de Paiva. *Soft skills no mundo laboral atual*. A criação de uma nova empresa. 2017. 143 p. Projeto de Mestrado, Curso de línguas e Relações Empresariais, Universidade de Aveiro, Departamento de Línguas e Culturas, Portugal, 2017.

SABBAG, Paulo Yazigi. *Competências em gestão*. Rio De Janeiro: Alta Books, 2018.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. *Administração Pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

SARTURI, Cláudia Adriele. Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. *Conteúdo Jurídico*, 21 maio 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35190/os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial>. Acesso em: 19 jan. 2021.



## EXECUÇÃO DA PENA E RELAÇÕES AFETIVAS EM TEMPO DE PANDEMIA

*CRIMINAL EXECUTION AND AFFECTIVE RELATIONS IN PANDEMIC TIMES*

**Ana Carolina da Luz Proença<sup>1</sup>**

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito e Sociedade da Universidade La Salle (Canoas-RS)

**Jayme Weingartner Neto<sup>2</sup>**

Professor vinculado ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Sociedade Unilasalle/Canoas

**RESUMO:** O presente estudo tem por escopo problematizar, mediante uma pesquisa empírica, qualitativa, descritiva e interpretativa, realizada com visitantes do sistema prisional, o impacto da pandemia causada pelo Covid-19 e os seus reflexos no agravamento na execução da pena. A hipótese apresentada ressalta que as relações afetivas e o esforço do Judiciário são primordiais para manter

a dignidade dos apenados, evitando massivas violações.

**ABSTRACT:** *This study aims to problematize, through an empirical, qualitative, descriptive and interpretive research, made with visitors from the prison system, the impact of the pandemic caused by Covid-19 and its consequences in the aggravation of the criminal execution. The hypothesis presented highlights that the*

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Porto Alegre-RS). E-mail: anacarolinalproenca@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Coimbra e doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É pesquisador do Centro Brasileiro de Estudos em Direito e Religião (CEDIRE). Promotor de Justiça (1991-2012). Desembargador junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (2012). Diretor da Escola Superior de Magistratura da AJURIS, biênios 2018/2019 e 2020/2021. E-mail: jwneto@tjrs.jus.br.

*affective relations and the judiciary efforts are essential to keep the dignity of the inmates, avoiding massive violations.*

**PALAVRAS-CHAVE:** execução da pena; pandemia; relações afetivas; sistema prisional.

**KEYWORDS:** *criminal execution; pandemic; affective relations; prison system.*

No final de dezembro de 2019, houve o anúncio, por meio de autoridades chinesas, sobre o primeiro caso de uma nova síndrome respiratória viral aguda que, de forma veloz, atingiu inúmeras pessoas, principalmente idosos com algum tipo de comorbidade. O surto epidêmico rapidamente se espalhou e um novo coronavírus, batizado de Sars-CoV-2, foi detectado; a síndrome foi, então, reconhecida como uma nova doença batizada de Covid-19. Essa epidemia rapidamente correu o mundo, até que, em março de 2020, a OMS oficialmente reconheceu-a como pandemia. Em poucos meses, milhões de casos foram confirmados e milhares de pessoas morreram. O impacto econômico e social da pandemia foi (e tem sido) catastrófico. Diversos países passaram por momentos desafiadores, mas, no caso do Brasil, especificamente, o fracasso no combate e a situação alarmante enfrentada pelo País foi muito mais em função de escolhas políticas equivocadas e não por questões estritamente epidemiológicas. Além da grave crise sanitária enfrentada, o contexto pandêmico acarreta, e em alguns casos intensifica, uma série de problemas sociais e econômicos, agravando a situação de vulnerabilidade de vários grupos, pois, apesar de ser um problema que afeta toda população, ela não atinge a todos de maneira igualitária. Com a pandemia, iniciativas de isolamento e distanciamento social devem levar em consideração as desigualdades sociais e econômicas existentes, de modo a possibilitar que grupos sociais mais vulneráveis também consigam seguir as recomendações determinadas pelos órgãos de saúde. Contudo, quando pensamos na população privada de liberdade, por exemplo, verifica-se que as medidas de isolamento são inviáveis diante da superlotação e das precárias condições que fazem do sistema penitenciário brasileiro um Estado de Coisas Inconstitucional por violar massivamente os direitos fundamentais (STF, ADPF 347). Aplicando o pensamento ao atual Covid-19, observamos que também há uma discriminação

a determinados grupos considerados de risco. E, ao tempo em que nós temos a possibilidade de discutir sobre a globalização dos riscos, também temos a possibilidade de debater a evolução mundial dos ódios e das intolerâncias. Para tanto, com relação aos discursos mencionados antes, observa-se o tratamento ofertado para as pessoas apenadas em tempos de Covid-19. Se, historicamente, o tratamento já é desumano, repressivo e punitivo, em tempo de pandemia todas essas características são apresentadas de maneira muito mais severa. Um verdadeiro convite para reflexão e atuação não apenas da sociedade, mas também ao Judiciário. Em particular, registra-se o cancelamento e a restrição de visitas aos apenados, comprometendo os vínculos familiares e afetivos. A enorme instabilidade e a magnitude das perdas (ocorridas ou esperadas) geram medo. O desconhecido, por si só, já é motivo de temor. Neste contexto, e neste País com litigiosidade judicial alta mesmo nas circunstâncias normais, muitos apelam ao Judiciário para proteger seus interesses ou para pleitear o que consideram a melhor resposta à crise. Contudo, o tempo judicial não é o da pandemia e as circunstâncias no Brasil e no mundo são agravadas de maneira veloz. Notícias trazendo novas recomendações e conhecimentos surgem de maneira diária e exigem do Poder Judiciário, muitas vezes, a mesma rapidez para decidir, modificar suas decisões e até mesmo impedir que o pior seja realizado. O problema está quando a punição ultrapassa os seus objetivos indo contra direitos fundamentais e humanos. O cárcere é um depósito de dores sufocadas, gritos abafados, lágrimas perdidas não só dos apenados, mas de todos que integram o sistema. Com a pandemia mundial, o colapso do sistema prisional é agravado, trazendo novos desafios para todos. Nesse sentido, a realização de pesquisas empíricas é imprescindível, principalmente no que tange à população carcerária e todas suas circunstâncias. A problemática se dá por meio de um estudo empírico, qualitativo, descritivo e interpretativo, com esposas de apenados que lutam, ainda mais em tempo de pandemia, contra a ausência de visitação, a necessidade de vacinação para seus familiares, contando com a atuação do Judiciário para combater a massiva violação dos direitos fundamentais. A hipótese apresentada reflete sobre a importância das relações afetivas e familiares no cárcere, oportunizando um momento de questionar determinadas certezas e romper paradigmas, evitando o reforço de discriminação para determinados grupos considerados de risco, afastando a intensificação das linhas abissais (Santos, 2021). E, ao mesmo tempo em que há a possibilidade de

discutir sobre a globalização dos riscos, também há a possibilidade de discutir a evolução mundial dos ódios e das intolerâncias, reconhecendo o esforço concentrado pelo Judiciário no âmbito do sistema prisional. Destaca-se, por exemplo, a Recomendação nº 62/2020 do CNJ. Apresenta-se, como resultados parciais de uma pesquisa para dissertação de mestrado que ainda está em desenvolvimento, a constatação de uma valiosa e presente atuação do Judiciário preocupado não apenas em julgar as condutas ilícitas de recorrência diária que preocupam a segurança de todos e sobrecarregam a justiça, mas também expondo e atuando atento a uma população que está exposta às violações de um sistema precário, transgredindo as fronteiras sociais e os desafios colocados pela pandemia, corroborando, inclusive, com movimentos sociais para que a democracia faça valer os direitos a que se propõe. Para o desdobramento de um cenário esperançoso, é imperioso continuar lutando contra todas as repressões, violações e intervenções antidemocráticas, a fim de bem aprender as lições trazidas por uma terrível pandemia.

## REFERÊNCIAS

BASSANI, Fernanda. *Visita íntima: sexo, crime e negócios na prisão*. Porto Alegre: Bestiário, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

# PARTICIPAÇÃO FEMININA EM BANCAS DE CONCURSO PARA MAGISTRATURA ESTADUAL: ESTUDO DE CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

*THE FEMALE PARTICIPATION IN BOARDS OF EXAMINERS TO PUBLIC EXAMINATE TO THE STATE MAGISTRATURE: WORK STUDY OF JUSTICE COURT OF PARAIBA*

**Audrey Kramy Araruna Gonçalves<sup>1</sup>**  
Juíza do Tribunal de Justiça da Paraíba

**Marcela Santana Lobo<sup>2</sup>**  
Juíza do Tribunal de Justiça do Maranhão

**RESUMO:** A Resolução nº 255/2018 do Conselho Nacional de Justiça previu a instituição de políticas de incentivo à participação das mulheres no âmbito do Poder Judiciário. A partir de pesquisas nacionais realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça e da análise dos dois últimos editais de concurso realizados por um Tribunal de Justiça estadual, pretendeu-se verificar a presença feminina nas comissões de bancas de concurso para a Magistratura, concluindo-se que, apesar de ter

havido aumento da participação de mulheres, ainda se encontra distante da paridade.

**ABSTRACT:** *The Resolution nº 255/2018 from National Council of Justice determined the implement of policies to encourage the participation of women in Judiciary. Based on national surveys carried out by National Council of Justice and analysis of the last two notices of public examinations on a State Court of Justice, it was intended to verify the presence of women in the commissions of*

---

<sup>1</sup> Aluna do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. E-mail: audreykramy@hotmail.com.

<sup>2</sup> Aluna do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. E-mail: marcelalobo@gmail.com.

*public examinations for the Magistrature, concluding there was an increase in participation but it is still far from parity.*

**PALAVRAS-CHAVE:** bancas de concurso; magistratura; participação feminina; Poder Judiciário.

**KEYWORDS:** *boards of examiners; magistrature; female participation; Judiciary.*

A participação feminina no Poder Judiciário, não obstante a Resolução nº 255/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018), que instituiu a política nacional de incentivo à participação institucional feminina, ainda se apresenta em desenvolvimento, sendo necessária a verificação real de seu cumprimento pelos Tribunais para que ações concretas possam ser planejadas. Pretende-se nesta pesquisa, a partir do estudo de caso de um Tribunal estadual, verificar a participação de mulheres nas bancas de concursos da Magistratura, fixando como marco teórico os últimos dois concursos realizados, assim como a Resolução nº 255/2018 do CNJ e duas pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça: “Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário entre 01.01.2009 a 31.12.2018” (CNJ, 2019) e “A participação feminina nos concurso para a magistratura – Relatório de pesquisa nacional” (CNJ, 2020). Neste trabalho foram analisados os dois últimos concursos realizados no Tribunal Estadual da Paraíba, diferenciando-se da pesquisa realizada pelo CNJ, que teve por objeto um concurso. O presente estudo tem como pergunta de pesquisa a observância da equidade de gênero nas composições das bancas de concurso para a Magistratura, sendo hipótese de trabalho a prevalência de menor participação feminina.

A equidade de gênero tem sido buscada por diversos países, havendo ações a nível mundial para fomentar e garantir a participação real das mulheres em todas as esferas de poder. No ano de 2010, o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (GTA – ODS), composto por 70 países, realizou um processo de consultas envolvendo governos, sociedade civil, comunidade científica e outros interessados, com a finalidade de elaboração de um novo projeto de objetivos a ser adotado a partir de 2015, elaborando, ao final, o documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, prevendo a

igualdade de gênero como ODS 5, constando de sua definição a meta de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas (ONU, 2015).

Contudo, a equidade de gênero no Brasil ainda se encontra distante de sua efetividade, fato esse observado em todos os segmentos de Poder, entre eles o Poder Judiciário.

No ano de 2019, o Conselho Nacional de Justiça, diagnosticando a participação feminina no Poder Judiciário, assinalou que as mulheres, apesar de representarem 51,6% da população brasileira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), correspondiam a apenas 38,8% dos magistrados no País. Especificamente em relação à participação feminina em Bancas de Concurso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), no ano de 2020, conduziram uma pesquisa nacional a partir da análise de 69 editais de concursos para magistratura estadual, realizados entre 2009 e 2017, sendo detectado que, no ramo da Justiça Estadual, a composição das comissões organizadoras ficou na média de aproximadamente 20%, ao passo que nas bancas examinadoras a média da presença de mulheres foi em torno de 19% (CNJ, 2020).

Partindo desses dados nacionais, o presente estudo realizou um recorte para a Justiça Estadual, sendo escolhido um Tribunal de Justiça, qual seja, o Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), para melhor análise, tomando-se por objeto os últimos dois concursos realizados para a magistratura. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisas pelo *site* eletrônico oficial do Tribunal ([www.tjpb.jus.br](http://www.tjpb.jus.br)) e em *sites* de busca na Internet, sendo localizados os editais do último concurso, executado no ano de 2015, e identificado como 53º concurso (Cespe, 2015) e 52º concurso (Cespe, 2010), realizado entre os anos de 2010/2011, não havendo concursos realizados após a edição da Resolução nº 255/2018 do CNJ.

A partir da coleta desses dados, verificou-se que no edital do 52º concurso, finalizado em 2011, a comissão do concurso foi formada por três desembargadores e um advogado representante da OAB como titulares, e três desembargadores como suplentes. A comissão multiprofissional foi composta por cinco integrantes, sendo dois desembargadores, um advogado indicado pela OAB, um médico e uma médica. Dessa feita, denota-se que a comissão

desse concurso foi composta exclusivamente por homens, havendo apenas uma mulher na comissão multiprofissional, correspondendo a 20% dos cinco integrantes desta. No mesmo sentido, o 53º concurso, realizado no ano de 2015, previu para composição da Comissão de Concurso e Comissão Examinadora 5 titulares, entre os quais três desembargadores, um juiz e um advogado. Os suplentes, também em número de 5, corresponderam a dois desembargadores, uma desembargadora, um juiz e um advogado representante da OAB. A Comissão da Instituição Especializada, prevista para primeira e segunda etapas, foi composta por 13 titulares, sendo cinco mulheres e oito homens, e 6 suplentes, dos quais duas mulheres e quatro homens. Assim, denota-se que, ao contrário do concurso anterior, há participação feminina, mas ainda de forma bastante desproporcional, sendo apenas 20% dos suplentes, sem participação como titular. Pela análise dos dois editais denota-se que não houve participação de mulheres nas vagas destinadas a representante da OAB em nenhum dos concursos.

É indubitável o déficit de representatividade das mulheres nas comissões de concursos da magistratura em todo o território nacional, situação também verificada pelo presente estudo, por meio do recorte para o Tribunal de Justiça da Paraíba, tendo por marco temporal os dois últimos concurso realizados. As pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, revelando que, em 69 editais de concursos para magistratura estadual, apenas 20% em média das comissões organizadoras, e em torno de 19% nas bancas examinadoras foram compostas por mulheres, demonstram a baixa participação feminina na realização dos certames entre 2009 e 2017. A mesma situação foi verificada nos dois últimos concursos para magistratura do TJPB, realizados entre 2010 e 2015, que apontaram que, no penúltimo concurso, iniciado em 2010, não houve participação de mulheres na comissão do concurso, havendo apenas uma mulher na comissão multiprofissional, equivalente a 20% de seus membros. No último concurso, em 2015, houve participação feminina na comissão do concurso, porém correspondendo a apenas 20% dos suplentes, sem representação entre os titulares. Na comissão especializada, as mulheres representaram 38% dos titulares e 34% dos suplentes, percentual ainda distante da equidade buscada. Pelos dados obtidos, concluiu-se que a participação das mulheres em bancas de concurso para a Magistratura, quando existente, ainda se apresenta de forma bastante desproporcional à participação masculina, situação que tende a ser

modificada a partir da adoção de políticas de incentivo, conforme previsto na Resolução nº 255 do Conselho Nacional de Justiça.

## REFERÊNCIAS

CESPE – UNB. Edital do 53º Concurso para Juiz Substituto do Estado da Paraíba. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ\\_PB\\_15\\_JUIZ/arquivos/ED\\_1\\_2015\\_TJPB\\_15\\_JUIZ\\_ABERTURA.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/TJ_PB_15_JUIZ/arquivos/ED_1_2015_TJPB_15_JUIZ_ABERTURA.PDF). Acesso em: 25 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Edital do 52º Concurso para Juiz Substituto do Estado da Paraíba. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.cespe.unb.br/concursos/TJPB\\_JUIZ2010/arquivos/ED\\_1\\_2010\\_TJ\\_PB\\_JUIZ\\_SUBSTITUTO\\_ABERTURA\\_17\\_12.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/TJPB_JUIZ2010/arquivos/ED_1_2010_TJ_PB_JUIZ_SUBSTITUTO_ABERTURA_17_12.PDF). Acesso em: 27 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. A participação feminina nos concursos para a magistratura: resultado de pesquisa nacional. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. Plataforma Agenda 2030. EUA, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/5/>. Acesso em: 25 jul. 2021.



# A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA E O PODER JUDICIÁRIO

## WOMEN'S PARTICIPATION IN POLITICS AND THE JUDICIAL BRANCH

**Daniela Wochnicki<sup>1</sup>**

Analista Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do RS

**Letícia Garcia de Farias<sup>2</sup>**

Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do RS

**RESUMO:** A atuação do Poder Judiciário está relacionada à promoção da igualdade de gênero, um dos objetos da Agenda 2030, coordenada pela ONU e da qual o Brasil é signatário. O combate à desigualdade de gênero passa necessariamente pela promoção da participação feminina na política, institucionalizada por meio da adoção do regime de quotas de gênero estipulado na Lei das Eleições. A fiscalização de sua execução cumpre também ao Poder Judiciário brasileiro, que deve atuar para salvaguarda de uma sociedade mais igualitária e democrática.

**ABSTRACT:** *The performance of the Judicial Branch is related to the promotion of gender equality, one of the objects of Agenda 2030, coordinated by the UN and of which Brazil is a signatory. The fight against gender inequality necessarily involves promoting women's participation in politics, institutionalized through the adoption of the gender quota regime stipulated in the Election Law. The inspection of its execution is also the responsibility of the Brazilian Judicial Branch, which must act to safeguard a more egalitarian and democratic society.*

---

<sup>1</sup> Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Membro da diretoria do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral. *E-mail:* talvezdaniela@gmail.com.

<sup>2</sup> Bacharela em Direito e Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Membro da diretoria do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral. *E-mail:* jusleticia@gmail.com.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder Judiciário; participação política feminina; quotas de gênero; democracia.

**KEYWORDS:** *Judicial Branch; female political participation; gender quotas; democracy.*

A Agenda 2030 é um compromisso global assumido por líderes de 193 países, inclusive o Brasil, coordenada pelas Nações Unidas, que têm, entre seus objetivos, a promoção da igualdade de gênero. Esse é objeto do estudo aqui proposto, com assento na premissa de que o combate à desigualdade de gênero passa necessariamente pela promoção da participação feminina na política.

Além da relevância do tema no âmbito da promoção dos direitos humanos, a representatividade feminina na política tem importantes repercussões na avaliação da existência de democracia e normalidade institucional nas nações.

Esta pesquisa se propõe a relacionar a atuação do Poder Judiciário no que diz respeito à participação feminina na política, seja analisando o caminho percorrido pelo Brasil até o momento atual, seja ressaltando seu papel na implementação da política afirmativa hoje vigente.

Para tanto, é preciso tecer algumas considerações sobre o tema, o que faremos na forma de breve comparação do quadro brasileiro com a situação latino-americana, para, então, avançar examinando a linha do tempo da ação afirmativa que define os avanços da representatividade no País.

Tal ação afirmativa é contemplada na Lei das Eleições e a fiscalização de sua execução cumpre também ao Poder Judiciário brasileiro, sendo que, em relação às eleições municipais, é imprescindível ressaltar a atuação dos juízes de direito no exercício da jurisdição eleitoral.

A igualdade de gênero não pode ser apenas uma utopia, e o futuro possível passa necessariamente pelo reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, de sua importância para a percepção e consolidação da democracia.

O Brasil, além de adotar como objetivo fundamental na Carta Constitucional a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor,

idade e quaisquer outras formas de discriminação”, se comprometeu a combater a persistente manutenção da desigualdade de gênero, ao se tornar signatário da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) e do respectivo Protocolo Facultativo.

Cabe pontuar que a igualdade de gênero não é um fim em si mesmo, mas, conforme conclusões de especialistas, fator determinante para a qualidade de vida das populações, seja porque mulheres eleitas tendem a atuar no sentido de provocar debates acerca de investimentos em saúde e educação, seja em razão de estudos que apontam a diminuição dos níveis de corrupção em parlamentos mais igualitários.

Entre os possíveis instrumentos legais utilizados para incentivar a participação feminina na política, o Brasil optou pela criação de uma reserva de vagas para registro de candidaturas na qual se estabeleceu que necessariamente os partidos devem apresentar candidatos de ambos os gêneros nas eleições proporcionais. Essa política de cota, com a redação atualmente vigente (§ 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997), foi editada em 2009, sendo que o dispositivo que dá suporte à exigência de número mínimo de candidaturas de mulheres tem a seguinte redação: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

É de se cogitar que o fator preponderante para edição da lei tenha sido a pressão imposta ao legislador (talvez pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ou pelas constrangedoras posições alcançadas em *rankings* internacionais de representatividade feminina em parlamentos), em especial se considerado que não se previu qualquer motivador para o incentivo à participação feminina (sanção premial, por exemplo), instrumento processual que garantisse a aplicação da norma ou dos procedimentos para verificação de seu cumprimento. Em outras palavras, não houve preocupação em estabelecer o mínimo de condições para sua efetivação.

Segundo o Mapa das Mulheres na Política 2020, feito pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Interparlamentar (UIP), o Brasil ocupa o 140º lugar no *ranking* de representação feminina no Parlamento. Na América Latina,

o País está à frente apenas de Belize (169º) e Haiti (186º). Estudos comparativos na América Latina, região com características históricas, culturais e econômicas semelhantes às nossas, também evidenciam a desigualdade existente no Brasil. Dos 18 países da região, apenas a Guatemala não havia instituído política de cotas, e mesmo assim ocupariam posição melhor do que o Brasil (último) no *ranking* de mulheres eleitas nos parlamentos, considerados os dados do ano de 2020.

Retomando a questão da política de cotas no Brasil, reprisamos que, existindo recalcitrância no cumprimento da norma que previu a reserva de vagas para mulheres ou no desvio das finalidades da regra, a legislação eleitoral não estabeleceu instrumento de coerção ou fixou reprimendas.

A fim de dar tangibilidade à regra, o Poder Judiciário foi, por meio dos anos, fixando parâmetros de aplicação da norma, mediante provocação dos atores políticos. Nesses mais de 10 anos de vigência, é perceptível o gradual avanço da compreensão sobre a participação feminina em campanhas eleitorais, marcadamente pela disposição do Judiciário em impedir que a política afirmativa constitua legislação simbólica. Precedentes judiciais são o instrumento que estabeleceu que o descumprimento da reserva de gênero constituía fraude e abuso de poder, qual era o instrumento ou os instrumentos processuais que poderiam amparar a pretensão de apuração dessa ilicitude e as consequências de seu reconhecimento.

O julgamento do caso Valença do Piauí pelo Tribunal Superior Eleitoral foi um importante marco para demarcar em âmbito nacional que a utilização de candidaturas laranjas traria importantes consequência para candidatos e partidos políticos, de forma a inibir a prática de registrar mulheres que efetivamente não concorrem às vagas para as quais foram indicadas.

Ademais, a jurisprudência contribuiu para influenciar a progressiva evolução da compreensão acerca da participação das mulheres na política, uma vez que, paralelamente às decisões sobre a questão da fraude à cota de gênero, o Supremo Tribunal Federal, adequando o comando da Lei das Eleições, equiparou o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados e o Tribunal Superior Eleitoral,

segundo a mesma linha, afirmou que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, de forma a sinalizar para os partidos políticos que as candidaturas femininas também devem receber recursos públicos e ter seu espaço na propaganda eleitoral gratuita.

A difusão desses posicionamentos certamente contribuiu para que as mulheres se sentissem respaldadas para cobrar dos partidos políticos maiores oportunidades de participação e conduzir com maior confiança suas campanhas.

Indo ao encontro da experiência brasileira, estudos que analisam o quadro latino-americano mostram que apenas leis não são suficientes. Juízes eleitorais são atores estatais detentores da tarefa de impedir que as lacunas legais e a falta de supervisão permitam que as elites partidárias violem as exigências do regime eleitoral de gênero. As autoridades eleitorais são atores-chave que podem alterar as condições de manipulação e o comportamento evasivo das elites partidárias, e coibir práticas que esvaziem os direitos das mulheres.

Porém, é preciso avançar. De forma propositiva, os juízes devem, na condução da eleição, destacar o compromisso do Judiciário em promover o incremento da participação feminina na política e a disposição em combater qualquer tipo de fraude ou resistência à execução dessa política pública.

A consolidação da verdadeira democracia está diretamente relacionada à representatividade.

A atuação das autoridades judiciárias é determinante para que as leis que fomentam a igualdade de gênero sejam aplicadas, em especial para enfrentar práticas que estejam no limite da legalidade. A questão feminina na política não pode ser tratada como questão interna ou disputa partidária: a representatividade é essencial para a democracia.

A igualdade não pode ser apenas mais um discurso e o Poder Judiciário tem um relevante papel em garantir que esse objetivo constitucional não seja letra morta, colaborando para a efetiva realização dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*: atualizado de acordo com as Leis n<sup>o</sup>s 12.875/2013, 12.891/2013 e com as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral para as eleições 2014. Curitiba: Juruá, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: UnB, 2010.

FREIDENBERG, Flavia. *Las estrategias de innovación democrática para feminizar la política en América Latina*. Buenos Aires: Asuntos del Sur e IRC (32 páginas), 2020. Disponível em: <https://asuntosdelsur.org/la-democracia-importa/#p5>. Acesso em: 25 jul. 2021.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LÓSSIO, Luciana. Participação de mulheres na política e candidaturas femininas. In: SANTANO, Ana Claudia et al. (Org). *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política*. Brasília: Transparência Eleitoral, 2020. p. 140.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito eleitoral*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MOTA, Kaio César da Silva. Constituição simbólica: a discrepância entre o simbolismo constitucional e sua ineficácia normativo-jurídica. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 1, p. 179-207, 5 out. 2016.

NAKAMURA, Luis Antonio Corona; SALGADO, Eneida Desiree. Women and politics in Mexico and Brazil. *Sequência*, Florianópolis, n. 85, p. 112-134, ago. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 [edição digital].

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (Coord.). *Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 285-305.

SANTOS, Romer Mottinha; FRANCO, Geissa Cristina. A representação feminina na América Latina: as mulheres nas câmaras baixas, as cotas e a confiança na democracia. In: SILVA, Marcelo da Fonseca Ferreira da. *Políticas públicas e mobilidade urbana: uma compreensão científica da atualidade*. Guarujá: Científica Digital, 2021. p. 74-90 [livro eletrônico].

SPECK, Bruno Wilhelm. O efeito contagiante do sucesso feminino: a presença de mulheres em cargos eletivos nos municípios brasileiros e o impacto sobre os próximos pleitos. Paper preparado para o 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia/SP, 23-27 set. 2013. Disponível em: <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.398/print/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TORRES, Caroline Landeira. Representação feminina: entraves para o desempenho eleitoral de mulheres. *Estudos de Sociologia*, v. 2, n. 23, p. 365-391, 2017.



# PORTARIA N° 655, DE 23 DE JUNHO DE 2021: O DISCURSO SANITÁRIO A SERVIÇO DO NACIONALISMO METODOLÓGICO E DA (DIS)FUNCIONALIDADE DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS

*ORDINANCE N. 655, JUNE 23, 2021: THE SANITARY DISCOURSE AT THE SERVICE OF METHODOLOGICAL NATIONALISM AND THE (DIS) FUNCTIONALITY OF INTERNATIONAL MIGRATION IN BRAZILIAN MIGRATION POLICIES*

**Diego Guilherme Rotta<sup>1</sup>**  
Mestre em Direito (URI)

**José Francisco Dias da Costa Lyra<sup>2</sup>**  
Doutor em Direito pela UNISINOS/RS

**RESUMO:** O presente trabalho reflete o cenário de políticas migratórias brasileiras ilustrado na Portaria n° 655, de 23 de junho de 2021. O resumo foi elaborado a partir dos métodos analítico e dialético, e com pesquisa bibliográfica e documental. Parte-se do entendimento de que, valendo-se da nacionalidade metodológica e da (dis)funcionalidade

das migrações internacionais, a portaria utiliza o discurso sanitário como barreira para a entrada de estrangeiros no território brasileiro, afrontando a Lei de Migração.

**ABSTRACT:** *The presente work reflects the scenario of Brazilian migration policies illustrated in Ordinance No. 655, of June*

<sup>1</sup> Doutorando (bolsista Capes/PROSUC) em Direito no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), *Campus* Santo Ângelo. *E-mail:* dg\_rotta@hotmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento, Cidadania e Gestão pela UNIJUÍ/RS, Professor do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Santo Ângelo/RS, Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul/TJRS. *E-mail:* jfdclyra@tjrs.jus.br.

23, 2021. The abstract was prepared from the analytical and dialectical methods, and with bibliographical and documentary research. It starts from the understanding that, using methodological nationality and the (dis)functionality of international migrations, the ordinance uses the sanitary discourse as a barrier to the entry of foreigners into Brazilian territory, affronting the Migration Law.

**PALAVRAS-CHAVE:** nacionalismo metodológico; migrações internacionais; políticas migratórias; pandemia.

**KEYWORDS:** *methodological nationalism; international migrations; migration policies; pandemic.*

O presente trabalho objetiva refletir sobre a mudança do cenário de políticas migratórias brasileiras ilustrada na Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021. Valendo-se da nacionalidade metodológica e da (dis)funcionalidade das migrações internacionais, a Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021, utiliza o discurso sanitário de proteção à contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) como barreira para a entrada de estrangeiros no território brasileiro, em patente afronta aos princípios e diretrizes da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). O resumo foi elaborado com aporte nos métodos analítico, analisando os referenciais teóricos pertinentes, e dialético, com a reflexão a partir das dimensões da historicidade, da totalidade, da interação dos fenômenos, da contradição e transformação, possibilitando uma interpretação contextualizada e com maior dinamicidade da realidade. Como procedimentos metodológicos, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental. O resumo encaixa-se no GT 3, “Covid – Impactos da pandemia”, porque discute a mudança da perspectiva das políticas migratórias brasileiras e tecnologias de controle migratório a partir do estabelecimento da pandemia de Covid-19, tendo relação direta ou indireta com a atuação do Poder Judiciário.

A governança do fenômeno migratório internacional brasileiro tem como principal instrumento normativo a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017). Sendo uma legislação construída em harmonia com a Constituição da República Federativa de 1988 e com a estrutura internacional de proteção dos Direitos Humanos, a Lei de Migração estabelece uma série de princípios e diretrizes, direitos e garantias em seus arts. 3º e incisos, e 4º e incisos. Destaque-se, nesse ponto, os princípios e as diretrizes da:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental; e da
- VI - acolhida humanitária. (art. 3º, I ao VI)

Tendo em vista o panorama jurídico brasileiro, importa considerar que a Lei de Migração, o seu decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/2017), o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/1997) e as Portarias expedidas pelo governo fazem parte de um amplo conjunto de políticas migratórias brasileiras. De acordo com Lelio Mármora (2004), as políticas migratórias ou políticas de migrações internacionais operam ou existem enquanto políticas de governo para a administração do fenômeno migratório internacional, podendo tomar diferentes modalidades, ser embasadas em distintas imagens criadas sobre o migrante, tratando-se o próprio fenômeno de acordo com sua (dis)funcionalidade para o corpo-político, seu governo e os respectivos grupos de poder.

Em decorrência do estado de pandemia de coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o Estado brasileiro passou, mediante uma série de portarias, a fechar suas fronteiras e a restringir a entrada de estrangeiros como medida sanitária. Mesmo que avance na concessão da benesse de execução de medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório resultado de crise humanitária, inclusive aos imigrantes ingressados de forma irregular em território nacional no período entre 18 de março de 2020 até a data da Portaria (art. 4º, IV e parágrafo único), a Portaria mantém uma política de fechamento das fronteiras e restrição da entrada de estrangeiros em território nacional. Aponte-se que a “restrição excepcional e temporária de entrada” (art. 1º) replica o conteúdo de “políticas discriminatórias e ilegais contra migrantes e refugiados” apresentado

nos 30 decretos publicados durante o período da pandemia restringindo a entrada de migrantes, embasando, inclusive, a apresentação de uma denúncia (apresentada pela Conectas, Sefras, I-Migra, Franciscans International e pelo GT de Migração da Rede Advocacy Colaborativo) contra o Brasil na 47ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU (Conectas Direitos Humanos, 2021).

Considerando a relevância política do fenômeno migratório internacional contemporâneo, que questiona as prerrogativas dos Estados-nação soberanos, provocando uma “mudança transnacional na reformatação de sociedades e políticas ao redor do globo”, a nacionalidade enquanto identidade acaba por ser corroída em função da convivência forçada com pessoas de distintos contextos (Castles; De Haas; Miller, 2014, 5-20 e p. 340 – tradução nossa). Contudo, mesmo sendo Brasil, a partir da Lei de Migração, um espaço juridicamente convidativo aos estrangeiros, a Portaria em análise toma a nacionalidade como elemento de grande valor na restrição da entrada de migrantes, eis que seu art. 2º estabelece que “fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário”, com exceção aos paraguaios, nos termos do art. 6º.

Tomando a nacionalidade como discurso, como contaminação do próprio pacto social que forma o corpo político do Estado que deveria oferecer proteção aos sujeitos de direito – tal como narrado por Hannah Arendt (2012) no cenário de surgimento dos totalitarismos do início do século XX –, a Portaria continua, ou melhor dizendo, a continuação de Portarias em tal sentido denuncia a sombra de um nacionalismo metodológico no entendimento e a administração das migrações internacionais e, principalmente, a administração da crise sanitária em espaço de fronteiras integradas com outros Estados da América do Sul (Wimmer; Schiller, 2003). Por representarem desafios ao projeto nacional, o governo brasileiro deixa de visualizar os estrangeiros, os não nacionais como sujeitos de direitos e garantias que devem ser protegidas pelo Estado enquanto corpo político/pacto social, entendendo que a proibição de sua entrada no Brasil seria a solução para uma crise sanitária mundial já instalada inclusive dentro do seu território.

Nesse caso, a nacionalidade torna-se elemento que justifica a diferença de tratamento e garantia de proteção dos direitos humanos e fundamentais às

pessoas humanas em período de pandemia, indo de encontro à igualdade de prevista no *caput* do art. 1º da CRFB/1988 direto aos princípios e diretrizes da própria Lei de Migração, que estabelece, como já mencionado, a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, a prevenção à xenofobia e ao racismo, a não criminalização da migração, a acolhida humanitária, e também o tratamento igualitário independentemente da forma como a pessoa foi admitida ou adentrou o território brasileiro. Ainda, importa registrar que, além da nacionalidade enquanto metodologia de formatação das políticas migratórias, no caso em apreço, cabe ressaltar que o olhar global e local sobre as migrações internacionais passa uma análise dúplice (mas que, em verdade, se confunde) sobre a disfuncionalidade dos migrantes no cenário da “globalização econômica, política e cultural” enquanto “produto das contradições básicas da sociedade pós-industrial”, bem como sobre a sua funcionalidade para as sociedades receptoras (Mármora, 2004, p. 45-49 – tradução nossa).

A demonização do migrante “é funcional para os grupúsculos fundamentalistas que necessitam corporizar seus ódios”, cumprindo (“em algumas sociedades” o “fantasma” dos migrantes, um papel duplo de “inimigo externo” perante o qual os membros de um grupo ou de uma nação deveriam se unir – juntar forças para a proteção) e, ao mesmo tempo, um “bode emissário” das desgraças internas que não podem ser resolvidas (Mármora, 2004, p. 49 – tradução nossa). A Portaria nº 655 torna a presença do migrante/estrangeiro disfuncional aos interesses dos grupos de poder do governo brasileiro em dois diferentes níveis: a) primeiramente, coloca o estrangeiro que queira se estabelecer ou procurar refúgio no Brasil nesse momento (considerando os ditames do art. 2º e as exceções do art. 3º e incisos e art. 6º) como figura a ter a sua entrada barrada por “motivos sanitários relacionados com os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) (art. 1º)”, carregando, assim, o estrangeiro a imagem de possível portador da desgraça, de agente de contaminação e disseminação do vírus; e b) segundo, em uma situação quase que desqualificadora da primeira “(dis)funcionalidade”, salvo as exceções já mencionadas, o documento proíbe a entrada de estrangeiros por vias terrestres e aquáticas (art. 2º), mas, ao mesmo tempo, deixa de impedir a entrada de estrangeiros por via aérea (desde que obedecidos os requisitos legais) (art. 7º e parágrafos), deixando, assim expressa a aporofobia, a diferença de tratamento entre os migrantes que gozam de boa condição financeira e aqueles pobres,

desempregados ou não inseridos no mercado de trabalho que não possuem condições financeiras de utilização das vias aéreas.

Portanto, a Portaria apresenta uma nova fronteira jurídica aos migrantes, pautada no nacionalismo metodológico e na (dis)funcionalidade das migrações, deixando de acolher e proteger os direitos e garantias dos migrantes não nacionais (em desrespeito à própria ordem constitucional brasileira) e, ainda, desfavorecendo aqueles que se deslocam por meios terrestres e aquáticos (com exceção dos casos elencados nos arts. 3º e incisos e art. 6º), mas favorecendo e concedendo a possibilidade de entrada daqueles que chegam ao País mediante transporte aéreo (art. 7º).

## REFERÊNCIAS

ARENDT, H. *Origens do totalitarismo. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/PRT/Portaria-655-21-ccv.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-655-21-ccv.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

CASTLES, S.; DE HAAS, H.; MILLER, M. J. *The age of migration: international population movements in the modern world*. Fifth edition. New York: The Guilford Press, 2014.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *Na ONU, Conectas e outras entidades...* Notícia, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/na-onu-conectas-denuncia-politica-discriminatoria-contra-migrantes-no-brasil/#:~:text=Pronunciamento%20feito%20nesta%20quinta%2Dfeira,a%20pandemia%20de%20covid%2D19>. Acesso em: 28 jul. 2021.

MÁRMORA, L. *Las políticas de migraciones internacionales*. Edición actualizada. Prólogo de Alfredo Eric Calcagno. Buenos Aires: Paidós, 2004.

WIMMER, A.; SCHILLER, N. G. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. In: *International Migration Review*, v. 37, n. 3, Transnational Migration: International Perspectives, p. 576-610, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30037750?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.



# O OBJETIVO 16 DA AGENDA 2030 DA ONU E OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS COMO UMA “TERCEIRA VIA” DE ACESSO À JUSTIÇA

*THE GOAL 16 OF THE UN 2030 AGENDA AND THE CONTRACT PROCEDURE AS A “THIRD WAY” OF ACCESS TO JUSTICE*

**Isabelle Almeida Vieira<sup>1</sup>**

Mestranda em Direito na área de concentração Teoria Geral da Jurisdição e Processo (PUCRS)

**RESUMO:** O presente estudo objetiva examinar os negócios jurídicos processuais (art. 190 do CPC) como uma terceira via de acesso à justiça, os quais contribuirão para o acesso a uma ordem jurídica justa, estando em conformidade, portanto, com o Objetivo (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, que trata da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” e busca proporcionar o acesso à justiça para todos.

**ABSTRACT:** *The present study aims to examine the contract procedure (article 190, CPC) as a third way of access to justice, which will contribute to the access to a fair legal order, being in conformity, therefore, with the goal 16 (SDG) of the UN 2030 Agenda, which deals with “Peace, Justice*

*and Strong Institutions” and seeks to provide access to justice for all.*

**PALAVRAS-CHAVE:** negócios jurídicos processuais; acesso à justiça; Agenda 2030; sustentabilidade.

**KEYWORDS:** *contract procedure; access to justice; 2030 Schedule; sustainability.*

**L**evando em conta que o processo civil é um instrumento para a tutela dos direitos (Mitidiero, 2014, p. 74), bem como que o CPC de 2015 tem como uma de suas normas fundamentais o direito a uma decisão de mérito justa, efetiva e em tempo razoável (art. 6º),

---

<sup>1</sup> Bolsista integral CNPq, Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: isabelle.vieira93@edu.pucrs.br.

entende-se que a possibilidade de flexibilização do procedimento por meio dos negócios jurídicos processuais poderá contribuir para que essas premissas sejam alcançadas.

Os negócios jurídicos processuais, os quais possuem seu regramento previsto no art. 190 do CPC, caracterizam-se como a possibilidade que as partes têm de, mediante a observância de certas condições, criar regras processuais (Yarshell, 2017, p. 63). Essa adequação convencional, que pode se operar tanto antes quanto durante o processo, consiste na estipulação de mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa, além de permitir que as partes convençionem sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, desde que o processo verse sobre direitos que admitam autocomposição e as partes sejam plenamente capazes.

Destaca-se que a flexibilização e a adaptação do procedimento, por meio da adequação de suas formalidades aos interesses dos litigantes, são essenciais ao alcance da ideia de eficiência processual (Jobim, 2018, p. 178), considerando que “a definição do desenho de cada procedimento, quando operada pelas partes, traduz poderosa técnica de gerenciamento processual em favor da eficiência” (Cabral, 2018, p. 226). Assim, a utilização do instituto poderá ter por consequência a diminuição da morosidade do processo, proporcionando maior economia processual, além de também garantir a redução de custos ao Estado e aos litigantes (Cabral, 2018, p. 226-229).

Sob esse enfoque, a negociação processual é concebida como uma “terceira via” de acesso à justiça, levando em conta a inadequação do processo estatal (em decorrência da crise do Poder Judiciário), bem como que os meios alternativos de solução de conflitos (arbitragem, mediação e conciliação) também não atendem satisfatoriamente a todos os anseios dos indivíduos, seja pelos seus altos custos, seja porque não são cabíveis para todos os tipos de litígio (Cabral, 2018, p. 231-236).

Cintra, Grinover e Dinamarco referem que o acesso à justiça compreende o acesso a uma ordem jurídica justa (Cintra *et al.*, 2012, p. 41). Nessa esteira, o seu conceito deve ser entendido não apenas como o acesso ao Poder Judiciário, mas também ao devido processo legal, o que perpassa pela busca da efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal. Por meio dessa visão mais ampla,

o efetivo acesso à justiça pressupõe tutela adequada que solucione o conflito e conduza à pacificação social.

Nesse contexto, a flexibilização procedimental por meio da celebração de negócios jurídicos processuais se mostrará extremamente útil para auxiliar os cidadãos no acesso à justiça, garantindo a adequação dos instrumentos processuais à efetiva tutela dos direitos dos jurisdicionados, o que se coaduna com o teor do Objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU.

No ano de 2015, diversos líderes mundiais se reuniram na sede da ONU objetivando elaborar um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade. Esse plano resultou na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, a qual contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou seja, uma lista de metas que devem ser cumpridas até o ano de 2030.

Dentre os 17 ODS mencionados, destaca-se o ODS 16, o qual trata da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” e consiste em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Como é possível observar, o ODS 16 se preocupa com o acesso à justiça para todos. Nesse contexto, contata-se que o acesso à justiça e a busca pela pacificação social compõem o paradigma da sustentabilidade.

Nessa senda, considerando que o desenvolvimento sustentável pressupõe o acesso à justiça para todos, bem como que o acesso à justiça deve ser entendido de forma mais ampla do que o simples acesso ao Poder Judiciário, mas, sim, como acesso a uma ordem jurídica justa, entende-se que isso só será possível por meio da adequação dos instrumentos processuais à efetiva tutela dos direitos dos jurisdicionados. Sob essa ótica, os negócios jurídicos processuais se encaixam perfeitamente nesse contexto, uma vez que considerados uma “terceira via” de acesso à justiça.

E essa conclusão, inclusive, já pôde ser observada empiricamente durante o período da pandemia da Covid-19. Em 19 de março de 2020, o CNJ editou a Resolução nº 313, a qual estabeleceu que, no âmbito do Poder Judiciário, se adotaria regime de plantão extraordinário para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários. Em síntese, essa determinação suspendeu o trabalho

presencial, assegurando apenas a manutenção de serviços essenciais, além de também ter suspenso os prazos processuais.

Não há como se desconsiderar que essa situação excepcional impactou e afetou todo o acesso à justiça, justamente em um período em que novas e urgentes demandas passaram a surgir. Diante desse cenário, mostrou-se imperiosa a adoção de técnicas especiais para facilitar o atendimento de novas demandas, bem como o andamento de processos em tramitação, considerando que a atuação do Poder Judiciário durante a pandemia poderia fazer o processo tradicional previsto na legislação não conseguir atender adequadamente às peculiaridades do referido momento pandêmico. Nesse contexto, a flexibilização procedimental, por meio da celebração de negócios jurídicos processuais, mostrou-se extremamente útil para auxiliar os jurisdicionados no acesso à justiça, permitindo a adaptação do procedimento às suas necessidades.

A título exemplificativo, pode-se citar a adoção de dispositivos tecnológicos para evitar o contato físico entre os integrantes do Poder Judiciário e os assistidos, como a realização de audiências *online* por videoconferências (mecanismo telepresencial) para a coleta de depoimentos, as quais proporcionam celeridade ao andamento dos processos, ou ainda a possibilidade de os litigantes pactuarem que a forma das citações e das intimações do processo seja realizada por *e-mail* ou via mensagem instantânea, por aplicativo de WhatsApp.

Diante do exposto, vislumbra-se a importância da negociação processual para a adaptação do processo na pandemia da Covid-19 (Sarlet; Zaneti Jr., 2020), considerando que a sua adoção contribuiu de forma direta para que o acesso à justiça durante esse período não fosse obstado, o que se coaduna com o ODS 16 da Agenda 2030 da ONU e está em consonância com o desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução nº 313, de 19 de março de 2020. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de plantão extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-313-5.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2020.

- CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. Impacts of Covid-19 on Justice Systems. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/>. Acesso em: 2 nov. 2020.
- JOBIM, Marco Félix. *As funções da eficiência no processo civil brasileiro*. São Paulo: Thomsons Reuters, 2018.
- MITIDIERO, Daniel. A tutela dos direitos como fim do processo civil no Estado constitucional. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Revista de Processo*, a. 39, v. 229, mar. 2014.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Traduzido por Unic Rio. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf). Acesso em: 2 nov. 2020.
- PLATAFORMA AGENDA 2030. O que é a Agenda 2030? Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em: 31 out. 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang; ZANETI JR., Hermes. Direitos fundamentais em tempos de pandemia II: estado de calamidade e justiça. *Consultor Jurídico (Conjur)*, 5 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-05/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-tempos-pandemia-ii>. Acesso em: 2 nov. 2020.
- YARSHELL, Flávio Luiz. Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era? In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coord.). *Negócios processuais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, v. 1, 2017.



# PARTICIPAÇÃO FEMININA EM BANCAS DE CONCURSO PARA MAGISTRATURA ESTADUAL: ESTUDO DE CASO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

*THE FEMALE PARTICIPATION IN BOARD OF EXAMINERS TO PUBLIC EXAMINATION TO THE STATE MAGISTRATURE: WORK STUDY ON THE JUSTICE COURT OF MARANHÃO*

**Marcela Santana Lobo<sup>1</sup>**

Juíza do Tribunal de Justiça do Maranhão

**Audrey Kramy Araruna Gonçalves<sup>2</sup>**

Juíza do Tribunal de Justiça da Paraíba

**RESUMO:** A participação feminina no Judiciário é objeto de pesquisas que pretendem identificar os mecanismos de acesso das mulheres por concurso público à magistratura. Por meio de uma análise documental, esse trabalho destaca a composição de bancas examinadoras dos últimos dois concursos para a magistratura realizados no Estado do Maranhão, identificando dados sobre a equidade de gêneros na indicação dos membros.

**ABSTRACT:** *The female participation in the Judiciary is the object of researches that intend to identify the mechanisms of access of women through public examination to the magistrature. Through a documental analysis, this work highlights the composition of the board of examiners of the last two public examination for the magistrature held in the state of Maranhão, intending to identify data of gender equity in the nomination of its members.*

---

<sup>1</sup> Aluna do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. E-mail: marcelalobo@gmail.com.

<sup>2</sup> Aluna do Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. E-mail: audreykramy@hotmail.com.

**PALAVRAS-CHAVE:** participação feminina; Judiciário; concurso público; equidade de gênero.

**KEYWORDS:** *female participation; Judiciary; public examination; gender equity.*

A igualdade de gênero é tema relevante e frequente, compondo normativos internacionais que visam à adoção de políticas públicas de incentivo à participação efetiva das mulheres em todos os espaços decisórios. Constitui, hodiernamente, um dos objetivos de desenvolvimento sustentável a serem implementados até o ano de 2030, figurando como o ODS 5 definindo a meta de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Em diagnóstico de 2019, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assinalou que a magistratura nacional continua eminentemente masculina, com um total de 61,2% de juízes. Os homens representam, nacionalmente, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 48,4% da população. Entretanto, nos últimos dez anos, apenas 37,6% de mulheres atuaram como magistradas (CNJ, 2019, p. 7). Assim, como contribuição, discute-se nesse trabalho a participação feminina nas bancas de acesso à magistratura estadual do Maranhão nos últimos dois concursos realizados, a partir de uma análise documental. O objetivo será verificar qual a participação feminina nesses dois últimos certames.

Constata-se que o Regimento do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) declina ser atribuição do plenário a elaboração de regulamento para concurso para o cargo de juiz, cujas comissões serão constituídas na ocasião da realização dos concursos (inteligência dos arts. 8º, XXIV, 93 e 97) (TJMA, 2021). Para o cargo de juiz de direito substituto de entrância inicial, a comissão será presidida pelo presidente do Tribunal e constituída de mais três magistrados aprovados pelo Plenário e por um representante da Seccional Maranhense da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e por ela indicado, devendo ser indicado para cada membro um suplente (arts. 98, *caput* e § 4º, e 137, *caput* e § 1º). Não há, pela leitura desses dispositivos, compromisso com a igualdade de gênero na composição de tal comissão (TJMA, 2021).

Prescrutando sobre os documentos vinculados a concursos públicos de acesso à magistratura, verifica-se que o último normativo remonta a 2018,

designando as novas comissões de concurso para o provimento do cargo de Juiz de Direito substituto de entrância inicial com a composição de 5 membros titulares e 5 suplentes, quanto à comissão do concurso, sendo eles, nos membros titulares, três juízes, uma juíza e um advogado, composição que se repete entre os membros e a membra suplentes. Há, portanto, apenas 20% de mulheres compondo a comissão desse certame, ainda não realizado (TJAM, 2018). No último concurso concluído, em 2010, a composição da comissão era 4 juízes titulares e um advogado e 3 juízes substitutos, uma juíza substituta e um advogado. Nessa disposição, portanto, apenas 1 mulher compôs a comissão, na condição de membra substituta, que se tornou titular apenas da comissão examinadora da perícia técnica (TJMA, 2013). Nas composições anteriores havia apenas indicados do sexo masculino (TJMA, 2012). No ano anterior, 2009, findava outro certame, cuja comissão tinha titulares exclusivamente do sexo masculino e apenas uma membra suplente. Nesse concurso, a composição feminina da banca limitou-se a 11%, sem nenhuma figuração entre os titulares (TJMA, 2009). No exame desses dados, está patente que a presença feminina é tímida e, quando existente, sempre por indicação do próprio Tribunal. A OAB nessas oportunidades não indicou nenhuma advogada para composição das comissões, quer na condição de titular quer como suplente.

A partir das orientações firmadas pela Resolução nº 255, de 2018, do CNJ, comprometeram-se os Tribunais com a criação de grupos de trabalho, o que, no âmbito do TJMA, fora efetivado por meio do Ato da Presidência nº 6, de 22 de julho de 2019 (TJMA, 2019). Não há contribuições registradas, por ora, mas insta salientar a política estadual de incentivo à participação feminina no Poder Judiciário do Estado do Maranhão, que institui “a participação de, no mínimo, uma mulher em bancas organizadoras de concurso público formadas ou contratadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão” (TJMA, 2020).

Os dados obtidos demonstraram que a participação de mulheres em comissões de concurso, além de ser em baixa porcentagem, quando há, eis que algumas comissões não foram compostas por mulheres, ainda ocorre por indicação pelo Poder Judiciário e, em regra, para a condição de suplente. Entre os membros das comissões indicados pela OAB não houve indicação de nenhuma mulher. “A maior participação de mulheres em comissões e bancas de concurso para a magistratura ainda precisa ser alcançada. Ao mesmo tempo,

o maior índice de aprovação entre as mulheres parece não depender apenas desse salto quantitativo, mas também de ações que promovam a perspectiva de gênero nesses processos seletivos” (CNJ, 2020, p. 32).

## REFERÊNCIAS

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. A participação feminina nos concursos para a magistratura: resultado de pesquisa nacional. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_RELATORIO\\_Participacao\\_Feminina-FIM.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_RELATORIO_Participacao_Feminina-FIM.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

TJMA. Tribunal de Justiça do Maranhão. Ato da Presidência nº 6, de 22 de julho de 2019. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/ato\\_da\\_presidencia\\_62019\\_22072019\\_1615.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/ato_da_presidencia_62019_22072019_1615.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Regimento interno. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes\\_2021/e6225c0c9c40cac28a6116de833550f8.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2021/e6225c0c9c40cac28a6116de833550f8.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 6/2009 – TJMA. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/atos/tj/geral/150741/132/editas>. Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução-GP 312012. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/05102012\\_1105.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/05102012_1105.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução-GP 82013. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/01022013\\_1450.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/01022013_1450.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução-GP 682018. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/resolucao\\_gp\\_682018\\_referendada\\_14012019\\_1426.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/resolucao_gp_682018_referendada_14012019_1426.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução-GP 582020. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes\\_2020/8eb9929fd503193bc31f20e39043a2cf.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2020/8eb9929fd503193bc31f20e39043a2cf.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

# PRÁTICAS CORRUPATIVAS NA PANDEMIA: ANÁLISE DO “CASO DOS RESPIRADORES”

*CORRUPTIVE PRACTICES IN THE PANDEMIC: ANALYSIS OF THE  
“RESPIRATORS CASE”*

**Salo de Carvalho**<sup>1</sup>

Coordenador do Observatório da Corrupção na Saúde (Unilasalle)

**Guilherme Machado Siqueira**<sup>2</sup>

Pesquisador do Observatório da Corrupção na Saúde

**Matheus Menezes**<sup>3</sup>

Pesquisador do Observatório da Corrupção na Saúde

**RESUMO:** O trabalho é resultado parcial de uma pesquisa, em desenvolvimento, que explora os casos de práticas corruptivas na saúde pública no Brasil desde a perspectiva da eficácia dos mecanismos formais e informais de controle, de forma a verificar os efeitos preventivos da resposta punitiva. As irregularidades ocorridas em Santa Catarina e no Amazonas são tomadas como exemplos privilegiados para a

análise da resposta penal às práticas corruptivas que envolvem fraudes na aquisição de respiradores.

**ABSTRACT:** *The paper is a partial result of a research, in development, that explores the cases of corruptive practices in public health in Brazil from the perspective of the effectiveness of formal and informal mechanisms of control, in order to verify the preventive effects of the punitive response.*

---

<sup>1</sup> Professor adjunto de direito penal e criminologia da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ) e do programa de pós-Graduação em Direito da Unilasalle/RS; Doutor em direito (UFPR). E-mail: salo.carvalho@unilasalle.edu.br.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito (Unilasalle). E-mail: guilherme.201910306@unilasalle.edu.br.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito (Unilasalle). E-mail: matheus.202112210@unilasalle.edu.br.

*Here, the irregularities that occurred in Santa Catarina and Amazonas are taken as privileged examples for the analysis of the penal response to corruptive practices involving fraud in the purchase of respirators.*

**PALAVRAS-CHAVE:** crime dos poderosos; práticas corruptivas; crimes contra a Administração Pública; criminologia crítica.

**KEYWORDS:** *crime of the powerful; corruptive practices; crimes against Public Administration; critical criminology.*

O trabalho é resultado parcial do projeto de pesquisa, em desenvolvimento, no *Observatório da Corrupção na Saúde* (Unilasalle). Fundado no entrelaçamento interdisciplinar entre teoria crítica da sociedade, garantismo penal e nova crítica criminológica (matriz teórica), a pesquisa procura explorar os casos de práticas corruptivas na saúde pública no Brasil desde a perspectiva da eficácia dos mecanismos formais e informais de controle, de forma a verificar os efeitos preventivos da resposta punitiva. O estudo geral é ancorado na observação empírica de megaprocessos envolvendo crimes contra a Administração Pública praticados na área da saúde no Brasil. No caso específico, analisa as práticas corruptivas que envolvem a aquisição de respiradores durante a pandemia, a partir das irregularidades ocorridas em Santa Catarina e no Amazonas. Se os danos provocados por fraudes na saúde pública são acentuados, atingem dimensão trágica no atual momento de pandemia e exigem a avaliação da efetividade dos mecanismos de prevenção, notadamente do papel do direito penal e dos atores do processo penal. A pesquisa possui como problema a forma (“como”) da resposta penal às práticas corruptivas a partir dos casos que envolvem fraudes na aquisição de respiradores para enfrentamento da pandemia nos Estados do Amazonas e de Santa Catarina. A partir da matriz teórica que orienta a investigação, trata-se de uma exploração crítica do que pode ser denominado como crime dos poderosos (*crimes of the powerfull*) no ambiente de fraudes praticadas ao longo da pandemia de Covid-19. Os objetivos do trabalho compreendem (a) a análise das práticas corruptivas compreendidas como categorias jurídico-penais e sociocriminológicas; (b) a identificação das formas de atribuição de responsabilidade jurídica e (c) a verificação das respostas oferecidas pelas agências (legislativa, judicial e executiva) do sistema penal. Questiona-se, igualmente (variável), como condutas danosas à existência humana, praticadas pelos

detentores dos poderes político e econômico, mantêm e se agudizam no período pandêmico. Duas hipóteses são trabalhadas na análise dos casos: (a) a simbiose entre mercado (ilegal e legal) e Estado – ou seja, entre práticas corporativas e políticas, estruturadas em uma lógica neoliberal – causa substanciais danos ao corpo social que, em tempos pandêmicos, são materializados em mortes e danos à integridade física e psicológica da população; e (b) as respostas penais oferecidas na última década em megaprocessos envolvendo crimes contra a Administração Pública na área da saúde não se mostraram minimamente eficazes do ponto de vista preventivo, mesmo após a institucionalização de “novos procedimentos” como os de colaboração premiada e acordos de leniência. Para verificar as percepções hipotéticas, o trabalho desenvolve-se a partir da revisão bibliográfica e da observação empírica (procedimentos metodológicos), com base nos principais referenciais da teoria crítica da sociedade, do garantismo penal e da nova crítica criminológica. A pesquisa toma os procedimentos investigativos e os desdobramentos judiciais e políticos das irregularidades ocorridas no Amazonas e em Santa Catarina como exemplos privilegiados à análise. Ambos os casos possuem como objetos a fraude na aquisição de respiradores durante a pandemia e estão em andamento. Como conclusão, é possível identificar nos casos, de forma embrionária, fortes indícios de relação simbiótica e/ou predatória entre Estado (atividade política) e mercado (atividade corporativa). O cenário da pandemia facilitou práticas corruptivas de alta danosidade conhecidas e “combatidas” pelo sistema de justiça penal brasileiro: coordenação por núcleo político e execução por núcleo administrativo em benefício compartilhado com os núcleos econômico-financeiros. As conclusões preliminares projetam indagações necessárias acerca da eficácia da resposta penal, mormente em um cenário que se repete e permanece no mínimo nas últimas duas décadas.

## REFERÊNCIAS

ALAGIA, Alejandro; CODINO, Rodrigo. *La Descolonización de la Criminología en América*. Buenos Aires: Ediar, 2019.

BARAK, Gregg. Introduction. On the invisibility and neutralization of the crimes of the powerful and their victims. In: BARAK, Gregg (Org.). *The Routledge International Handbook of the Crimes of the Powerful*. New York: Routledge, 2015. p. 1-36.

\_\_\_\_\_. The Crimes of the Powerful and the Globalization of Crime. *Revista Brasileira de Direito*, v. 11, n. 2, 2015.

BITTLE, Steven et al. (Coord.). *Revisiting Crimes of the Powerful*. London: Routledge, 2018.

COSTA JR., Paulo José; PAGLIARO, Antonio. *Dos crimes contra a Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2009.

LYRA, Roberto. Pobres e ricos em direito penal (continuação). *Revista de Direito Penal*, n. 1/2, v. 8, 1935.

\_\_\_\_\_. Pobres e ricos em direito penal (em aditamento à minha tese “Economia e Crime”). *Revista de Direito Penal*, n. 2/3, v. 3, 1933.

MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. La Criminología de los Poderosos. In: ANITUA, Gabriel et al. (Coord.). *La Sociología del Control Penal en España y Latinoamérica*. Barcelona: Bosch, 2021.

PEARCE, Frank. *The Crimes of the Powerful*. London: Pluto Press, 1976.

ROTHER, Dawn; KAUZLARICH, David. *Crimes of the Powerful: an introduction*. London: Routledge, 2016.

ROXIN, Claus. *Autoría y Dominio del Hecho en Derecho Penal*. 7. ed. Madri: Marcial Pons, 2000.

\_\_\_\_\_. El Dominio de Organización como Forma Independiente de Autoría Mediata. *Revista Penal*, n. 18, 2006.

RUGGIERO, Vincenzo. *Crimes e mercados: ensaio de anticriminologia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TAVARES, Juarez; MARTINS, Antonio. *Lavagem de capitais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio R.; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, v. II, t. I, 2010.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Ílison Dias. *La Nueva Crítica Criminológica: criminología en tempos de totalitarismo financiero*. Quito: El Siglo, 2019.