

Governança nas Instituições Públicas

Organizadores:

Orides Mezzaroba
André Lipp Pinto Basto Lupi
Marília Segabinazzi



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitor

Irineu Manoel de Souza

Vice-Reitora

Joana Célia dos Passos

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Diretora

Carolina Medeiros Bahia

Vice-Diretora

Melissa Ely Melo

MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

Coordenador

Orides Mezzaroba

Subcoordenador

André Lipp Pinto Basto Lupi

Fundação José Arthur Boiteux

Campus Universitário – Trindade – Florianópolis-SC

CCJ/UFSC – Sala 216 – 2º andar

mpd.ufsc@gmail.com

www.funjab.ufsc.br

Coordenação editorial:

Marilda Aparecida de Oliveira Effting

João Vitor Ramos

Projeto Capa: *Hellena Fernandes Buenting*

Capa/Editoração: AmoLer Diagramações | www.amolerdiagramacoes.com.br

Revisão: Viviane Lanfredi

Revisão técnica: *Marilda Aparecida de Oliveira Effting*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes - CRB-8 8846

M617g **Mezzaroba, Orides; Lupi, André Lipp Pinto Basto; Segabinazzi, Marília** (org.).

Governança nas instituições públicas / Organizadores: Orides Mezzaroba, André Lipp Pinto Basto Lupi e Marília Segabinazzi. – 1. ed. – Blumenau, SC : AmoLer Editora, 2024.

307 p.; figs.; gráfs.; tabs.

E-book: 2 Mb; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7172-170-8.

1. Código de Processo Civil. 2. Direito Brasileiro. 3. Direito Processual. I. Título. II. Assunto. III. Organizadores.

CDD 340.981.64

CDU 34(816.64)

ÍNDICE PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. Direito; História de Santa Catarina.

2. Direito (Santa Catarina).

GOVERNANÇA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

MEZZAROBA, Orides; LUPI, André Lipp Pinto Basto; SEGABINAZZI, Marília (org.). **Governança nas instituições públicas.**

1. ed. Blumenau, SC: AmoLer Editora, 2023. E-book (PDF; 2 Mb). ISBN 978-85-7172-170-8.

Apresentação

Apresentar um livro, além de ser uma grata satisfação, é, sobretudo, revisitar o lugar em que ele foi concebido até a sua materialidade. Neste caso, faço alusão ao trabalho e ao esforço coletivo de professores e de alunos do curso de Pós-Graduação do Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O livro "Governança nas Instituições Públicas", estruturado por 16 textos, desenha, com muita propriedade, os propósitos do Programa e o que ele tem demonstrado através das parcerias institucionais.

Assim, cumpre-nos contar um pouco do histórico do Programa do Mestrado Profissional em Direito, da UFSC que teve a sua origem por meio da cooperação de mais de quinze anos com a Academia Judicial vinculada ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC). Em 2016 foi celebrado o termo de convênio entre a UFSC e o TJSC, com a interveniência da Fundação José Arthur Boiteux (FUNJAB), visando a realização de atividades conjuntas de ensino e pesquisa científica, em conformidade com a legislação pertinente cabível. O objeto do convênio prevê a realização de projeto misto indissociável de pesquisa e ensino que se compõe, na parte do ensino, por capacitação de magistrados e servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina na modalidade de Mestrado Profissional em Direito, sob a forma de curso aberto e, na pesquisa, pelo desenvolvimento de projetos de pesquisa em temas do interesse do Poder Judiciário de Santa Catarina. No mesmo ano foram oferecidas quatro turmas com 24 vagas preenchidas por magistrados e servidores técnico administrativos do TJSC. Em 2019 foram ampliadas três vagas para magistrados da Justiça Federal da 4a. Região e, de acordo com a política interna da UFSC, em todos os quatro processos seletivos foram oferecidas quatro vagas abertas e gratuitas para candidatos da comunidade.

Convém ressaltar que, desde a primeira turma do Mestrado Profissional, iniciada em 2016, todas as ações de planejamento e desenvolvimento se voltaram para atender as metas previstas pelas políticas internas e externas da UFSC, do próprio Programa e, da mesma forma, do TJSC, sob a visão sistêmica e integral dos seus idealizadores, o Prof. Horário Wanderlei Rodrigues e o Prof. Luís Carlos Cancellier de Olivo.

Considerando o impacto interno, profundamente positivo, quanto à capacitação de seus servidores, no ano de 2019 o TJSC solicitou a renovação do Convênio para o oferecimento de mais quatro turmas de Mestrado a serem ofertadas entre os anos de 2021 a 2024.

Além da constante e permanente proximidade com a Academia Judicial vinculada ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC mantém contato e laços ativos com a Justiça Federal da 4a. Região, com o Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Unoesc, com o Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UFSC, com o Programa de Mestrado e Doutorado da Engenharia e Gestão do Conhecimento da UFSC, com o Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da UFSC, com o Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Univali, com o Programa de Mestrado Profissional da Universidade de Goiás, entre outras Instituições de Ensino Superior do país.

No ano de 2022 foram assinados convênios com os três primeiros órgãos, com as aulas previstas para iniciarem no primeiro semestre de 2023. A nova linha de pesquisa, denominada de "Processo Legislativo, controle e novas tecnologias", possui aderência com a área de concentração na medida em que proporcionará discussões, análises e pesquisas sobre a qualidade das propostas legislativas que irão influenciar diretamente na garantia e democratização do acesso à justiça. Bem como com a aplicação desses dispositivos legais. Desta forma, a concepção de acesso à justiça passa a ser fecundado não apenas como uma questão interna do Poder Judiciário, porém, como um mecanismo que envolve a sociedade e, fundamentalmente, o Poder Legislativo que possui a responsabilidade de produzir o ordenamento jurídico. Do mesmo modo, a concepção de acesso à justiça envolve outros órgãos públicos responsáveis pelo controle da funcionalidade e das ações dos Poderes do Estado. E na construção de garantias do efetivo acesso à justiça a introdução e promoção de pesquisas e de propostas que envolvam as perspectivas inovadoras com a utilização de tecnologias de apoio que são de importância vital para se garantir rapidez, transparência, inclusão e confiabilidade para todo sistema que envolve a produção legislativa, o controle e a execução normativa.

Com a nova linha de pesquisa, o mestrado profissional buscará a ampliação de parcerias para atender demandas dos servidores do Poder Legislativo do Estado de Santa Catarina, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e outros órgãos públicos interessados.

Trabalhar com a proposta de que o avanço tecnológico e o apelo da sociedade por inovações devem seguir os princípios da transparência, acesso à informação, integridade, entre outros princípios, desafiam a área jurídica a se reinventar e a demonstrar que está apta para enfrentar as demandas impostas pela da sociedade do conhecimento. A adoção de tecnologias aplicadas ao ambiente jurídico tem propor-

cionado mudanças significativas na forma de agir e pensar. Neste sentido, os desafios para às práticas jurídica são evidentes e para exemplificar, é possível enumerar questões diversas que nos levam à necessidade de estudos imediatos de aplicações de teorias que reforçam a atuação do Direito.

Contudo, sistemas que envolvem inteligência artificial, em movimento de entrada em aplicações na área jurídica, precisam, para que as aplicações possam realmente evoluir no sentido de colaborar e serem aceitos pela sociedade, de pesquisas fundamentadas em evidências. As disciplinas que compõe essa linha de pesquisa são: a) Gestão do conhecimento e inovação aplicada ao ambiente jurídico; b) Inteligência artificial (IA) e novas tecnologias aplicadas ao ambiente jurídico; c) Processo legislativo, gestão e inovação; e, d) Administração pública, controle, gestão e inovação.

Tendo em vista a sua proposta inovadora e voltada para a formação profissional, o Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC considera estudo de caso como a análise científica de um caso em concreto, ao qual se apresenta uma solução jurídica com o potencial escopo de construir ensinamentos para orientar condutas futuras. Para tanto, o caso escolhido, delimitação em um período de tempo e em um local ou região específica deve ser paradigmático (tais como um arranjo negocial, o modelo de fluxo de processos, projeto de infraestrutura, políticas públicas, situação conflituosa, estratégia processual, etc.). A viabilidade do estudo pressupõe o acesso às fontes de pesquisa (documentação do caso conversa com principais atores ou participação direta). O estudo de caso deve descrever objetivamente a relevância no contexto da área inserida e sua importância específica para o avanço do conhecimento. O estudo de caso deve descrever ainda, sucintamente, qual o questionamento que deverá ser resolvido durante a pesquisa delimitado nos critérios temporais e espaciais. Os objetivos da pesquisa, tanto o geral, quanto os específicos. O método a ser utilizado para a execução da pesquisa e como os objetivos serão alcançados. O estudo deve apresentar o marco teórico por meio do qual a pesquisa será desenvolvida, explicitando categorias e construções argumentativas, bem como, se cabível, pesquisas anteriores, que fundamentam o estudo proposto. Por fim, o estudo de caso deve descrever os resultados e/ou produtos esperados na solução do problema focalizado. Como também os potenciais riscos e dificuldades que poderão interferir na execução das ações propostas de modo a comprometer o alcance das metas e objetivos estabelecidos. Este é o quadro do Mestrado Profissional em Direito da UFSC.

Registro, ainda, reiteradamente, os meus agradecimentos a todos os professores e a todos os alunos que na composição desse universo plural, porém, com

objetivos alinhados aos mesmos propósitos, ajudaram, nessa trajetória, a consolidar o Mestrado Profissional. A convergência desses horizontes fez com que o Programa recebesse o reconhecimento necessário para conquistar o conceito quatro na última avaliação quadrienal da CAPES.

Por fim, deixo o meu saudoso abraço ao prof. Luis Carlos Cancellier de Olivo, eternamente presente neste Programa e, conseqüentemente, na UFSC.

Florianópolis, setembro de 2024.

Prof. Orides Mezzaroba
Coordenador do Mestrado Profissional em Direito da UFSC

SUMÁRIO

REFLEXOS DA ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO EM MATÉRIA DE DIREITO À SAÚDE NA QUALIFICAÇÃO DAS DECISÕES E NA REDUÇÃO DAS DEMANDAS JUDICIAIS NO ESTADO DE SANTA CATARINA <i>Eduardo Jonas Soares</i> <i>Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto</i>	9
O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: PECULIARIDADES DA CORTE CATARINENSE NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS <i>Guilherme Duarte Silveira</i> <i>Luiz Henrique Urquhart Cademartori</i>	27
A ENTREVISTA INVESTIGATIVA ENQUANTO TÉCNICA GARANTIDORA DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA <i>Carolina Surita Wojahn</i> <i>João Artur Souza</i>	45
A REPARTIÇÃO DO ICMC E A INDUÇÃO DE MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA LEI 18.489/2022: RISCOS E DESAFIOS ÀS GESTÕES MUNICIPAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA INCLUSÃO ESCOLAR <i>Marília Segabinazzi</i> <i>Juliane Gonçalves Rocha</i>	61
GERENCIAMENTO DE RISCOS NA DEFINIÇÃO DAS TRAMITAÇÕES PRIORITÁRIAS EM PROCESSO CIVIL <i>Eduardo de Avelar Lamy</i> <i>João Paulo Fistarol Campos</i>	79
A GESTÃO DE CONFLITOS JURÍDICOS NO BRASIL: A RELAÇÃO DA IDEIA DE ESTADO COM A CULTURA DA SENTENÇA <i>Adriana Silva Maillart</i> <i>Luana Michalski de Almeida Bertolla</i> <i>Ricardo Soares Stersi dos Santos</i>	97
ACCOUNTABILITY DOS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO EM JARAGUÁ DO SUL, SANTA CATARINA <i>Alessandra Knoll</i> <i>Gabriel Bittencourt Aguiar</i> <i>Luiz Henrique Urquhart Cademartori</i> <i>Marilu Schiessl</i>	117
CRIMES PRATICADOS EM RESIDÊNCIAS E FLAGRANTE DELITO: STANDARDS PROBATÓRIOS MÍNIMOS FIXADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO HC Nº. 598.051/SP PARA INGRESSO EM DOMICÍLIO <i>Carla Fernanda Fritsch Martins</i> <i>Matheus Felipe de Castro</i>	137

SEGURANÇA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO E OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL PARA UM EFICIENTE EXERCÍCIO DA LIDERANÇA POR PARTE DOS DELEGADOS DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA <i>Mardjoli Adorian Valcareggi</i> <i>Gabriela Mattei de Souza</i>	156
ACESSO À JUSTIÇA E A DESCORRELAÇÃO OFERTA-DEMANDA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE FOCADA NOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO CIVIL <i>Brenno Birckholz da Silva</i> <i>Rafael Peteffi da Silva</i>	170
ESTUDO DE CASO SOBRE “PROTÓCOLO PARA ESCUTA NÃO REVITIMIZADORA DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA” DO TJSC (FLORIANÓPOLIS, SC) <i>Grazielly Alessandra Baggenstoss</i> <i>Kedma de Souza</i>	194
MILITARIZAÇÃO DA SOCIEDADE OU OMISSÃO DAS INSTITUIÇÕES? <i>Rodrigo Raiser Schneider</i> <i>João Artur Souza</i>	212
FORMAÇÃO ACADÊMICA, DIREITO E SOCIEDADE: MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (PPGPD/UFSC) COMO NOVA PERSPECTIVA DE ACESSO À JUSTIÇA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA <i>Adilson Pires Ribeiro</i> <i>Melissa Ely Melo</i>	228
ACESSO À JUSTIÇA E VÍCIOS CONSTRUTIVOS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: O PROBLEMA DO DANO MORAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA <i>Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva</i> <i>Guilherme Henrique Lima Reinig</i>	246
A RELEVÂNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES NA ATUAÇÃO DE SINDICÂNCIAS E PROCESSOS DISCIPLINARES COMO CONTRIBUTO NA EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA, IMPESSOALIDADE E ECONOMICIDADE <i>Elizete Lanzoni Alves</i> <i>André Pacheco</i>	264
A EXPERIÊNCIA DA CRIAÇÃO DE CARGOS EXCLUSIVOS DE JUÍZES PARA ATUAÇÃO NAS TURMAS RECURSAIS E SEUS REFLEXOS NA CELERIDADE DOS JULGAMENTOS <i>Vitor Hugo Menozzo</i> <i>Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto</i>	289

REFLEXOS DA ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO EM MATÉRIA DE DIREITO À SAÚDE NA QUALIFICAÇÃO DAS DECISÕES E NA REDUÇÃO DAS DEMANDAS JUDICIAIS NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Eduardo Jonas Soares¹

Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto²

Resumo: A complexidade do tema e a multiplicidade de demandas judiciais conduziram à investigação da extensão da obrigação constitucional do Estado em dispensar medicamentos e outros tratamentos de saúde, bem como da contribuição dos subsídios fornecidos pelo Núcleo de Apoio Técnico de Santa Catarina aos julgadores para diminuir os litígios, resolver as controvérsias, racionalizar o emprego de recursos públicos, e ao exame da conveniência em ampliar as atribuições e disseminar esse modelo de apoio à formação do juízo de convencimento a outras comarcas do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. O estudo da doutrina especializada e dos precedentes dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina demonstrou a evolução no tratamento do direito social à saúde, desde a vedação à sindicabilidade judicial, amplo atendimento dos pleitos formulados até a construção de parâmetros rigorosos para apreciar as demandas atinentes às peculiaridades dos casos concretos e às melhores evidências científicas. Por intermédio da seleção de ações judiciais, a análise aprofundada e comparativa permitiu avaliar as contribuições do Núcleo de Apoio Técnico e sua influência na equalização da judicialização da saúde.

Palavras-chave: direito à saúde; judicialização da saúde; núcleo de apoio técnico.

Introdução

O acesso aos serviços e aos insumos de saúde, que constitui “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal de 1988, enfrenta as vicissitudes e as dificuldades de um país carente e incapaz de concretizar a contento os direitos fundamentais, especialmente os de cunho prestacional.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Especialista em Direito Civil e Processual Civil – Esmesc e Cesusc; Analista Jurídico do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: edujsouares@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professor em Direito da graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina; Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: franciscojneto@uol.com.br

Diante desse quadro de sabida escassez e contestável aproveitamento dos recursos públicos, o qual contrasta com o rol de garantias prometidas pelo legislador constituinte originário, dotadas de aplicação imediata, a busca pelo Judiciário tem-se tornado alternativa legítima, muitas vezes única, para salvaguardar princípio fundamental da República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana.

A insatisfação com a eficácia das políticas públicas de promoção à saúde, tanto no atendimento e no fornecimento de insumos padronizados como no aperfeiçoamento das técnicas e dos tratamentos para debelar enfermidades, reflete no crescimento constante de demandas judiciais contra as pessoas jurídicas de direito público.

A despeito da complexidade da questão e da diversidade dos fatores que contribuem para a evolução desse quadro caótico de litigiosidade, desde a falta de recursos a problemas de gestão, algumas das causas e dos efeitos podem ser mitigados por meio da qualificação do atendimento dos possíveis autores e das decisões judiciais.

Considerando as informações coletadas na Audiência Pública n. 4, promovida no âmbito do Supremo Tribunal Federal no ano de 2009 (2017), e a Recomendação n. 31/2010 do Conselho Nacional de Justiça (2010), o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Estado de Santa Catarina celebraram o Convênio n. 174/2015, dando origem ao Núcleo de Apoio Técnico – NAT/SC, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos aos magistrados nas ações oriundas das comarcas conveniadas que buscam compelir ao fornecimento de medicamentos e componentes.

Apesar dos relatos informais positivos, não há notícias de que tenham sido coletados dados mais precisos ou realizados estudos aprofundados acerca do funcionamento do Núcleo de Apoio Técnico nas comarcas abrangidas, tampouco dos reflexos dessa atuação. Essa carência de informações obsta ao aprimoramento das atividades desempenhadas, à fiscalização das obrigações constantes do convênio e, mais relevante, à avaliação dos resultados e da conveniência de disseminá-lo para todo o Estado de Santa Catarina.

Nesse contexto, depois de examinadas as bases teóricas e demandas judiciais selecionadas, em análise aprofundada e comparativa, investigaram-se as contribuições do Núcleo de Apoio Técnico para a redução da litigiosidade e a qualificação das decisões judiciais voltadas à dispensação de medicamentos e de outros tratamentos de saúde no Judiciário Catarinense.

Papel do estado na efetivação do direito à saúde

A Constituição Federal de 1988, depois de um longo e sofrível período de exceção, para esquecer as mazelas do passado e evitar que novamente aconteçam, trouxe ao texto político maior diversos direitos e garantias. Além de tentar escapar das sombras do passado, atendeu ao movimento internacional de posituação desses pressupostos fundamentais da convivência humana e da sua relação com o Estado.

Segundo Barroso (2011), a dignidade da pessoa humana está na origem dos direitos materialmente fundamentais e representa o núcleo essencial de cada um deles. O mesmo autor (2019) enfatiza que o Estado constitucional de direito gravita em torno da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais, que compreendem (a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade; (b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis e (c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público.

Os direitos fundamentais, sejam eles os individuais ou sociais, são de outro lado os guardiões da dignidade humana. A Constituição Federal de 1988 teve como mérito resgatar os direitos sociais do campo econômico ou meramente voltados à regulação social. Consagraram-se, assim, instrumentos de promoção da dignidade e de redução das disparidades, visando à igualdade material. Além de proclamar que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (artigo 5º, *caput*), assentou-se o acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados (artigo 6º) (Brasil, 1988).

O acesso aos cuidados de saúde, em uma terminologia mais rigorosa, enquadra-se nessa vertente, como verdadeiro direito fundamental social, porquanto decorre e confere concretude à dignidade da pessoa humana, traduzindo a ideia de que toda pessoa tem direito a um estado físico e mental que lhe proporcione uma vida digna.

Em que pese a dimensão comunitária dos direitos sociais, Sarlet e Figueiredo (2008) destacam que a observância das necessidades individuais e das peculiaridades de cada caso constitui condição precípua de respeito à dignidade da pessoa humana, até porque o conteúdo do mínimo existencial implica a necessária con-

textualização, motivo pelo qual não pode ser dissolvido em uma dimensão coletiva, tampouco afastada a titularidade individual.

Logo, os direitos sociais, considerada a acepção universal conferida, devem ser garantidos a todos, de acordo com o contexto político e econômico do país, e sempre com a missão de garantir a contento pelo menos a tutela ao mínimo existencial, revelado pela manutenção ou pelo restabelecimento da integridade psíquica e corporal necessária à vida digna.

As normas constitucionais, assim como as demais normas jurídicas, comportam como atributo a imperatividade. Por muito tempo, entretanto, justamente aquelas alçadas ao texto constitucional que circundam o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana foram categorizadas como programáticas ou relegadas a mero protocolo de intenções do constituinte. Recentemente, a despeito do descompasso do rol de garantias com a realidade brasileira, ganhou força a doutrina da efetividade.

Como o direito à saúde é universal e imperativo, todo sujeito titular desse verdadeiro direito subjetivo pode reivindicá-lo perante o Poder Judiciário, a fim de que, constatada a inércia ou incapacidade dos executores das políticas públicas, seja promovida a necessária intervenção e restabelecida a ordem constitucional.

Danielli (2017) salienta que, além da dimensão subjetiva, emerge importante dimensão objetiva dos direitos fundamentais que é capaz de explicar a eficácia imediata. Independentemente da posição jurídica conferida ao seu titular, não se pode negar a vinculação dos poderes constituídos às normas jusfundamentais, nas quais se incluem o direito à saúde.

Ocorre que, enquanto os direitos a prestações estatais negativas exigem do Estado nenhum ou proporcionalmente diminuto comprometimento de recursos, os direitos a prestações estatais positivas, notadamente em sua acepção fática, pressupõem um agir qualificado, seja desenvolvendo uma política pública, seja dando concretude à promessa do legislador ordinário, que demanda investimentos.

Em um país carente e marcado pela perpetuação da crise econômica, a suposta impossibilidade fática de atender às prestações positivas representa motivo iterativo para a não execução plena de políticas públicas e, também, para obstaculizar o reconhecimento pelo Poder Judiciário de falhas do ordenador das despesas.

Como bem observa Paulo Bonavides (2010), os direitos sociais básicos, uma vez desatendidos, tornam-se os grandes desestabilizadores das Constituições, o que acontece sobretudo nos países de economia frágil, em que esses direitos se inserem

numa esfera de luta, controvérsia, mobilidade, fazendo sempre precária a obtenção de um consenso sobre o sistema, o governo e o regime.

Nesse ponto se insere o difícil cotejo entre a reserva do possível, originalmente ligada à decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão (Mendes; Branco, 2018) e forçosamente internalizada por parte da doutrina brasileira como mera referência aos custos dos direitos (Macedo, 2017), e a tutela do mínimo existencial.

A despeito das variadas compreensões, bem sintetizadas por Macedo (2017), Sarlet e Figueiredo advertem que a incidência da reserva do possível encontraria limite no mínimo existencial, entendido como as condições indispensáveis para a concretização de uma vida digna. Fora do núcleo essencial à dignidade da pessoa humana, a incidência do postulado decorre da ponderação dos princípios colidentes.

A compreensão de que as sociedades democráticas e o Estado Constitucional de Direito se reúnem para promover a dignidade da pessoa humana, princípio primordial e alicerce de todos os demais direitos fundamentais, conduz à compreensão da existência de um núcleo mínimo a ser garantido, ainda que por intermédio da necessária ponderação de interesses e da adoção de escolhas faticamente trágicas.

Danielli (2017), ao tratar da recepção pela doutrina e pela jurisprudência brasileira do reserva do possível, salienta a importância da distinção entre pretensões versando sobre a garantia de direito ligado ao mínimo existencial, assecuratórias da dignidade da pessoa humana, daquelas voltadas à implementação do máximo prometido pelo legislador. Existe um direito subjetivo de exigir prestações do Estado para a efetivação do mínimo existencial, contra a qual não pode a reserva do possível ser invocada. No entanto, esta cláusula é pertinente e destina-se à modulação das políticas públicas na concretização do máximo possível.

Ainda que a cláusula da reserva do possível encontre espaço no ordenamento e na realidade brasileira (e não exclusivamente nela), dada a profusão de direitos assegurados, inclusive prestacionais, e a escassez de recursos para efetivá-los em sua integridade, salvo se houver justo e extraordinário motivo, não pode ser invocada pelo Estado para eximir-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais quando representar prejuízo ao núcleo do direito fundamental perseguido.

Quadro de judicialização do direito à saúde em face do Estado de Santa Catarina e alternativas para racionalização

A judicialização condensa a procura dos jurisdicionados pela satisfação de uma pretensão que não pôde ser atendida pelo consenso, seja na sociedade em geral, seja perante a Administração Pública. Embora o termo transpareça uma qualificação negativa de determinado fenômeno social, revela a presença do Estado, por meio do Poder Judiciário, na resolução dos conflitos, na forma do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, (Brasil, 1988), bem como a existência de vias de acesso à justiça.

Quando a solução administrativa e consensual dos conflitos é deficiente, impulsiona-se a procura ao Judiciário, como forma de garantir a distribuição mais acertada, conforme as prioridades constitucionais, e equânime do dinheiro comum arrecadado pelo Estado, como também corrigir distorções pontuais que levam o particular à contenda contra determinado ente público.

Os Tribunais têm atuado na correção de desvios, sempre na linha tênue entre a promoção de ajustes necessários, constitucionalmente autorizados, e a afronta à separação dos poderes, a qual se confere o rótulo de ativismo jurídico.

Diante desse panorama, na solução das demandas individuais, normalmente movidas por pacientes, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública em desfavor das pessoas jurídicas de direito público, os juízes se deparam com casos concretos, muitas vezes não solucionados administrativamente, em que aqueles perseguem a satisfação da obrigação (constitucional) de garantir o direito à saúde, mediante a dispensação de medicamentos.

Nessas circunstâncias, o julgador deve estar atento ao mínimo existencial e salvaguardar a dignidade da pessoa humana na tentativa de promover a recomposição das partes. As dificuldades são incontáveis, porquanto não se cuida da simples reparação em virtude de um dano patrimonial ou anímico, senão averiguar a extensão da responsabilidade estatal em custear determinado tratamento médico, sua necessidade efetiva no caso concreto, sem descuidar os reflexos dessa decisão para os envolvidos e para toda a sociedade que compartilha do orçamento público, como determinam os artigos 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

As conhecidas disfuncionalidades e as carências do Sistema Único de Saúde – SUS, a falta de alternativa da grande maioria da população brasileira, associada à efetividade dos direitos fundamentais, ao anseio pela moralização do exercício dos mandatos dos representantes e pelo retorno em serviços públicos da esmagadora

carga tributária, além de um plexo de outros fatores eventualmente colaborativos, contribuem para o fenômeno da judicialização do direito à saúde.

Ornelas (2018) descreve que as primeiras ações atinentes à concretização do direito à saúde alçaram os Tribunais Superiores em meados da década de 1990 e, a partir dos anos 2000, observou-se o aumento exponencial de demandas dessa espécie e a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

O entendimento então prevalecente conferia às normas vindicadas caráter tipicamente programático. Danielli (2017) explica que a mudança interpretativa conferida pelos Tribunais se iniciou com as demandas formuladas pelos pacientes contaminados com o vírus da imunodeficiência humana (HIV). Narra Ornelas (2018) que, a partir de então, o posicionamento dos Tribunais Superiores se alterou substancialmente, com a prolação de decisões alicerçadas na fundamentalidade do direito à saúde e da superação de várias teses da Fazenda Pública, como a inaplicabilidade direta do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 e a suposta impossibilidade de interferência do Poder Judiciário no orçamento público. O direito à saúde perdeu o viés meramente programático e passou a ser compreendido como um direito subjetivo a uma prestação positiva do Estado, dando abrigo a toda sorte de pretensões individuais formuladas pelos usuários do SUS.

A despeito da efetividade conferida, como bem salienta Danielli (2017), passou-se corretamente à compreensão de que o direito à saúde configura um direito subjetivo concreto e, assim, exigível do Estado, mas também se adotou equivocadamente a premissa de que a solução daqueles casos difíceis partiria da ponderação entre o direito fundamental à saúde e as questões orçamentárias, burocráticas, obviamente de somenos importância quando sopesadas com o direito à vida ou à dignidade do paciente postulante.

O novo panorama conferido pelos tribunais contribuiu para que, ao longo dos anos seguintes, a procura pelo Poder Judiciário para a satisfação de pretensões voltadas à concretização do direito à saúde aumentasse exponencialmente. Assim, explica Ornelas (2018) que, em meados da década de 2000, os Tribunais Superiores superaram a compreensão de que o direito à saúde constitui princípio absoluto, passando a sopesar as peculiaridades dos casos concretos e as evidências técnicas acerca da eficácia dos tratamentos perseguidos e da estrutura do SUS.

Para conferir mais segurança jurídica e racionalidade ao tratamento da matéria, os Tribunais têm se valido dos instrumentos de formação de precedentes vinculantes lançados nas últimas reformas da legislação processual. Ficou claro, todavia,

que a corrida ao Judiciário e o proporcional acréscimo do comprometimento das verbas públicas impõem a qualificação das decisões, como também a implementação de iniciativas que reduzam a litigiosidade, especialmente com o atendimento administrativo e a autocomposição das controvérsias.

O país vivenciou nos últimos anos, além da mencionada evolução jurisprudencial, a implementação e o fomento a diversos mecanismos tanto para evitar a judicialização como conferir parâmetros seguros para a análise do mérito das controvérsias, como a realização da Audiência Pública n. 4, promovida pelo Supremo Tribunal Federal, o advento das Recomendações ns. 31/2010 e 43/2013 e das Resoluções ns. 107/2010 e 238, todas do Conselho Nacional de Justiça, a realização periódica de jornadas de direito da saúde, a criação do Comitê Estadual de Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência da Saúde de Santa Catarina e do Núcleo Monitoramento de Perfil de Demandas e Estatística (Numopede).

No âmbito legislativo, a Lei n. 12.401/11 inseriu na Lei n. 8.080/90 capítulo próprio acerca da assistência terapêutica e incorporação de tecnologia em saúde, no qual estabeleceu que a incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS, o Conitec, competente para analisar os medicamentos de acordo com as evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança, acatadas pelo órgão competente para o registro ou a autorização de uso, bem como a avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às tecnologias já incorporadas.

Em consonância com as discussões havidas na Audiência Pública n. 4 do Supremo Tribunal Federal e a Recomendação n. 31/2010, no ano de 2015 foi criado em Santa Catarina o Núcleo de Apoio Técnico/SC – NAT/SC. Em novembro de 2017, o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Saúde celebraram o Termo de Cooperação n. 21/2016, que criou o projeto Banco Nacional de Pareceres – Sistema E-NATJUS. Já no final do ano de 2018, foi criado o NAT-JUS Nacional, com o intento de proporcionar às assessorias dos Tribunais, por meio de consultoria à distância, suporte técnico na área da saúde.

Apesar de todo o esforço das instituições públicas na última década, os indicadores de contínuo aumento da litigiosidade demonstram que ainda há muito a ser feito, inclusive para a popularização dos instrumentos já existentes.

O estudo Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (2019), estampa o desconhecimento ou a pequena relevância dada pelos Tribunais às listas dos medicamentos padronizados e aos órgãos e aos mecanismos de apoio (NATs, Conitec e Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas), bem como que as suas decisões quase não utilizam como parâmetros ou empregam como fundamentos os mecanismos existentes para o combate à judicialização e à racionalização do comprometimento de recursos públicos, a denotar a necessidade de aprimoramento e de divulgação, bem como capacitação do público-alvo.

Reflexos da Atuação do Núcleo de Apoio Técnico – Nat/Sc no enfrentamento da judicialização da saúde

Os núcleos de apoio técnico se inserem entre os variados instrumentos de política pública destinados ao aprimoramento da prestação jurisdicional, notadamente ao enfrentamento da nítida multiplicação das demandas judiciais para a concessão de medicamentos e de outros insumos de saúde e da carência de parâmetros seguros para salvaguardar todos os direitos fundamentais envolvidos.

Das atividades desenvolvidas, destaca-se a função precípua, constante da Recomendação n. 31/2010 do Conselho Nacional de Justiça, de disponibilizar apoio técnico, mediante a manutenção de equipe especializada na área da saúde e da assistência farmacêutica, para auxiliar os julgadores na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas que lhes forem submetidas.

Apesar da interferência na solução das causas, os núcleos desempenham papel exclusivo de apoio técnico ao magistrado, de natureza meramente consultiva e não vinculativa. Em suma, nos processos judiciais voltados à concessão pelo Estado de insumo ou tratamento de saúde, após a distribuição da ação judicial, o respectivo núcleo de apoio técnico é instado por decisão ou, automaticamente, a oferecer parecer, manifestando-se, por exemplo, sobre o registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, a inclusão nas listas públicas, a eficiência, a eficácia, o custo-efetividade e a existência de alternativa de menor custo ou padronizada.

Consoante estabelecem os artigos 19-M e 19-Q, ambos da Lei n. 8.080/90, e determinam as decisões prolatadas pelos Tribunais Superiores no julgamento de demandas repetitivas, a concessão de fármaco está condicionada, em regra, à conformidade com as diretrizes terapêuticas definidas em protocolo clínico para a doença ou o agravo à saúde a ser tratado, bem como à demonstração de evidência

científicas da sua pertinência, como a existência de registro na Anvisa para o uso postulado ou, excepcionalmente, em renomadas agências de regulação no exterior.

Como não deve haver campo para incertezas e discricionariedade, destaca-se o emprego da Medicina Baseada em Evidências, que consiste numa técnica específica para atestar com o maior grau de certeza a eficiência, efetividades e segurança de produtos, tratamentos, medicamentos e exames que foram objeto de diversos estudos científicos, de modo que os verdadeiros progressos das pesquisas médicas sejam transpostos para a prática (Neto; Schulze, 2015, p. 218).

O NAT/SC atua como mecanismo de caráter consultivo, vinculado à Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde, para a elaboração de documentos técnicos, de acordo com o caso concreto submetido ao Juízo e as evidências científicas aplicáveis.

Quanto instado pelo Juízo, nas comarcas participantes do convênio, o NAT/SC estuda individualmente o caso apresentado, que geralmente cuida da dispensação pelo Estado de medicamento negado administrativamente, e, com base nas melhores evidências científicas e na estrutura do SUS, confecciona parecer técnico que compreende a apresentação da linha terapêutica padronizada, a situação do pedido de incorporação do medicamento eventualmente pretendido, a existência de registro na Anvisa, o reconhecimento do fármaco pleiteado pela comunidade científica mundial e estudo comparativo de eficácia, comodidade de uso e custo orçamentário com as tecnologias padronizadas, entre outras informações para contribuir com a prolação da decisão mais acertada,

Durante a tramitação do Processo Administrativo SEI n. 7837/2017, que avaliava a ampliação das comarcas incluídas no convênio, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina colheu relatos das assessorias das unidades jurisdicionais atendidas, os quais dão conta da efetiva contribuição dos serviços prestados.

Dados coletados e resultados encontrados

Em estudo de caso, tomou-se como objeto o NAT/SC e as demandas judiciais em tramitação ou que tramitaram em unidades jurisdicionais de Primeiro Grau do Poder Judiciário de Santa Catarina.

Por meio de consulta aos dados do Sistema Eproc e do Sistema de Automação da Justiça (SAJ), disponibilizados pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, foi extraído relatório composto pelas ações distribuídas entre os anos de 2015 a 2019, nas comarcas de Biguaçu, Chapecó, Gaspar, Itapema, Palhoça,

São José, Urubici e Xanxerê, classificadas pelos assuntos de interesse, de acordo com a padronização do Conselho Nacional de Justiça, bem como que contavam com o Estado de Santa Catarina no polo passivo, como parte principal ou litisconsorte, e não figuravam em segredo de justiça.

Organizados em ordem decrescente de distribuição, foram selecionados, dentre as comarcas escolhidas, 100 (cem) processos em que houve a contribuição do núcleo de apoio técnico e, para fins comparativos, 100 (cem) processos em que os magistrados não contaram com pareceres técnicos. A amostra alcançou o número necessário e acabou composta por processos distribuídos apenas no ano de 2019.

Por meio do exame individualizado dos processos selecionados, foram tabulados os seguintes dados: comarca de origem, vara, data da distribuição, classe processual, parte ativa, medicamento solicitado, tipo de medicamento, existência de parecer técnico, tempo transcorrido para o atendimento da solicitação pelo NAT/SC, decisão judicial proferida, congruência do decidido com a manifestação técnica e menção do parecer na decisão judicial.

Assim, foi possível identificar o perfil das demandas selecionadas, a atuação do NAT/SC e como os pareceres técnicos influenciaram a tramitação processual e a solução conferida ao caso concreto.

Quanto à classe processual ou ao procedimento adotado pela parte para propositura da ação judicial, constatou-se a ampla preferência da tramitação de processos no âmbito dos juizados especiais, com 58% das ocorrências. A predominância dessa porta de acesso à justiça sugere que a maior parcela dos fármacos postulados se ajusta aos limites legais de valor para a tramitação nos juizados especiais, cíveis e da fazenda pública, previstos nos arts. 2º da Lei n. 12.153/09.

Os achados sobre a natureza da representação processual, especialmente associados aos que tratam da via de acesso, revelam a ampla incidência de pedidos individuais, formulados por ou em benefício de apenas uma ou poucas pessoas identificadas, em detrimento das ações coletivas, a despeito da destacada atuação do Ministério Público, responsável por quase 1/4 das demandas.

A participação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, ainda pouco relevante nos anos de 2013 e 2014, segundo dados coletados pelo Tribunal de Contas da União na Auditoria Operacional TC 016.757/2015-7 (Brasil, 2021), dada a recente criação por meio da Emenda Constitucional Estadual n. 62/2012 e da Lei Complementar Estadual n. 575/2012, saltou de 6,1% para os 25% na amostra examinada.

Os advogados constituídos e dativos, não integrantes de instituições públicas, representaram, aproximadamente, metade das partes que foram ao Poder Judiciário para compelir o Estado de Santa Catarina à dispensação de medicamentos. Interessante destacar que, dos 45 processos que tramitaram no procedimento comum ordinário, desconsiderados para controle aqueles que receberam as classes de petição cível, tutelas cautelar e antecipada antecedente, 39 contaram com a atuação da advocacia privada. De outro lado, em manifesto contraste, 83% das ações judiciais patrocinadas pela Defensoria Pública, mantidos os parâmetros, seguiram o procedimento dos juizados especiais.

A diversidade de fármacos pleiteados pela via judicial constitui um agravante do quadro caótico de litigiosidade, haja vista que, procedente a demanda, a Administração Pública é compelida à aquisição, por intermédio de procedimento licitatório de sucesso duvidoso, de única unidade ou pequena quantidade de determinado produto. Além do gasto administrativo decorrente da multiplicidade de certames e procedimentos de compra, os valores alcançados podem não ser os mais atrativos. O quadro piora quando a determinação judicial especifica a marca do medicamento.

A incorporação da tecnologia ao SUS, passando o medicamento a constar na lista padronizada do ente público, é decisiva para o atendimento dos pedidos dos pacientes, seja na esfera administrativa, seja na via judicial. De acordo com critérios cunhados pelos Tribunais Superiores, a informação acerca da padronização do fármaco postulado importa para a definição das partes, da competência e dos pressupostos para o sucesso da pretensão levada a Juízo. Malgrado a persistente controvérsia jurisprudencial, se o medicamento ainda não figura como política pública prometida pelo Estado, a União deve ser incluída no polo passivo da demanda, com a conseqüente remessa dos autos à Justiça Federal, e a concessão pressupõe prova da hipossuficiência financeira de arcar com os custos do tratamento.

No que concerne ao tipo de medicamento solicitado, o estudo apontou a predominância daqueles ainda não padronizados, que constituem o objeto de quase 75% das demandas judiciais examinadas. Além disso, a esse número expressivo podem ser somados os medicamentos para uso *off label*, que totalizaram 7% das ocorrências, assim classificados aqueles que foram postulados para uso diverso daquele constante do registro na Anvisa ou para o qual acabaram padronizados.

Por outro lado, a judicialização de itens padronizados não revela a ineficiência ou a lentidão do Estado em incorporar nova tecnologia, senão a existência de falhas na gestão das ações e dos serviços de saúde prometidos.

Examinadas as 200 demandas judiciais selecionadas, confirmou-se a constatação do Conselho Nacional de Justiça no estudo Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução (Brasil, 2019) e do Tribunal de Contas da União na Auditoria Operacional TC 016.757/2015-7 (Brasil, 2021) do alto índice de sucesso dos postulantes na concessão das liminares.

Os dados coletados demonstram que em apenas 14% dos casos a medida de urgência, consistente na pronta dispensação do fármaco perseguido, foi indeferida pelo Juízo de Primeiro Grau. A providência foi concedida integralmente em 83% dos processos estudados e parcialmente em outros 6%. Em 25% dos casos, ainda, concedeu-se a liminar especificando a marca do medicamento.

Quando cotejados os dados sobre a decisão judicial adotada e a participação do NAT/SC, constata-se que o índice de concessão da providência de urgência ainda é alto, porém se acentua quando os julgadores não contam com as informações do parecer técnico. Viu-se que a liminar foi concedida em 91% dos casos em que não houve a manifestação do NAT/SC, enquanto esse total caiu para 75% quando a decisão foi precedida do exame técnico.

Sobre o valor conferido pelos magistrados às informações secundadas pelo NAT/SC e a influência que exercem na formação do juízo de convencimento, os dados colhidos evidenciam que, na quase totalidade das demandas, os subsídios técnicos foram sopesados pelos julgadores, mencionados nas decisões e ajustaram-se à solução conferida ao caso concreto.

Por derradeiro, avaliou-se o tempo médio para o oferecimento do parecer técnico e como a participação do NAT/SC influencia na tramitação do processo até a análise do pedido de urgência. Nos 100 casos selecionados que não contaram com a atuação do núcleo, verificou-se que o pedido de concessão da tutela de urgência foi analisado em média em 31,64 dias. Já nas outras 100 demandas judiciais, o parecer técnico foi oferecido depois de transcorridos, em média, 9,87 dias, enquanto a decisão foi prolatada no prazo médio de 48,89 dias.

Na grande maioria dos casos, todavia, a dilação do prazo tanto para o oferecimento do parecer técnico como para a prolação da decisão perseguida decorreu da necessidade de emenda da inicial, com a intimação da parte autora para suprir alguma falha processual ou a falta de alguma informação imprescindível para aquilatar a pretensão, geralmente, no último caso, indicada pelo NAT/SC.

Conclusão

A judicialização, como fenômeno da contemporaneidade, reflete a consagração da efetividade dos direitos fundamentais, inclusive prestacionais, e o papel do Poder Judiciário no desenvolvimento das políticas públicas, como garantidor das promessas do constituinte e do legislador ordinário, no exercício que lhe foi imposto de preservar o equilíbrio dos interesses envolvidos pelas partes em litígio. Apesar de resguardar a inafastabilidade da jurisdição, de modo a possibilitar que todo aquele que entenda violado um direito pelo Estado possa instá-lo a novamente decidir, a procura pela Jurisdição Estatal traduz a incapacidade da Administração de resolver satisfatoriamente as controvérsias, mormente quando essa busca é massificada, faceta mais negativa da judicialização.

Nessa hipótese, constatada a predominância da procedência das demandas submetidas ao Poder Judiciário, a solução para a judicialização perpassa a correção dos rumos e das deficiências do serviço oferecido pelo Estado e/ou dos parâmetros e da compreensão conferida pelos Tribunais. Normalmente, como problemas extremamente complexos não são solucionados isolada ou facilmente, ambos os ajustes (administrativos e judiciais) são necessários, a fim de equacioná-los.

Depois de um período de atendimento amplo dos pleitos submetidos à jurisdição, nos quais prevaleceu o caráter absoluto do direito à saúde, os Tribunais passaram a moldar os entendimentos adotados, reinterprestando o alcance constitucional do direito em discussão e sua sindicabilidade judicial, por meio da eleição de critérios rigorosos, atinentes às peculiaridades dos casos concretos e às evidências técnicas, para a análise dos pedidos deduzidos.

O estudo da interferência do NAT/SC nas ações judiciais selecionadas evidenciou um prolongamento do tempo de tramitação processual até o exame da medida de urgência. De outro lado, demonstrou altíssimos índices de menção aos pareceres técnicos e de congruência com a decisão adotada pelo Juízo, como também a redução do número de liminares e tutelas antecipadas concedidas.

A investigação sobre o quadro atual de litigiosidade do direito à saúde no Brasil e em Santa Catarina e as atividades desenvolvidas pela NAT/SC destacou também a importância dos subsídios técnicos para a resolução das controvérsias judiciais.

Para que sejam observados os parâmetros legais e definidos pela jurisprudência, o julgador deve estar munido de informações técnicas bastantes para definir, exemplificadamente, (a) se o medicamento postulado pela parte possui registro na Anvisa ou existe pedido de registro no Brasil para o uso perseguido, se é medi-

camento órfão para doença rara e ultrarrara, se há registro em renomadas agências de regulação no exterior ou existe de substituto terapêutico com registro no Brasil; (b) se o medicamento é padronizado; (c) se é necessário e adequado à enfermidade do postulante; (d) se existe política pública já implementada e sua eficácia.

Esses dados nem sempre são fornecidos pelo médico assistente que prescreveu determinada tecnologia de saúde ao paciente/autor da demanda judicial. Além disso, dada a multiplicidade dos interesses em jogo, inclusive econômico da indústria farmacêutica, a contribuição de um terceiro imparcial, que atue em consonância com as melhores evidências científicas, contribui para a solução mais acertada ao caso concreto.

Não foi possível perceber como o NAT/SC, por intermédio de suas atividades voltadas ao contencioso judicial, pode contribuir diretamente para a diminuição de litígios. Imagina-se, no entanto, que a construção de uma jurisprudência consolidada, com precedentes formados mediante à implementação de critérios objetivos e cientificamente orientados, tente a dissuadir aventuras jurídicas e, desse modo, reduzir a judicialização do direito à saúde.

Já os benefícios para a resolução das controvérsias e a racionalidade do emprego dos recursos públicos na dispensação de medicamentos ficaram evidentes. Os números apresentados revelaram que, apesar de igualmente alto o índice de sucesso, os pareceres técnicos do NAT/SC ensejaram a diminuição do percentual de tutelas de urgência concedidas e o aumento dos casos em que o acolhimento foi apenas parcial.

A frustração do pleito do autor não constitui objetivo do órgão de apoio, tampouco significa isoladamente medida de êxito do instrumento proposto pelo Conselho Nacional de Justiça. No entanto, observadas as decisões judiciais, podem ser traçados sinais característicos da judicialização do direito à saúde, ou seja, a ausência de subsídios técnicos e/ou a existência apenas daqueles fornecidos pelo médico assistente do paciente normalmente conduzem ao acolhimento liminar da pretensão, tendo em vista o *periculum in mora* latente; de outro lado, o indeferimento do pleito geralmente decorre de algum critério técnico, de cunho médico-científico ou administrativo, não satisfeito pela parte.

Dessa feita, sem descurar dos benefícios quantitativos, é na seara qualitativa, atinente à qualificação das decisões judiciais, que os reflexos da atuação do NAT/SC tornaram-se mais destacados e relevantes. Munidos de informações mais aprofundadas do caso concreto, ainda que comumente premidos pelo perigo que a demora representa para a vida do paciente, inclusive de agravamento da molés-

tia, julgadores são colocados em posição privilegiada para avaliar, de acordo com conhecimentos técnicos e específicos de outra área do conhecimento humano, a necessidade e a adequação do medicamento indicado pelo médico assistente, bem como a ineficácia daquele padronizado pelo SUS.

Os resultados encontrados revelam, em caráter propositivo, que o trabalho desenvolvido pelo NAT/SC deve ser disseminado para outras comarcas do Estado de Santa Catarina, porquanto as informações constantes dos pareceres técnicos são fundamentais para a análise judicial dos pedidos de dispensação de medicamentos e outros insumos de saúde, e recomendam sua atuação na fase pré-processual, combatendo mais diretamente a propositura de novas ações.

O fato de a maioria das manifestações ofertadas pelo órgão técnico recomendarem a concessão do medicamento postulado, em contraste com a negativa administrativa, evidencia o descompasso das políticas públicas estabelecidas com a realidade médica e processual. Cabe, assim, ao Ministério da Saúde, por intermédio do Conitec, e à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina examinarem as tecnologias perseguidas e complementarem as listagens de medicamentos padronizados.

O problema da judicialização crescente deve ser equacionado com a efetivação do direito à saúde, de modo a garantir o tratamento necessário ao restabelecimento da vida digna, mediante o cumprimento das políticas públicas instituídas, a célere e responsável análise e incorporação de novas tecnologias, a solução consensual das controvérsias e, subsidiariamente, a pronta intervenção judicial, sempre baseada em evidências científicas e nas particularidades do caso concreto, contando com as iniciativas para o apoio à formação do juízo de convencimento.

A crise sanitária vivenciada pelo mundo a partir dos primeiros meses de 2020 tem evidenciado a importância do Estado na condução das políticas de combate e controle das enfermidades, colmatando ações e interesses tanto públicos como privados. Da mesma forma, sempre que instado, o Poder Judiciário tem atuado para garantir a preservação das normas constitucionais mesmo durante o período de excepcionalidade, bem como a observância pela iniciativa privada e pelos gestores públicos de seus deveres, direitos e prerrogativas.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista de Direito Social*, Porto Alegre, v. 9, n. 34, p. 11-43, abr./jun.2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7428/5385>. Acesso em: 2 de mar. 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *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. Lex. Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Auditoria operacional sobre judicialização da saúde. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

DANIELLI, Ronei. *A judicialização da saúde no Brasil: do viés individualista ao patamar de bem coletivo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti *et al.* *A judicialização do direito à saúde: a obtenção de atendimento médico, medicamentos e insumos terapêuticos por via judicial – critérios e experiências*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=4182&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 30 de jun. 2018.

JELLINEK, Georg. *A Declaração dos direitos do homem e do cidadão: contribuição para a história do direito constitucional moderno*. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Manual de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MACEDO, Gladston Bethônico Bernardes Rocha. A reserva constitucionalmente possível: estudo sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 164, set. 2017.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

NETO, João Pedro Gebran; SCHULZE, Clenio Jair. *Direito à Saúde*. Análise à luz da judicialização. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

ORNELAS, Thaíse Siqueira. A desjudicialização das Demandas por medicamentos: uma análise sobre a efetividade do núcleo de apoio técnico – NAT após a sua instalação no município de Joinville. *Revista da Esmesc*, v. 25, n. 31, 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0302355-11.2014.8.24.0054. rel. Des. Ronei Danielli, julgado em 9/11/2016. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAIoLwAAB&categoria=acordao_5. Acesso em: 22 jun. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde nos 20 anos da Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito do Consumidor: RDC*, v. 17, n. 67, p. 125-172, jul./set. 2008. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O_direito_a_saude_nos_20_anos_da_CF_coletanea_TAnia_10_04_09.pdf. Acesso em: 22 jun. 2018.

SCHULZE, Clenio Jair. *Novos parâmetros para a judicialização da Saúde: critérios para a teoria da decisão Judicial*. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/256/TESE%20-%20CLENIO%20JAIR%20SCHULZE.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: PECULIARIDADES DA CORTE CATARINENSE NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS

Guilherme Duarte Silveira³

Luiz Henrique Urquhart Cademartori⁴

Aspectos históricos dos Tribunais de Contas no Brasil

O primeiro relato de que se tem ciência sobre a instituição de um órgão fiscalizador das contas públicas no Brasil reporta ao início do século XIX, durante o período do Império, com a criação do Erário Régio no Estado do Rio de Janeiro em 1808, instituição responsável por administrar as receitas provenientes das colônias.

A Constituição do Império de 1824 previa, ainda sem instituir formalmente uma Corte de Contas, a existência de Conselhos de Contas nos níveis federal e provincial. Esses conselhos eram responsáveis por fiscalizar as contas públicas e garantir a legalidade dos gastos realizados pelos governantes.

Após os desenhos iniciais, em 07 de novembro de 1890, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto-Lei 966-A, criando um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos relacionados à receita e à despesa da República.

No entanto, foi com Constituição de 1891 que os Tribunais de Contas foram institucionalizados. A Constituição de 1891 estabeleceu a criação de um Tribunal de Contas que seria responsável pelo controle externo das contas federais. No entanto, a instalação efetiva só foi ocorrer em 1893, na gestão do então Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa.

³ Possui graduação em Direito pela Faculdade CESUSC (2012). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Damásio (2015). Mestrando em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente exerce o cargo de Auditor Fiscal de Controle externo – Tribunal de Contas de Santa Catarina.

⁴ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1989), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993), doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e pós-doutorado pela Universidade de Granada – Espanha. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como Assessor Especial da Procuradoria Geral de Justiça de Santa Catarina de 2005 a 2006; Foi Avaliador Ad Hoc de Cursos de Direito pelo MEC/INEP entre 1998 e 2013. Atuou como Secretário de Aperfeiçoamento Institucional da SEAI (Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional) junto ao Gabinete da Reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina e como Editor da Revista Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos do PPGD UFSC (2016-2018); Atua como Coordenador do Curso de Direito da UFSC e como Consultor na área de Direito Administrativo. Tem experiência na área de Direito Administrativo e Hermenêutica Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Administrativo; Direito Constitucional e Filosofia do Direito. É coordenador dos Projetos de Pesquisa: Direito Administrativo e Constitucionalismo e Modelagem e Compreensão dos Sistemas Sociais: Direito, Estado, Sociedade e Política.

Desde então, as demais Constituições continuaram a prever a Corte de Contas em seus textos, mas suas atribuições sofreram significantes alterações no decorrer dos anos. Conforme leciona Luiz Henrique Lima (2023, p. 17):

Examinando o tratamento que as diferentes Constituições conferiram ao Tribunal de Contas, constata-se que o prestígio da instituição está diretamente associado com as liberdades democráticas. De fato, por duas vezes suas atribuições foram reduzidas: nas Cartas Ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar). E por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições nas Constituições Democráticas de 1946 e 1988.

O primeiro Tribunal de Contas estadual foi o do Piauí, instituído pela Constituição republicana do Estado em 1899, seguido pela Corte da Bahia e de São Paulo em 1915 e 1924, respectivamente.

Hoje há 33 Tribunais de Contas Brasileiros, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e no Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

Até 2017 o Ceará contava, juntamente com Bahia, Goiás e Pará, com um Tribunal de Contas dos Municípios. A Emenda Constitucional estadual nº 92/2017 extinguiu a Corte responsável pelo controle externo das administrações municipais, transferindo suas atribuições para o TCE-CE.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) foi criado em 4 de novembro de 1955, pela Lei Estadual 1.366, com jurisdição em todo território catarinense (Santa Catarina, 1955).

Com o advento do Estado de Direito restabelecido no Brasil após longo período de Ditadura Militar, a Constituição de 1988, entre outros pontos relevantes, ampliou as atribuições da Corte de Contas, introduziu novos critérios de controle e foi a primeira a apresentar a denominação Tribunal de Contas da União (TCU).

Natureza jurídica dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal trouxe o Tribunal de Contas dentro do capítulo afeto ao Poder Legislativo, estabelecendo que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio da Corte de Contas.

Diante dessa localização, os doutrinadores excluem, sem muita divergência, a possibilidade de que o Tribunal de Contas faça parte do Poder Executivo ou do

Judiciário. Restando, contudo, fortes debates quanto ao pertencimento ao Poder Legislativo.

Em relação ao distanciamento do Poder Executivo, argumenta Medauar (2020) que somente três membros do Tribunal são indicados pelo Chefe do Executivo, dois obrigatoriamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, oriundos de lista tríplice apresentada à própria Corte de Contas, ou seja, há diminuta interferência do Executivo na composição da Corte. Além do mais, o caráter vitalício da nomeação quebra qualquer vínculo funcional com o Executivo.

Em relação ao Poder Judiciário, Medauar (2020, p. 138) leciona:

Caracteriza-se como órgão do Poder Judiciário? A consulta ao art. 92 da Constituição, que arrola os órgãos deste Poder, permite concluir pela negativa, pois aí não se encontra menção ao Tribunal de Contas. Tanto não integra o Poder Judiciário que o art. 73 da Constituição Federal determina a aplicação ao Tribunal de Contas, no que couber, das disposições do art. 96, relativas à eleição de seus dirigentes, organização dos serviços e elaboração de regimentos internos; o §3º do mesmo artigo concede as garantias, prerrogativas e impedimentos dos integrantes do Poder Judiciário. Se detivesse a natureza de órgão do Poder Judiciário, desnecessários seriam preceitos desse teor. Assim, o Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário, nem lhe está subordinado.

Em relação ao Poder Legislativo, de modo geral, a doutrina apresenta duas visões: o Tribunal de Contas como órgão do Poder Legislativo e o Tribunal de Contas como órgão independente e autônomo.

Alguns dos argumentos levantados pelos que adotam a primeira corrente é que o TCU está inserido dentro do capítulo do Poder Legislativo, e a Lei de responsabilidade fiscal o engloba nos limites de gasto com pessoal do Poder Legislativo.

Por seu turno, os defensores da corrente oposta sustentam que as Cortes de Contas seriam autônomas e independentes em razão de fiscalizar todos os poderes, inclusive o Legislativo, possuir competência para iniciar o processo legislativo e contar com autonomia administrativa e funcional.

A grande maioria dos doutrinadores e das decisões jurisprudenciais parecem seguir a posição de autonomia e independência do Tribunal de Contas em relação aos três poderes da república.

Nesse sentido, entendimento emanado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 4190, Rel. Min. Celso de Mello:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (STF, 2010).

Na dicção de Barros Filho (2022, não paginado): “Nesse contexto constitucional, os Tribunais de Contas possuem características próprias dentro da estrutura do Estado brasileiro, o que impede um enquadramento na classificação tradicional das funções próprias de cada Poder da República.”

Por fim, Odete Medeuar (2020, p. 138) aduz:

A expressão com o auxílio do Tribunal de Contas, contida no art. 71 da Constituição Federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre este e o Legislativo, sobretudo no sentido de considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal poder; muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarretaria, para muitos, a ideia de subordinação; confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. Na verdade, a Constituição Federal em nenhum dispositivo utiliza a expressão “órgão auxiliar”; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração, em auxílio, em apoio, ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Portanto, os tribunais de contas são instituições autônomas e independentes que desempenham um papel fundamental no sistema de controle externo da administração pública. Eles não estão subordinados a nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e possuem uma posição de neutralidade e imparcialidade.

A autonomia e independência dos tribunais de contas são garantidas pela Constituição Federal e fundamentais para que possam exercer suas atribuições de forma livre, isenta e sem interferências políticas ou de outros poderes.

Atribuições dos Tribunais de Contas: Matérias e Aspectos

A Constituição Federal prevê no *caput* do artigo 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e demais entidades da Administração Pública será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

Houve então uma enumeração das modalidades de controle, ou seja, matérias que seriam sujeitas à fiscalização pelo controle externo, incluindo o controle exercido pelo Tribunal de Contas.

As dimensões de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial cuidam da averiguação da legalidade, legitimidade e conformidade dos lançamentos e escriturações contábeis, da arrecadação de receitas e execução de despesas, da execução orçamentária, da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão, entre outros.

Essas modalidades de controle recaem sobre aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, já que a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas não são especificamente critérios fiscalizados, mas sim condutas da administração objeto de controle.

Conforme Medauar (2020, p. 128), “legalidade diz respeito à verificação da conformação do ato, medida ou atuação administrativa às respectivas normas embasadoras. É o princípio da legalidade aplicado à gestão contábil, financeira, patrimonial”.

Em relação aos aspectos da legitimidade, observa Mileski (2018, p. 294):

De uma maneira geral, legitimidade deriva de legalidade. Legitimidade seria então estar conforme a lei e ao Direito. Contudo, deixa de encerrar apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além, na medida em que se estrutura em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais — o interesse público.

A economicidade vem bem delimitada no Glossário de Termos de Controle Externo do TCU (2017, p. 17) como sendo “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos colocados à sua disposição (TCU, 2010; ISSAI 300)”.

Por fim, “os termos aplicação de subvenções e renúncia de receitas, que sucedem à menção dos três aspectos, estão aí presentes de forma inadequada, pois

não se revestem do sentido de aspecto das fiscalizações, sendo, isto sim, atuações da Administração sob o controle dos Tribunais de Contas” (Medauar, 2020, p. 128).

Rol de Atribuições

A Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas diversas responsabilidades, tais como:

- I. Avaliar as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, emitindo um parecer prévio em até 60 dias após o recebimento das contas.
- II. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelos recursos públicos da administração direta e indireta, incluindo fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público federal, além de responsabilizar aqueles que causarem prejuízos ao erário público por perda, extravio ou outras irregularidades.
- III. Avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, incluindo fundações públicas, exceto nomeações para cargos de provimento em comissão, e também as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, desde que não haja mudança no fundamento legal do ato concessório.
- IV. Realizar inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissões técnicas ou de inquérito, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
- V. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais nas quais a União participe do capital social.
- VI. Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pela União por meio de convênios, acordos ou outros instrumentos semelhantes, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios.
- VII. Fornecer informações solicitadas pelo Congresso Nacional, suas casas legislativas ou comissões, relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de resultados de auditorias e inspeções realizadas.
- VIII. Aplicar sanções previstas em lei aos responsáveis por despesas ilegais ou irregularidades nas contas, incluindo multas proporcionais ao dano causado ao erário.

- IX. Estabelecer prazos para que órgãos ou entidades adotem as medidas necessárias para cumprir a lei, caso sejam identificadas ilegalidades.
- X. Suspender a execução de atos impugnados, caso não sejam atendidos, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
- XI. Reportar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos encontrados durante as atividades de fiscalização. Essas atribuições conferem ao Tribunal de Contas uma função importante no controle externo da administração pública, visando garantir a legalidade, a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Portanto, a Constituição Federal anunciou que o controle externo ficaria a cargo do Congresso Nacional, mas que haveria, nesse mister, auxílio do TCU ao qual atribuiu onze competências, sem prejuízo de outras previstas no texto constitucional ou nos demais diplomas legais.

Outra importante atribuição do Tribunal de Contas vem descrita no §2º do art. 74, que legitima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a apresentar denúncias à Corte, dando azo ao controle provocado.

Em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, a Constituição Federal prevê a aplicação, no que couber, das normas estabelecidas ao TCU no que se refere à organização, composição e fiscalização, determinando que as constituições estaduais disponham sobre as respectivas Cortes de Contas, que serão obrigatoriamente integradas por sete conselheiros.

No caso de Santa Catarina, a Lei Orgânica do TCE-SC reproduziu quase que integralmente as atribuições previstas ao TCU. Como singularidade, trouxe o prazo de trinta dias para emissão de informação solicitada pela Assembleia Legislativa e para o pronunciamento conclusivo sobre as despesas não previstas, a competência para responder as consultas feitas por autoridades e a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de gestão.

Formas de controle exercidas pelo Tribunal de Contas

Diante de um Estado Democrático de Direito, o controle das ações tomadas pelos administradores e gestores da coisa pública mostra-se imprescindível para assegurar a correspondências dessas ações aos critérios adotados como legais e legítimos.

Segundo Mileski (2018, p. 181):

o controle da Administração Pública é corolário do Estado Democrático de Direito, tendo por objetivo verificar se a atividade administrativa ocorre de conformidade com o ordenamento jurídico nacional, a fim de evitar que a ação administrativa discrepe dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, o controle obsta o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta pautar sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.

Tem-se, portanto, que não há uma genuína democracia sem a existência de controle, já que os gestores eleitos para representar o povo assumem responsabilidades no gerenciamento da coisa pública e, assim, sujeitam-se a múltiplos tipos de controles.

Controle quanto ao objeto

O controle pode ser classificado em relação ao seu objeto em:

- a) de legalidade;
- b) de mérito; e
- c) de gestão.

O controle de legalidade busca averiguar a correlação de conformidade entre o ato praticado e as leis e normas preestabelecidas.

O controle de mérito analisa os critérios de conveniência e oportunidade adotados na conduta praticada.

O controle de gestão examina pontos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade alcançados pelos programas e comparando-os com as metas previamente estipuladas.

Controle quanto ao momento de sua realização

Quanto ao momento de execução, o controle pode ser classificado:

- a) prévio ou prospectivo;
- b) concomitante ou prospectivo; e
- c) posterior ou retrospectivo.

O prévio, como o nome já diz, ocorre antes da prática do ato e possui finalidade essencialmente preventiva. Exercido precipuamente pelos controles internos da organização, buscando corrigir falhas e aperfeiçoar os procedimentos adotados.

O concomitante se materializa durante a conduta controlada e normalmente ocorre por provocações externas.

O posterior surge com a falha ou inexistência do controle prévio e do concomitante, possuindo conteúdo corretivo e eventualmente sancionador.

Controle quanto ao posicionamento do órgão controlador

No que concerne à localização do órgão controlador, o controle se mostra:

- a) interno; ou
- b) externo.

O controle interno ocorre quando a ação de controle é realizada por órgão que pertence à mesma estrutura do poder controlado.

Segundo Luiz Henrique Lima (2023, p. 7)

Define-se como interno, quando o agente controlador integra a própria administração objeto de controle. O posicionamento interno pode referir-se tanto ao sistema de controle interno propriamente dito, previsto na CF, como aos controles administrativos, que incluem os recursos administrativos e o controle hierárquico, entre outros.

Já o controle externo pode se manifestar de três formas: controle externo jurisdicional; controle externo político; e controle externo técnico.

O jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário, sempre por provocação, em obediência ao princípio constitucional da inafastabilidade de jurisdição previsto no art. 5º da Constituição Federal. São mecanismos para o seu exercício: o mandado de segurança; a ação civil pública; a ação popular; o mandado de injunção; o *habeas corpus*; e o *habeas data*. Todos com previsão constitucional.

O político é realizado pelas Casas Legislativas, e o instrumento mais conhecido desse tipo de controle são as Comissões Parlamentares de Inquérito, que são constituídas para investigar fato determinado por prazo certo.

Por fim, o técnico é exercido pelos Tribunais de Contas em auxílio ao Poder Legislativo.

Controle quanto à forma de instauração

A doutrina ainda prevê como modalidades de controle quanto à forma de instauração:

- a) de ofício;

- b) por provocação; e
- c) compulsório ou periódico.

O controle de ofício ocorre sem qualquer provocação externa. Já o controle por provocação acontece justamente quando há pedido nesse sentido. Por fim, o controle compulsório ou periódico é visto quando há a apreciação das contas anuais dos chefes do poder Executivo.

O controle exercido pelo TCE-SC no recebimento das denúncias

As denúncias são uma maneira importante de permitir que os cidadãos participem ativamente do processo de controle. Ao recebê-las, a Corte de Contas pode investigar alegações de má gestão, desperdício de recursos e outras irregularidades.

O recebimento de denúncias pelo Tribunal de Contas concorre para a preservação da integridade e transparência na administração pública. De acordo com o dispositivo constitucional (art. 74 §2º), qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possui legitimidade para fazê-lo.

A mesma prerrogativa é atribuída aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, observado o campo de suas atribuições e limites de competência.

A Lei Orgânica do TCE-SC (LO/TCESC) repetiu o texto constitucional quanto aos legitimados para realizar a provocação, apresentando os seguintes requisitos de admissibilidade para o recebimento da inicial acusatória:

- a) denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se ao administrador ou ao responsável sujeito à sua jurisdição;
- b) ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- c) estar acompanhada de indício de prova; e
- d) conter o nome legível e assinatura do denunciante, sua qualificação e endereço.

A LO/TCESC também dispõe sobre o instituto da representação, que possui procedimento idêntico ao observado na denúncia, com a particularidade de ser formulada apenas por agentes públicos e algumas autoridades.

Quanto à importância das denúncias na persecução do controle externo, pode-se pontuar a promoção para:

- a) **Transparência:** as denúncias permitem que os cidadãos identifiquem e relacionem práticas suspeitas e exponham informações que, muitas vezes,

- permaneceriam ocultas, promovendo a transparência nas atividades públicas;
- b) Combate à corrupção: a corrupção é um dos principais problemas enfrentados pela administração pública. Ao receber denúncias de corrupção, o Tribunal de Contas pode atuar, combatendo à corrupção e mitigando possíveis danos ao erário;
 - c) Eficiência e eficácia: as denúncias podem revelar práticas ineficientes e ineficazes na utilização dos recursos públicos. A Corte de Contas poderá então identificar as áreas problemáticas e propor os aperfeiçoamentos necessários;
 - d) Prevenção e detecção de irregularidades: As denúncias tempestivas permitem que o Tribunal de Contas atue de forma preventiva, identificando possíveis danos supervenientes ou, pelo menos, impedindo a perpetuação da irregularidade. Além disso, as denúncias podem levar à detecção de irregularidades desconhecidas, permitindo a adoção de medidas imediatas;
 - e) A Participação cidadã: Ao permitir a participação ativa da sociedade no controle das atividades governamentais, o Tribunal de Contas fortalece a democracia e dá voz aos cidadãos, que passam a exercer um papel fundamental na fiscalização dos recursos públicos.

Por outro lado, o recebimento de denúncias deve ser realizado de maneira adequada, sem intensões ilegítimas ou ilegais similares as reprovadas pelo direito penal no crime de denúncia caluniosa.⁵ Além disso, é necessário que o Tribunal de Contas tenha estrutura e recursos adequados para investigar as denúncias recebidas e tomar as medidas necessárias para corrigir as deficiências identificadas.

Ciente disso, o TCE-SC editou a resolução nº TC-0165/2020, que instituiu o procedimento de seletividade destinado a priorizar as ações de controle externo do Tribunal que estejam alinhadas ao Planejamento e aos recursos disponíveis.

O art. 2 da norma prevê:

Art. 2º O procedimento de análise de seletividade padronizará o tratamento e a seleção de informações de irregularidades recebidas e dos dados encaminhados pelas unidades gestoras por força de normativo do TCE/SC,

⁵ Denúncia caluniosa – Art. 339. Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente (Brasil, 1940).

com a finalidade de racionalizar sua atuação e as demandas de fiscalização não previstas no planejamento anual.

Parágrafo único. O procedimento previsto no caput observará os critérios e relevância, risco, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, nos termos previstos em Portaria (TCE, 2020, p. 1).

Houve, portanto, uma padronização no recebimento das denúncias e representações, que, passaram a receber uma análise de seletividade do objeto apresentado em prol da racionalização administrativa e do direcionamento para as demandas de maior relevância para a administração pública catarinense e seus cidadãos.

Assim, toda e qualquer notícia de irregularidade passou a ser submetida ao que se denominou Procedimento Apuratório Preliminar (PAP).

No PAP é realizada a primeira análise das denúncias e representações recebidas pelo TCE-SC. Ele contribui para o direcionamento adequado dos recursos do Tribunal de Contas priorizando os esforços em ações de maior impacto em termos sociais, financeiros e orçamentários;

A Portaria n. TC-0156/2021 definiu os pesos e critérios considerados na análise da seletividade, prevendo duas etapas a serem observadas:

Art. 2º O procedimento de análise de seletividade para tratamento de denúncias e representações e de outras demandas de fiscalização será realizado em duas etapas:

- I. Apuração do índice RROMa – Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade; e
- II. Aplicação da Matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência (TCE, 2021).

O índice RROMa será calculado por meio da soma da pontuação atribuída aos indicadores de cada critério: Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade.

O critério de Relevância, que poderá atingir até 40 pontos, levará em consideração, se a matéria não envolver valores monetários, os seis critérios abaixo:

1ª quartil da população atingida pela irregularidade narrada;

2ª área do objeto;

3ª matéria;

4ª origem da informação;

5ª classificação no IEGM;

6ª Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M;

7ª quantidade de denúncias e representações do ente (se município) ou unidade gestora (se outro nível) em relação à mediana.

Caso a matéria envolva valores monetários a pontuação levará em conta:

- a) valor do possível prejuízo ao erário;
- b) quartil da população atingida pela irregularidade narrada;
- c) origem da informação;
- d) classificação no IEGM;
- e) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M;
- f) quantidade de denúncias e representações do ente (se município) ou
- g) unidade gestora (se outro nível) em relação à mediana.

Já os indicadores de Risco que poderão atingir até 25 pontos, considerarão:

- a) resultado da apreciação/julgamento da prestação de contas do ente, dos últimos 5 anos (Governo e Gestão);
- b) detecções na Matriz de Riscos;
- c) data da última auditoria realizada no ente (se município) ou unidade gestora (se outro nível);
- d) histórico de multa ou débito do atual gestor;
- e) existência de indício de fraude/corrupção.

O indicador de Oportunidade, que poderá chegar até 15 pontos, observará a data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos.

Concluindo a primeira fase da seletividade, o indicador de Materialidade, que poderá alcançar até 20 pontos, considerará o valor dos recursos fiscalizados e o impacto no orçamento do ente.

Portanto, a distribuição dos pontos no Índice RROMa observará os seguintes limites:

- a) Relevância: até 40 pontos;
- b) Risco: até 25 pontos;
- c) Oportunidade: até 15 pontos;
- d) Materialidade: até 20 pontos.

Dessa forma, caso o somatório da pontuação dos critérios Relevância, Risco, Oportunidade e Materialidade atingir, no mínimo, 50 (cinquenta) pontos percentuais do índice RROMa, o procedimento de análise de seletividade será submetido à análise GUT, segunda fase do PAP.

Em relação à pontuação específica a ser considerada para cada um dos itens relacionados no índice RROMa, o Anexo I da Portaria TC-0156/2021 traz os detalhes.

Por sua vez, na matriz GUT será atribuído 1 a 5 pontos para cada critério de Gravidade, Urgência e Tendência, com uma particularidade, já que nessa fase ocorrerá a multiplicação dos pontos atribuídos a cada critério.

Na Gravidade, as dimensões a serem avaliadas são:

- a) População do Ente atingida;
- b) Impacto Financeiro no Ente;
- c) Potencial de Prejuízo;
- d) Risco de Comprometimento da Prestação do Serviço.

Já a distribuição dos pontos ocorrerá da seguinte forma:

- a) Nota 5: quando o auditor considerar que as 4 dimensões foram afetadas;
- b) Nota 4: quando o auditor considerar que 3 dimensões foram afetadas;
- c) Nota 3: quando o auditor considerar que 2 dimensões foram afetadas;
- d) Nota 2: quando o auditor considerar que 1 dimensão foi afetada;
- e) Nota 1: quando o auditor considerar que nenhuma dimensão foi afetada.

Na Urgência será levado em consideração o tempo de início da fiscalização para assegurar atuação eficaz, com a seguinte distribuição:

- a) Nota 5: quando o auditor considerar que a fiscalização deve iniciar em até 1 mês ou mais rapidamente possível;
- b) Nota 3: quando o auditor considerar que a fiscalização pode iniciar em até 6 meses;
- c) Nota 1: quando o auditor considerar que a fiscalização pode demorar mais de 6 meses para iniciar;

Por fim, a Tendência considera o quadro de irregularidade apresentado e a possibilidade de piora por ausência de controle, nestes termos:

- a) Nota 5: quando o auditor considera que quadro tende a piorar em menos de 1 mês;
- b) Nota 4: quando o auditor considera que quadro tende a piorar em até 6 meses;
- c) Nota 3: quando o auditor considera que quadro tende a piorar em mais de 6 meses;
- d) Nota 1: quando o auditor considera que o quadro não tende a piorar ou pode melhorar.

Assim, ao cotejar todas essas dimensões com a pontuação correspondente e realizar a multiplicação, chegar-se-á ao resultado da Matriz GUT, de modo que, se a multiplicação alcançar a pontuação mínima de 48 pontos, o PAP será considerado apto a ser selecionado e convertido formalmente em processo de denúncia ou representação.

Portanto, ao final do procedimento apuratório preliminar, o Tribunal de Contas decidirá, de acordo com a pontuação obtida, se há necessidade de instaurar um processo formal de fiscalização ou não.

Caso a pontuação não alcance o exigido pela norma, ocorrerá o arquivamento. Contudo, o relator, mesmo nos casos de arquivamento, poderá solicitar informações suplementares ou a adoção de providências aos responsáveis pelo controle interno da unidade jurisdicionada.

O relator poderá também divergir da proposta de arquivamento e determinar, por meio de decisão fundamentada nos critérios de seletividade, a continuidade da atividade fiscalizatória.

É importante ressaltar que o PAP não tem caráter decisório. Ele serve como uma fase inicial de investigação para subsidiar a tomada de decisão sobre a necessidade de aprofundamento da fiscalização.

Em suma, o procedimento apuratório preliminar do Tribunal de Contas de Santa Catarina é uma etapa importante do processo de fiscalização, em que são realizadas atividades preliminares de investigação para avaliar a existência de indícios de irregularidades. Essa etapa contribui para garantir que os esforços sejam direcionados às demandas de maior impacto social, financeiro e orçamentário.

Conclusão

No atual cenário democrático, os tribunais de contas desempenham um papel fundamental no controle das contas públicas e, nesse importante mister, as denúncias e representações são dispositivos que auxiliam na transparência, eficiência e boa administração pública.

As denúncias e representações muitas vezes revelam desvios de recursos, corrupção, nepotismo e outras práticas ilegais que podem passar despercebidas. Ao receber essas comunicações, o Tribunal de Contas tem a oportunidade de iniciar uma investigação e tomar as medidas necessárias.

Além disso, as denúncias e representações são importantes mecanismos de participação cidadã, permitindo que os indivíduos exerçam seu papel de fiscalizadores da Administração Pública. Elas encorajam a sociedade a participar ativamente na identificação de possíveis irregularidades, promovendo uma cultura de responsabilidade e *accountability*.

No entanto, também existem alguns pontos obscuros ou desafios relacionados ao recebimento das denúncias e das representações pelos tribunais de contas.

A elevada carga de trabalho e os procedimentos burocráticos envolvidos podem gerar certa demora na conclusão da fiscalização na resposta esperada, aumentando a sensação de impunidade e de frustração por parte dos denunciantes e da sociedade em geral.

Além disso, nem todas as denúncias apresentadas são necessariamente verdadeiras ou têm fundamentos sólidos, de modo que é preciso realizar uma análise criteriosa para separar informações relevantes de acusações infundadas ou maliciosas, evitando que recursos sejam desperdiçados em investigações sem embasamento.

É essencial que os tribunais de contas estejam atentos a esses desafios e adotem medidas para enfrentá-los. Isso inclui a implementação de sistemas seguros para receber as denúncias, a capacitação dos servidores para analisar e investigar adequadamente as comunicações recebidas, e a divulgação transparente dos resultados das apurações.

Em atenção a esse complexo cenário, que de um lado impõe uma resposta célere e efetiva à sociedade e de outro apresenta limitações financeiras e de pessoal, o Procedimento Apuratório Preliminar foi implementado pelo TCESC.

Essa ferramenta vem se mostrando eficiente na priorização de ações com impacto social, financeiro e orçamentário e na celeridade das respostas dadas à sociedade.

Em suma, o recebimento das denúncias e das representações pelo Tribunal de Contas traz benefícios significativos, como a detecção de irregularidades e a participação cidadã. No entanto, é necessário lidar com desafios relacionados à proteção dos denunciadores, à verificação da veracidade das informações e à agilidade na resposta às denúncias. Ao enfrentar esses desafios, os tribunais de contas podem fortalecer seu papel na promoção da transparência e da boa governança na administração pública.

Referências

BARROS FILHO, Fernando do rego. Tribunais de Contas e a Evolução do Controle Externo Sob a Perspectiva Constitucional *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo (SP): Revista dos Tribunais, 2022. Cap. 19. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-brasileiro-organizacao-do-estado-e-dos-poderes/1440744486>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em:

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEDAUAR, Odete. Controle do Tribunal de Contas. *In*: MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4093/4271/27964>. Acesso em: 11 jun. 2023.

MILESKI, Helio Saul. O sistema de fiscalização das contas públicas. *In*: MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1302/1348/13654>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SANTA CATARINA. *Lei n.º 1366, de 4 de novembro de 1955*. Cria o Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/go->

verno/sc/lei-ordinaria-n-1366-1955-santa-catarina-cria-o-tribunal-de-contas-do-estado-e-da-outras-providencias-1961-12-19-versao-compilada. Acesso em: 06 jul. 2023.

STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190*, de 10 de março de 2010. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 06 jul. 2023.

TCE. *Resolução nº TC-0156/2021*. Define os critérios e os pesos do procedimento de análise de seletividade, na forma da Resolução n. TC-0165/2020. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20156-2021%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 06 jul. 2023.

TCE. *Resolução nº TC-0165/2020*. Institui o procedimento de seletividade e altera o Regimento Interno para dispor sobre o Procedimento Apuratório Preliminar. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%-C3%83O%20N.%20TC%200165-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 06 jul. 2023.

TCU. Glossário de termos do controle externo. *Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial*, Ano. 36, n. 11. Brasília: TCU, 2017.

A ENTREVISTA INVESTIGATIVA ENQUANTO TÉCNICA GARANTIDORA DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

Carolina Surita Wojahn⁶

João Artur Souza⁷

Resumo: A presente pesquisa objetiva analisar qual a relevância da aplicação da técnica da entrevista investigativa para a garantia dos direitos humanos no âmbito das polícias investigativas. A coleta de informações por intermédio de depoimentos de vítimas, testemunhas e suspeitos faz parte da rotina investigativa das polícias judiciárias. Assim, faz-se necessário o aprofundamento do estudo quanto às contribuições da técnica de entrevista investigativa para o acesso a informações evitando-se práticas abusivas e/ou coercitivas. Em relação à metodologia utilizada, o trabalho se apresenta como de natureza teórica, adequando-se em um método de revisão não sistemática da literatura. Diante das pesquisas realizadas, é possível concluir que o adequado emprego da entrevista investigativa, notadamente no que se refere à utilização do protocolo *PEACE*, promove a cooperação com entrevistados, resultando em uma colheita de informações mais fidedigna e em maior número em contextos investigativos, bem como sua utilização evita a prática de interrogatórios coercitivos e estressores, garantindo, assim, respeito aos direitos humanos do entrevistado.

Palavras-chave: entrevista investigativa; Protocolo *PEACE*; Direitos Humanos; Polícia Judiciária.

Introdução

Em 2004 veio à tona um escândalo de abusos e tortura na prisão de Abu Ghraib, no Iraque. As fotografias e relatos revelaram práticas de humilhação, maus-tratos físicos e psicológicos infligidos a prisioneiros por soldados norte-americanos. Segundo o *Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) (2004)*, esses abusos ocorreram durante interrogatórios com o objetivo de obter informações de suspeitos de atividades insurgentes. Esse caso chocante expôs violações graves dos direitos humanos, incluindo tratamento desumano, tortura e abuso sexual (Taguba, 2004).

⁶ Delegada de Polícia do Estado de Santa Catarina. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (2008). Pós-Graduação Lato Sensu pela Universidade Federal de Pelotas - especialização em Direito Ambiental e Pós-Graduação Lato Sensu - especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Pós-Graduação em Gestão de Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada da ACADEPOL-SC. Coautora do Livro *Temas de Direito do Consumidor*, publicado em 2009 pela editora Delfos.

⁷ Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina no Departamento de Engenharia do Conhecimento. Graduação em Matemática (Licenciatura) pela Universidade Federal de Santa Catarina (1989) e em Direito pela Universidade do Sul Catarinense, mestrado em Matemática e Computação Científica pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Grupo de pesquisa IGTI - Inteligência, Gestão e Tecnologias para Inovação. Na pós-graduação atua no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento e no Mestrado Profissional em Direito da UFSC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6695591100082194>

Em 1989, cinco adolescentes negros e latinos foram acusados e condenados por estuprar uma mulher no Central Park, em Nova York. Durante os interrogatórios, os jovens foram submetidos a técnicas de interrogatório coercitivas, intimidação e coerção psicológica por parte dos investigadores. Posteriormente, foi descoberto que as confissões foram obtidas sob pressão e coerção, resultando em condenações injustas. Em 2002, suas condenações foram anuladas, e eles foram absolvidos após a descoberta de evidências de DNA que comprovaram sua inocência (Burns, 2011).

Esses dois exemplos destacam casos emblemáticos nos quais ocorreram graves violações dos direitos humanos durante interrogatórios. Eles ressaltam a importância do respeito aos direitos individuais e à dignidade dos suspeitos, além de destacar a necessidade de garantir práticas éticas e dentro dos limites legais nos atos de interrogatório.

Desde a década de 1980, em resposta a uma série de condenações equivocadas, o Reino Unido passou a reavaliar o papel do investigador no contexto das investigações, não centralizando mais os esforços em simplesmente obter uma confissão do indivíduo apontado como suspeito, mas sim de angariar o maior número de informações possíveis, evitando-se práticas estressoras e abusivas (Ballardin, 2010). Dentro deste contexto é que surge a chamada entrevista investigativa, técnica que vem sendo consolidada para oitivas em contextos investigativos e amplamente utilizada por diversas forças policiais ao redor do mundo (Cecconello; Milne; Stein, 2022).

Assim, o presente trabalho busca ampliar a discussão referente ao impacto do uso das técnicas de entrevista investigativa em investigações policiais para a garantia dos direitos humanos não só dos suspeitos, mas também para vítimas, testemunhas e em última análise para o próprio policial investigador.

Para tanto, a metodologia utilizada para o presente estudo é de natureza teórica, adequando-se em um método de revisão não sistemática da literatura. Pretendeu-se analisar, portanto, a bibliografia pesquisada, apresentando o resultado dos dados coletados quanto ao levantamento bibliográfico.

Na primeira seção do artigo, procurou-se discorrer sobre o surgimento e a evolução da entrevista investigativa, em seguida foram apresentados os objetivos da técnica. Em seguida, o estudo se restringiu a análise do impacto da técnica de entrevista investigativa, em especial à utilização do *rapport*, para a garantia dos direitos humanos dos entrevistados no âmbito de investigações policiais.

A entrevista investigativa: surgimento e evolução

Faz parte da dinâmica das investigações policiais a oitiva dos envolvidos no delito em que se apura (vítima e suspeito), bem como de eventuais testemunhas. A forma pela qual estas oitivas são conduzidas tem um grande impacto no resultado da investigação policial. Segundo Ballardin (2010), historicamente, o principal objetivo dos interrogatórios no contexto policial era o de obter uma confissão do suspeito, privilegiava-se, assim, a confissão em prejuízo da obtenção de informações. Este *modus operandi* de atuação das forças policiais teve como resultado diversas confissões forçadas, as quais foram associadas a sucessivas condenações injustas (CTI, 2017).

Assim, o Reino Unido elaborou o *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)*, como reação as condenações errôneas advindas de confissões forçadas. Entre os postulados desta Lei, constava a obrigatoriedade da gravação em áudio das entrevistas policiais com suspeitos e a voluntariedade das confissões. Altera-se, desse modo, o paradigma, o foco não é mais a obtenção da confissão e sim a coleta do maior número de informações que possam auxiliar na investigação (Ballardin, 2010).

Em 1992, psicólogos e policiais se reuniram na cidade de Manchester, Inglaterra, para a construção de um modelo teórico e prático acerca dos objetivos da entrevista e das competências a serem desenvolvidas por um entrevistador. Deste estudo resultou o modelo de entrevista chamado *PEACE*, no qual cada letra representa uma etapa a ser seguida (Cecconello; Milne; Stein, 2022). De acordo com o Home Office Circular nº 22 (1992), o protocolo PEACE seria estruturado da seguinte forma: P- Planejamento e preparação (*Planning and Preparation*); E- Engajar e explicar o processo de entrevista (*Engage and Explain*); A- Obtenção do relato (*Account*); C- Fechamento da entrevista (*Closure*); E- Avaliação da entrevista (*Evaluation*).

O protocolo PEACE é conhecido como um método eficaz na condução de entrevistas investigativas. O manual "Achieving Best Evidence", do Home Office do Reino Unido (2011), traz o protocolo PEACE como uma abordagem recomendada para entrevistas investigativas, uma vez que baseado em uma abordagem não confrontacional e tem como objetivo criar um ambiente favorável à obtenção de informações precisas e confiáveis. Assim, a adequada aplicação do protocolo PEACE contribuiria para a obtenção de evidências de qualidade e, conseqüentemente, com o aprimoramento dos processos investigativos.

A chamada entrevista investigativa foi gerada a partir das diretrizes do protocolo PEACE e atualmente vem sendo utilizada por um número cada vez maior de policiais ao redor do mundo. Tal método é resultado de anos de estudos e pesquisas

científicas (Cogjus, 2021) e foi desenvolvido a partir de significativa quantidade de evidências de que a utilização de técnicas calcadas em abusos e coerções não produzem informações confiáveis (CTI, 2017).

Esta evolução da temática tem como objetivo a obtenção de relatos com uma maior quantidade de informações e que se mostram fidedignas ao fato investigado.

Segundo a CTI, *Convention Against Torture Initiative* (2017), a *Norwegian Police University College*, a partir do protocolo *PEACE*, estruturou o seguinte modelo de entrevista investigativa:

Etapa 1: Planejamento e Preparação

Planejamento refere-se ao processo de aprontar-se para a entrevista, tanto estrategicamente quanto mentalmente. Imaginar todas as explicações alternativas para o ocorrido mostra-se fundamental para evitar o viés de confirmação. Apesar de muitos policiais relataram que, em razão do elevado volume de trabalho nas unidades policiais, não dedicam tempo ao estudo do caso antes de iniciar a entrevista, tal medida mostra-se essencial, vez que diminui a chance de retrabalho, evitando-se a intimação para novo ato ao se constatar que alguns tópicos não foram abordados na entrevista inicial. Sobre a temática, discorre Ambrosio (2015, p. 36-37):

Essa etapa é fundamental para o sucesso da entrevista. Os psicólogos que desenvolveram a técnica da entrevista cognitiva aconselham aos entrevistadores realizar a fase de preparação e planejamento por escrito, anotando as perguntas-chave que deverão ser feitas ao entrevistado, pois não é incomum que perguntas importantes sejam esquecidas pelo entrevistador durante a coleta do testemunho. Elaborar perguntas antecipadamente, no entanto, não significa estabelecer hipóteses antecipadas sobre a ocorrência dos fatos. Por isso, o entrevistador deve estar atento para examinar o caso com imparcialidade e não formular perguntas como forma de confirmar suas suposições sobre os acontecimentos.

Essa metodologia ajuda a garantir que todos os pontos relevantes sejam abordados e que nenhuma informação importante seja negligenciada.

Já a preparação consiste em deixar pronto o ambiente físico no qual será realizada a entrevista. A sala estar pronta quando da chegada do entrevistado, devendo o policial entrevistador atentar-se para a disposição das cadeiras, sistema de gravação, e elementos visuais na sala que possam distrair o entrevistado (COGJUS, 2021).

Etapa 2: Introdução e construção do *rapport*

Nesta fase deve-se explicar ao entrevistado o motivo pelo qual foi intimado a comparecer na unidade policial e indicar todas as formalidades legais do ato. Ademais, explicar ao entrevistado qual será a sistemática e os objetivos da entrevista, isso diminui a ansiedade e possibilita a colaboração entre os envolvidos (Ambrosio, 2015).

Ainda, o entrevistador deve esforçar-se para construir uma relação de cooperação com o entrevistado (*rapport*), de modo a estimular a memória e a comunicação (COGJUS, 2021).

Esta etapa é essencial para o êxito das etapas seguintes. Criar um ambiente calmo e respeitoso facilita a cooperação do entrevistado. Além do mais, durante a entrevista investigativa, é fundamental garantir a confidencialidade das informações fornecidas pelo entrevistado, para que este sinta-se à vontade para compartilhar informações sem medo de retaliação.

Questionar como o entrevistado está se sentindo, evidenciando preocupação com o seu bem-estar, também faz parte da metodologia desta etapa. Agindo assim, o policial entrevistador faz com que o entrevistado se sinta seguro e confortável em prestar seu depoimento. Ao proporcionar esse momento, o entrevistador permite que o entrevistado externar suas preocupações e angústias, podendo, assim, investir suas energias mentais para lembrar e narrar os fatos presenciados (Ambrosio, 2015).

Etapa 3: Relato livre

O investigador deve permitir que o entrevistado apresente seu relato sobre o evento em apuração sem interrupções. Aqui é necessário praticar a escuta ativa, ou seja, prestar a atenção no que se está sendo dito, sem interrupções desnecessárias. O policial deve encorajar o entrevistado a contar sua versão dos eventos, permitindo que ele o narre livremente sem interrupções ou sugestões do entrevistador, utilizando sua própria narrativa. Desse modo, aumenta-se a possibilidade de se angariar uma quantidade maior de informações confiáveis, porquanto se evita influências na memória das vítimas, testemunhas e do suspeito (COGJUS, 2021). Nesta toada, leciona Ambrosio (2015, p. 41):

A interrupção da fala da testemunha pode transmitir a ideia de que aquilo que ela está dizendo é errado ou desnecessário, podendo levar o entrevistado a relatar menos informações voluntariamente. Além desse efeito inibitório sobre o relato livre dos fatos, as interrupções atrapalham o processo de recuperação de informações na memória, pois o entrevistado é mais demandado mentalmente na medida em que deve suspender o seu relato espontâneo para compreender e responder à nova pergunta do entrevistador.

Etapa 4: Clarificação e Revelação

Após o relato livre do entrevistado, o entrevistador deve concentrar-se em clarificar tópicos relevantes para o deslinde do caso ou ainda dirimir dúvidas advindas do relato, encorajando o entrevistado a fornecer informações por intermédio de perguntas abertas, de modo a evitar o sugestionamento (COGJUS, 2021).

Sobre as habilidades do entrevistador, destaca Ambrosio (2015, p. 36):

O último fator do testemunho é a expressão, compreendida como a capacidade de transformar uma lembrança em palavras. São poucas as pessoas que têm inteligência verbal suficiente para dar uma expressão exata de suas memórias. A testemunha tem uma dupla tarefa: compreender a pergunta e encontrar palavras que expressem com precisão e clareza as lembranças que possui do fato presenciado. Por isso, o entrevistador deve estar atento ao nível de desenvolvimento da linguagem da testemunha para formular perguntas que sejam compreensíveis a essa pessoa de acordo com a sua maturidade linguística.

Havendo evidências, estas devem ser reveladas após o relato livre do entrevistado.

Etapa 5: Fechamento

O policial deve resumir o que foi dito pelo entrevistado, realizando um fechamento positivo do ato, colocando-se à disposição para eventuais questionamentos e encerrando a gravação (COGJUS, 2021). Aqui é importante que o entrevistado saia num estado emocional positivo, vez que é possível que ele seja intimado novamente, como por exemplo, em sede de ação penal (Ambrosio, 2015).

Etapa 6: Avaliação

Esta etapa tem por objetivo o aprimoramento da técnica, devendo o policial refletir se a metas e os objetivos foram alcançados, se a entrevista foi bem conduzida e se há pontos a serem melhorados (COGJUS, 2021). Tal avaliação é muito importante para o aperfeiçoamento do entrevistador, bem como da própria metodologia da entrevista investigativa (Ambrosio, 2015).

Percebe-se, assim, que a entrevista investigativa propõe um processo estruturado e sistemático de coleta de dados e informações de testemunhas, vítima e suspeitos que podem ajudar a esclarecer os fatos e identificar os envolvidos em eventos criminosos (Penteado Filho, 2017).

Objetivos da entrevista investigativa

Os objetivos da entrevista investigativa no contexto das investigações criminais são diversos e têm como finalidade principal obter informações relevantes que contribuam para a elucidação dos fatos e a identificação dos envolvidos em eventos criminosos.

Como já explicitado, a entrevista investigativa desempenha um papel fundamental no processo de obtenção de informações em investigações criminais, sendo reconhecida como ferramenta essencial para os investigadores obterem, diretamente das pessoas envolvidas nos eventos em investigação, detalhes, pistas e obter *insights* valiosos que podem ajudar na compreensão dos fatos e na identificação dos responsáveis por crimes.

Para Milne e Bull (2018), a entrevista investigativa tem como objetivos gerais: coletar informações precisas e detalhadas sobre o evento criminoso; a obtenção de declarações completas e confiáveis dos envolvidos, garantindo a integridade das evidências; estabelecer a credibilidade dos relatos e identificar possíveis inconsistências; explorar detalhes adicionais que possam ajudar a entender a natureza do crime e identificar outras linhas de investigação e possíveis áreas de enfoque.

Ainda, Lyman (2014) refere-se à entrevista investigativa como um elemento-chave na fase de coleta de informações durante uma investigação criminal. Mediante o processo de entrevista, os investigadores podem reunir informações relevantes, analisar a credibilidade dos relatos, identificar inconsistências e estabelecer conexões entre os elementos do caso.

Denota-se, assim, que o objetivo central da entrevista investigativa é a obtenção de relatos com informações fidedignas, acuradas, sobre o fato criminoso que está sendo apurado, informações estas que possam ser sustentadas, posteriormente, em juízo (CTI, 2017). Há diversos estudos que indicam que policiais que se utilizam das técnicas de entrevista investigativa conseguem obter do entrevistado informações mais confiáveis e em maior quantidade, além de garantir a integridade física e psicológica deste, uma vez que não emprega práticas abusivas e coercitivas (Matsumoto; Hwang, 2021), temática esta que será abordada em seguida.

Entrevista investigativa e a proteção aos direitos humanos

A despeito de toda robustez da doutrina dos direitos humanos na sociedade contemporânea, ainda não é possível falar na erradicação da tortura durante interrogatórios conduzidos por agentes de Estado em diversas partes do mundo (Méndez, 2021). Existe, ainda, em muitos países, a “cultura da confissão” nos sistemas policiais e de justiça criminal, o que pode incentivar práticas coercitivas/abusivas por parte de seus operadores no intuito de se extrair informações (CTI, 2017).

Não se olvida que o trabalho investigativo da polícia judiciária deve ser célere, ante a gravidade de boa parte dos delitos apurados. No entanto, a pressão por resultados rápidos pode levar a práticas investigativas agressivas e violações dos direitos dos entrevistados. A busca por informações relevantes pode levar investigadores a adotarem técnicas coercitivas, como intimidação, perguntas reiteradas, ameaças ou até mesmo tortura. Essas práticas, além de incompatíveis com os princípios dos direitos humanos, resultam na obtenção de informações imprecisas, prejudicando a justiça e a credibilidade do processo investigativo.

Testemunhos equivocados, bem como confissões obtidas por intermédio de interrogatórios coercitivos e estressores resultaram em inúmeras condenações injustas. Tais erros de justiça influenciaram no pleito por mudanças em relação à metodologia utilizada pelos policiais para angariar informações (Ballardin, 2010). Em razão disso, conforme já explanado anteriormente, o Reino Unido dedicou-se a criar um arcabouço legal, bem como a instituir uma padronização do interrogatório poli-

cial por meio do cumprimento do PEACE (Alison *et al.*,2013), tornando-se referência mundial na temática.

Assim é que se percebeu, ao longo da década de 1990, que métodos coercitivos tradicionais de interrogatório resultaram em policiais pouco hábeis, além de terem causado a falta de confiabilidade da instituição policial perante a sociedade. A partir de então, o escopo do ato de interrogatório foi modificado, não sendo mais o de obter uma confissão e sim, o de angariar informações em maior quantidade e mais precisas, no intuito de obter evidências que auxiliem na resolução do fato criminoso, passando-se a utilizar a expressão entrevista investigativa (Beunea; Giebelsae; Sanders, 2009).

Realizar uma boa entrevista demanda uma preparação especial por parte do entrevistador, uma vez que o entrevistado precisa acessar informações sobre episódios que ocorreram no passado, muitas vezes com grande lapso temporal, revelando-se um complexo processo cognitivo. Assim, é tarefa do entrevistador auxiliar o entrevistado a resgatar tais informações, e que estas sejam obtidas em maior quantidade e qualidade, a respeito dos fatos (Ballardin, 2010).

A entrevista investigativa contrapõe-se à prática de interrogatórios, os quais têm como objetivo principal obter uma confissão, utilizando para tanto, de métodos coercitivos e postura acusatória por parte do investigador. Segundo Ceconello, Milne e Stein (2022, p. 493), "um interrogatório cujo foco é obter uma confissão tende a resultar em poucas informações confiáveis e, até mesmo, a levar inocentes a confessarem um crime que não cometeram, devido à coerção psicológica causada pelo interrogador".

Pressupõe tal método, a condução de entrevista de forma não coercitiva, enfocando a obtenção de informações com base em fatos e evidências. Isso envolve fazer perguntas abertas, permitindo que os entrevistados narrem suas versões dos eventos, em vez de pressioná-los a confirmar uma narrativa específica (Fisher, 2017). Para Ambrosio (2015, p. 44), "Quando o entrevistador elabora as perguntas para autenticar suas suposições e expectativas sobre o acontecimento, corre-se o risco de os entrevistados abandonarem suas ideias e confirmarem as hipóteses do entrevistador, produzindo falsos relatos".

As boas práticas de entrevista investigativa enfatizam a importância de respeitar a dignidade e os direitos fundamentais dos entrevistados. Isso inclui tratar os entrevistados com cortesia, evitar linguagem ofensiva, não fazer ameaças ou promessas falsas, garantir a privacidade e o respeito à presunção de inocência.

Neste mesmo sentido, destaca Ambrosio (2014, p. 49):

A capacidade de explorar adequadamente uma prova testemunhal pode ser um dom inato do entrevistador, mas, na maioria das vezes, é treinamento na aplicação de uma técnica de entrevista correta. O bom entrevistador é aquele que consegue, sem se utilizar de meios coercitivos ou opressivos, estimular no entrevistado a vontade de falar espontaneamente, fornecendo a maior quantidade possível de informações verídicas sobre os fatos. O testemunho nada mais é do que um teste de memória para o indivíduo. Por isso, o entrevistador deve desenvolver a habilidade de fazer com que a testemunha se engaje no processo de busca de informações na memória.

Considerando que o objetivo das investigações realizadas pela Polícia Judiciária é desvendar o fato criminoso, a utilização, durante o interrogatório, de métodos coercitivos, que aplicam pressões externas, pode resultar em falsas confissões, contaminando, assim, o valor probatório do ato, e, conseqüentemente, a investigação em si (Alison *et al.*, 2013). Desse modo, a técnica do *rapport* permite a criação de engajamento do entrevistado, que, ao perceber que está sendo ouvido por um profissional com postura empática, humana, dentro de um contexto de respeito aos seus direitos, tendo a ser mais colaborativo. O policial, ao se utilizar de tal metodologia, é capaz de obter mais informações, não correndo riscos éticos ou legais.

O *rapport*, para a entrevista investigativa, pode ser conceituado como uma técnica no qual se pretende a formação de uma aliança de trabalho por intermédio de diferentes comportamentos que permitem ao entrevistador adaptar seu modo de comunicação no intuito de estabelecer uma relação de confiança, bem como de escuta ativa do relato do entrevistado (COGJUS, 2021).

Tickle-Degnen e Rosenthal (1990) definem como a natureza do *rapport* a prática de três elementos, quais sejam: atenção mútua, positividade, e coordenação entre o entrevistador e o entrevistado. A atenção mútua reveste-se em demonstrar ao entrevistado qual a importância em ouvi-lo; a positividade consiste em portar-se como aliado do entrevistado, bem como em criar um ambiente descontraído, diminuindo a tensão existente, naturalmente, pelo ato em si; e a coordenação seria demonstrar empatia para com o entrevistado, sem sinalização de julgamentos (Cecconello; Milne; Stein, 2022).

De tal modo, o *rapport* tem como função a obtenção de uma maior colaboração por parte de quem está sendo ouvido, de forma que haja um esforço maior para prestar informações.

Segundo Collins, Lincoln e Frank (2002, p. 6), "a construção de *rapport* estabelece harmonia na entrevista, leva à discussão livre e cria disposição na mente do entrevistado e, portanto, é considerado o elemento mais importante no processo

de comunicação pessoa a pessoa". Esta relação colaborativa entre entrevistador e entrevistado (*rapport*) é recomendada pelas principais diretrizes de entrevistas e defendidas por agentes da lei que a utilizam, os quais, aliados a estudos teóricos, avaliam ser uma das técnicas que mais entregam resultados positivos nas entrevistas policiais (Wolfs *et al.*, 2022).

O estabelecimento do *rapport* possibilita o engajamento do entrevistado, reduzindo sua ansiedade e nível de estresse, levando o entrevistado a ser mais colaborativo em relação a esclarecimentos referentes à investigação policial (Cecconello; Milne; Stein, 2022). Ser ouvido em uma sede policial não é, para a maior parte das pessoas, um ato corriqueiro, de forma que estar em tal ambiente tende a provocar desconforto no entrevistado, motivo pelo qual o estabelecimento de um bom *rapport* é essencial para facilitar a colheita de informações (Ballardin, 2010). Sobre o assunto, discorre Ambrosio (2015, p. 36):

Outro elemento que interfere na tarefa de recuperação é o estado psicológico da testemunha. Todas as pessoas já vivenciaram a experiência de estar em um momento relaxado, descontraído e, de repente, vir à mente uma ideia criativa. Isso ocorre porque tanto a memória quanto a criatividade precisam de um estado relaxado para se manifestar. Isso é chamado em Psicologia de *insight*. Assim, a testemunha deve estar o mais relaxada possível para facilitar o processo de recuperação das informações armazenadas na memória.

Estudos científicos indicam que testemunhas conseguiram recordar mais detalhes em entrevistas nas quais foram utilizadas abordagens humanitárias, com enfoque em *rapport*, em contraponto a entrevistas com abordagem dominante/coercitiva (Richardson; Nash, 2021). Neste sentido, insta mencionar pesquisa realizada com o intuito de examinar os resultados advindos da prática de entrevista investigativa, no qual se concluiu que suspeitos de crimes sexuais que confessaram terem cometido crimes perceberam que seus entrevistadores tiveram postura mais ética e humana do que aqueles que negaram o delito (Giles *et al.*, 2021).

A utilização das técnicas de entrevista investigativa, além de garantir a integridade física e psicológica do entrevistado, uma vez que não emprega práticas abusivas e coercitivas, resultaria em informações mais acuradas e em maior quantidade, havendo diversos estudos neste sentido (Matsumoto; Hwang, 2021). Em relação a entrevistas com suspeitos, a demonstração de atenção e empatia por parte do entrevistador é tida por muitos estudiosos da temática como sendo crucial para a colaboração e, em algumas situações, até mesmo ensejador de confissões (Alison *et al.*, 2013).

A prática de tortura, humilhação, coerção e rebaixamento de suspeitos de crimes resultam em expressivas desvantagens em longo prazo, por exemplo, a perda de confiança da sociedade no órgão policial, o que pode dificultar a coleta de informações (Alison *et al.*, 2013). Assim, a construção do *rapport* resulta em entrevistas policiais calcadas na ética (Matsumoto; Hwang, 2021), amparadas por vasto conteúdo doutrinário, aumentando, assim, a confiança da população nos órgãos estatais (CTI, 2017).

A prática de entrevistas calcadas em métodos estressores, não só afrontam a dignidade da pessoa humana, como também se mostram negativas para a investigação policial, uma vez que suspeitos de crimes que se depararam com abordagens agressivas tendem a não fornecer nenhum elemento de informação (CTI, 2017). Ao se utilizar técnicas baseadas na construção de relacionamento, no qual se pressupõe uma comunicação aberta entre as partes, o interrogado tende a ter mais dificuldade em omitir ou manipular informações, em razão da atmosfera criada (Alison *et al.*, 2013).

Apesar da máxima existente entre alguns setores da segurança pública de que “direitos humanos são para defender bandido” (Moraes, 2009), o respeito aos direitos humanos dos entrevistados não é apenas uma obrigação legal, mas também pode contribuir para a eficácia das investigações, ao garantir a validade e a confiabilidade das informações obtidas.

Ao seguir as diretrizes propostas pela entrevista investigativa, é possível garantir o respeito aos direitos humanos durante o processo de oitivas em âmbito de investigações policiais, promovendo a obtenção de informações relevantes de maneira ética, confiável e dentro dos limites legais, protegendo-se, assim, também o policial investigador de cometer deslizes éticos e legais.

Não podemos ignorar a participação das forças de segurança pública durante o período da ditadura militar, travestindo-se tais órgãos de instrumentos de repressão do Estado, podendo-se afirmar, ainda hoje, que as polícias padecem deste estigma junto à população brasileira (Betras; Rosemberg, 2013).

Em um Estado Democrático de Direito, as políticas públicas são instrumentalizadas pelos serviços públicos (Groberio; Pedra, 2022). A polícia judiciária, enquanto órgão público deve pautar suas ações de acordo com os princípios fundamentais dos direitos humanos, os quais são aplicáveis à condução de entrevistas investigativas.

A entrevista investigativa é uma técnica complexa que requer habilidades específicas por parte do entrevistador. A formação adequada, a experiência e o conhe-

cimento das melhores práticas são essenciais para conduzir entrevistas investigativas de maneira eficaz.

Neste sentido a oferta de treinamento adequado aos policiais para que estejam familiarizados com as técnicas e os princípios de entrevista investigativa revela-se de suma importância. Ao seguir essas diretrizes e boas práticas, é possível garantir o respeito aos direitos humanos durante o processo de entrevista investigativa, promovendo a obtenção de informações relevantes de maneira ética, confiável e dentro dos limites legais. É importante que as autoridades responsáveis pela condução das entrevistas estejam cientes dessas orientações e as incorporem em suas práticas investigativas.

Considerações Finais

O ato de ouvir testemunhas, vítima e suspeitos dentro das premissas da entrevista investigativa é pautado na garantia dos direitos humanos. O método em questão prevê, por meio do protocolo PEACE, a garantia dos direitos do entrevistado desde o início. Diversos estudos corroboram que práticas estressoras e coercitivas em interrogatórios não resultam em informações precisas e em maior quantidade.

Neste sentido, é necessária a mudança na mentalidade dos investigadores, vez que ao se utilizar o método da entrevista investigativa se pretende qualificar o serviço policial, o qual resultará em investigações policiais mais precisas, gerando assim uma maior credibilidade da polícia judiciária com a sociedade. A entrevista investigativa desempenha um papel fundamental no processo de obtenção de informações em investigações criminais. Ela oferece uma oportunidade valiosa para os investigadores coletarem informações relevantes, estabelecerem relações de confiança e avançarem no esclarecimento do fato criminoso.

Ao longo do presente trabalho foi analisado que o emprego da técnica de entrevista investigativa, a qual tem como uma de suas etapas a construção do *rapport* com o entrevistado, resulta em investigações policiais isentas de práticas abusivas e capazes de obter informações mais precisas e em maior quantidade. Foram apresentados diversos estudos científicos que respaldam tal afirmação.

O respeito aos direitos humanos é considerado um elemento essencial para o fortalecimento da confiança pública nas instituições policiais e para a obtenção de informações confiáveis e admissíveis em procedimentos legais e um sistema de justiça mais justo e equitativo. As oitivas realizadas no âmbito de investigações policiais conduzidas de acordo com os princípios éticos, respeitando os direitos humanos, garantem a integridade e a validade dos dados obtidos.

Referências

ALISON, Laurence J. *et al.* Why Tough Tactics Fail and Rapport Gets Results: Observing Rapport-Based Interpersonal Techniques (ORBIT) to Generate Useful Information From Terrorists Psychology. *Public Policy, and Law*. American Psychological Association, vol. 19, n. 4, 411–431, 2013.

AMBROSIO, Graziella. Psicologia do testemunho: técnicas de entrevista cognitiva. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, n. 46, p. 31-51, jan./jun. 2015.

BALLARDIN, Maria da Graça. *A entrevista investigativa e o policial entrevistador*. 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010, disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/4892>. Acesso em: fev. 2023.

BEUNE, Karlijn; GIEBELS, Ellen; SANDERS, Karin. Are you talking to me? Influencing behaviour and culture in police interviews. *Psychology, Crime & Law*, vol. 15, n. 7, p. 597–617, set. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10683160802442835>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*, vol. 14, n. 26, p. 162-17, jan./jul. 2013.

BURNS, Sarah. *The Central Park Five: A Chronicle of a City Wilding*. Estados Unidos: Knopf, 2011.

CECCONELLO, William W.; MILNE, Rebecca; STEIN, Lilian M. Oitivas e interrogatórios baseados em evidências: considerações sobre entrevista investigativa aplicado na investigação criminal. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 8, n. 1, p. 489-510, jan./abr. 2022.

COGJUS. Apostila do curso de Entrevista Investigativa aplicada ao interrogatório de Suspeitos. *Cogjus*, Passo Fundo, 2021.

COLLINS Roger; LINCOLN, Robyn; FRANK, Mark G. *The Effect of Rapport in Forensic Interviewing*, vol. 9, n. 1, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/27826975_The_Effect_of_Rapport_in_Forensic_Interviewing. Acesso em: 15 fev. 2023.

CTI. Convention Against Torture initiative, CTI Training Tools: Entrevista Investigativa em Casos Criminais. *CTI*, Genebra, Suíça, 2017. Disponível em <https://cti2024.org/resources-for-states/cti-tools-and-guides/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

FISHER, Ronald P. Interviewing Victims and Witnesses of Crime. *In: The Oxford Handbook of Criminology*. Edited by Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, 499-531. Oxford University Press, 2017.

GILES, Susan *et al.* An Economic Evaluation of the Impact of Using Rapport-Based Interviewing Approaches With Child Sexual Abuse Suspects. *Frontiers in Psychology*, v. 12, 9 dez. 2021.

GROBERIO, Sonia do Carmo; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Segurança Pública como responsabilidade de todos: análise à luz da teoria dos deveres fundamentais e das Políticas Públicas de Segurança. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXVII, v. 31, n. 1, p. 217-239, jan/abr 2022.

HOME Office (UK). *Achieving Best Evidence in Criminal Proceedings: Guidance on Interviewing Victims and Witnesses, and Using Special Measures*. Ministry of Justice, Reino Unido, 2011.

HOME Office Circular n. 22. *Principles of investigative interviewing*. London: The Home Office, 1992.

LYMAN, Michael. *D. Criminal Investigation: The Art and the Science*. EUA: Pearson Education, 2014.

MATSUMOTO, David; HWANG, Hysung C. An initial investigation into the nature and function of rapport in investigative interviews. *Applied Cognitive Psychology*, v. 35, n. 4, p. 988-998, 2021.

MÉNDEZ, Juan E. Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering. *CPPT*, 2021 Disponível em: www.interviewingprinciples.com. Acesso em: out. 2022.

MILNE, Rebecca; BULL, Ray. *Investigative Interviewing: Psychology, Method and Practice*. Reino Unido: Wiley, 2018.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. Direitos humanos para humanos direito. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. *Investigação Criminal: Procedimentos e Técnicas de Investigação Criminalística*. São Paulo: Saraiva, 2017.

REPORT of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the Treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and Other Protected Persons by the Geneva Conventions in Iraq During Arrest, Internment and Interrogation, 2004.

RICHARDSON, Beth H.; NASH, Robert A. 'Rapport myopia' in investigative interviews: Evidence from linguistic and subjective indicators of rapport. *Legal and criminological Psychology*, vol. 27, p. 32–47, 2021.

TAGUBA, Antonio M. *Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade*. Estados Unidos: Cosimo-on-Demand, 2004.

TICKLE-DEGNEN, Linda; ROSENTHAL, Robert. The Nature of Rapport and Its Nonverbal Correlates. *Psychological Inquiry*, v. 1, n. 4, p. 285–293, out. 1990.

WOLFS, Andrea *et al.* The effects of building and maintaining rapport on cooperative mock eyewitness recall. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, vol.19, n. 3, p. 151–166, 2022.

A REPARTIÇÃO DO ICMC E A INDUÇÃO DE MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA LEI 18.489/2022: RISCOS E DESAFIOS ÀS GESTÕES MUNICIPAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA INCLUSÃO ESCOLAR

Marília Segabinazzi⁸

Juliane Gonçalves Rocha⁹

Introdução

Este trabalho integra o escopo das pesquisas em curso no “Projeto Misto Indissociável de Pesquisa e Ensino na Modalidade de Mestrado Profissional em Direito” executadas a partir de convênio firmado entre a Universidade Federal de Santa Catarina¹⁰ e a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, que tem como finalidade realizar estudos de caso em temáticas de interesse do poder legislativo catarinense.

Nesse sentido, o recorte de pesquisa apresentado traz as primeiras reflexões acerca da análise de possíveis riscos e também dos desafios à inclusão de alunos público-alvo da Educação Especial, a partir da implementação da repartição de parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS no Estado de Santa Catarina, a partir da melhoria municipal dos indicadores educacionais.

A proposta de repartição do ICMS, a partir dos critérios de melhoria nos indicadores de qualidade educacional, faz parte do conjunto de estratégias pensadas para induzir a melhoria da educação ofertada nos municípios brasileiros. Essa modalidade de repartição foi aprovada por meio da Emenda Constitucional 108/2020.¹¹

⁸ Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina e pesquisadora do TCE/SC, TJ/SC e ALESC.

⁹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

¹⁰ O projeto misto indissociável de pesquisa e ensino na modalidade de mestrado profissional em direito objetiva a produção intelectual e capacitação em nível de mestrado de agentes públicos, que desenvolvem estudos de caso, a partir de temáticas de interesse institucional e foi firmado no ano de 2022 entre a Universidade Federal de Santa Catarina e a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, para capacitação de dez servidores e o desenvolvimento de diferentes produtos intelectuais ligados ao poder legislativo catarinense, a serem desenvolvidos por docentes e discentes da UFSC.

¹¹ EC108/2020 – Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manuten-

Cumpra, preliminarmente, destacar a relevância da medida, no que diz respeito ao financiamento da educação pública. No entanto, a reflexão, a discussão e a revisão constantes das implicações práticas de políticas públicas em contextos locais faz-se sempre necessária. Ball, Maguire e Braun (2016) chamam a atenção para os efeitos práticos possivelmente impensados quando da formulação das políticas educacionais. Além disso, é nos contextos locais, notadamente na esfera municipal, que a tomada de decisão dos gestores dará materialidade às proposições políticas.

Dentre as alterações presentes na EC 108/2020, gostaríamos de discutir, mais detidamente, a relação estabelecida com o art. 158 CF,¹² que trata dos critérios para repartição das receitas tributárias, nos seguintes termos:

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, [...] serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I [...]

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos **resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos**. (NR). (Brasil, 2020, grifo nosso)

Sobre isso, a EC 108/2020 diz em seu Art. 3º que “os estados terão prazo de 2 (dois) anos, contados da data da promulgação desta Emenda, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal”.

No Estado de Santa Catarina, a Lei Estadual n. 18.489, de 22 de agosto de 2022 (Santa Catarina, 2022a) cumpre essa função. O dispositivo legal prevê ainda que as atividades referentes à criação do indicador estadual serão regidas por uma comissão instituída por decreto do Governador e terá participação de diferentes órgãos estaduais, dos municípios e/ou associações a eles vinculadas.

Outra importante proposição que traz a lei diz respeito à criação de um sistema próprio de avaliação para o Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2022a):

Art. 4º O Poder Executivo instituirá o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica de Santa Catarina (SEAESC) no prazo de 3 (três) anos, a contar da data de publicação desta Lei.

§ 1º Os indicadores nacionais de aprendizagem serão utilizados para os fins desta Lei, enquanto não for implementado o SEAESC.

ção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências (Brasil, 2020).

¹² O Artigo 158 da Constituição Federal dispõe sobre a arrecadação de impostos e a sua distribuição entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de acordo com critérios estabelecidos na legislação. Esse artigo é importante para determinar como os recursos provenientes dos impostos são repartidos entre as diferentes esferas de governo (Brasil, 1988).

§ 2º Outros indicadores educacionais poderão ser utilizados para os fins desta Lei, desde que elaborados por órgãos públicos.

§ 3º Para o cálculo do índice "ICMS Educação", aos Municípios que não se integrarem ao SEAESC será atribuído o menor resultado apurado em cada edição desse Sistema, reduzido em 10% (dez por cento).

§ 4º O SEAESC conterà 1 (um) indicador de nível socioeconômico dos educandos.

De antemão, enfatizamos os possíveis avanços em termos de atenção à educação básica proporcionados pelas propostas da EC 108/2020. No entanto, cabe agora aos entes federativos a tarefa de gerenciar e materializar essas possibilidades, de acordo com suas realidades e com as tomadas de decisões dos legisladores e dos gestores, a fim de que garantam um efetivo avanço na melhoria da educação.

Acentuamos ainda que, ao apontarmos riscos e desafios aos indicadores de qualidade da educação a serem criados pelos estados em atendimentos à EC 108/2020, não estamos querendo advogar em prol de um sistema educacional que não disponha de mecanismos de controle e verificação da qualidade da educação ofertada. No entanto, faz-se importante discutir alguns desafios que podem se revelar quando do momento da tradução dos textos políticos em ações de gestão, tanto no âmbito dos entes federativos quanto no cotidiano das escolas, dada a complexidade do conjunto de variáveis que concorrem para o estabelecimento de um conceito de qualidade da educação.

Sabe-se que a educação pública brasileira é ofertada em regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios (Brasil, 1988) e é sobre os municípios que recai a responsabilidade maior de execução das políticas, no caso das etapas de educação infantil e ensino fundamental. Sobre isso, corroboramos Pletsch e Mendes (2015) ao afirmarem que os municípios, a partir das orientações e regulações nacionais, escolhem alguns caminhos diante de suas realidades locais, na busca por adequar seus sistemas de ensino às demandas das Políticas Educacionais.

Esse movimento de práticas locais pode ser entendido a partir da teorização proposta por Ball, Maguire e Braun (2016) acerca da tradução de políticas. A Teoria da Atuação Política,¹³ que trata da análise de políticas, especialmente de como essas se materializam nos contextos locais, fundamenta teórico-metodologicamente o estudo. Nela Ball, Maguire e Braun (2016) dizem que os efeitos cumulativos das políticas e seus processos de interação geram efeitos que não foram considerados no momento de sua formulação. Para os autores, é imprescindível acompanhar os

¹³ Argumentos da Teoria da Atuação Política estão organizados no livro *How Schools do Policy: policy enactments in secondary schools* (Ball; Maguire; Braun, 2012), cuja versão em português foi editada em 2016 pela editora da Universidade Estadual de Ponta Grossa, UEPG, sob o título "Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias" (Ball; Maguire; Braun, 2016).

processos de interações e acomodações entre políticas e práticas no contexto escolar, bem como efeitos impensados decorrentes dessas múltiplas acomodações.

Apresentados os argumentos iniciais desse estudo, a modo de ilustrar a questão dos desafios impostos às gestões educacionais locais e da complexidade e polissemia que envolve a perspectiva da qualidade da educação, trazemos à tona a questão da inclusão escolar dos alunos que são público-alvo da Educação Especial,¹⁴ como um dos elementos do contexto educacional que apresentará desafios e alguns riscos à sua plena efetivação, quando da vinculação de repasses de recursos aos municípios a políticas de rendimento e indicadores educacionais.

Nas seções que seguem, apresentaremos nossa forma de realizar a análise de políticas educacionais, com base na Teoria da Atuação Política (TAP), proposta por Ball, Maguire e Braun (2016), que fundamenta teórica e epistemologicamente os estudos que temos desenvolvido nessa temática; os argumentos sobre a proposta de educação inclusiva pelo qual temos advogado e, por fim, os comentários à proposta metodológica de cálculo dos indicadores do ICMS Educacional no Estado de Santa Catarina, a partir dos movimentos teórico-empíricos que temos realizado no curso de nossas investigações.

O Estudo das Políticas Públicas Educacionais a partir da Teoria da Atuação Política e os atores locais

As políticas educacionais são, antes de tudo, políticas públicas. Por sua vez, políticas públicas são instrumentos que, no Estado democrático, carregam as intercessões presentes nas relações de governos e sociedades, sendo necessário, conforme aponta Di Giovanni (2009, p. 02), “buscar uma visão inclusiva e orgânica de todos os aspectos que compõem o fenômeno”, a fim de compreendê-lo e sobre ele agir.

Dentre os vários aspectos considerados como fundamentais para a conceitualização e compreensão de políticas públicas, está a “capacidade coletiva de formulação de agendas públicas, em outras palavras, o exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível” (Di Giovanni, 2009, p. 05), o que leva a se considerar o viés histórico e cultural que envolve a questão. Portanto, depreende-se disso que “o conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e” (Di Giovanni, 2009, p. 11).

¹⁴ No Brasil, a educação especial tem como público-alvo pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Isso inclui crianças, adolescentes e adultos que apresentam algum tipo de dificuldade ou diferença em relação ao desenvolvimento típico, seja intelectual, sensorial, físico ou emocional (Brasil, 2008; 2015).

Ball e Mainardes (2011, p. 14), sem desconsiderar este aspecto orgânico, lembram que “o Estado é um dos principais lugares da política e um dos principais atores políticos” e que o campo das políticas públicas não é estanque. Ao contrário, as políticas são mutáveis e permanecem em um processo de fluxo, “sujeitas a interpretações e traduções e compreendidas como respostas a problemas da prática”.

Conforme expressa Marques, Andrade e Azevedo (2017, p. 32), estudar política pública é “por definição, estudar o Estado em ação.” Isso significa examinar não só a intencionalidade dos agentes formuladores dessas políticas, mas também os caminhos que se desenham para que tais políticas se tornem ações práticas. Da mesma forma, tanto a formação do discurso quanto à interpretação que esse discurso recebe por parte dos atores que o traduzem na prática (Marques; Andrade; Azevedo, 2017) são aspectos que devem compor as análises empreendidas acerca das políticas públicas.

Filiados a essa compreensão sobre política como elemento da ação do Estado e sujeito à interpretação de diferentes agentes sociais, adotamos aqui a perspectiva de autores dedicados aos processos de tradução de discursos em ação (Callon, 1986; 2008; Landvai; Stubbs, 2012). Seus estudos tratam a política como um processo de deslocamento, de transformações, de perturbações, como arena de negociação e ressignificações. Partilham desse pensamento Ball, Maguire e Braun (2016, p.13), para quem as políticas são também “discursos complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados”, necessitando leituras plurais.

Marques, Andrade e Azevedo (2017, p. 56) afirmam ser necessário que pesquisas em políticas educacionais se desenvolvam buscando “o exame das lógicas da ação e das lógicas de sentidos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas”, cujo âmbito abrange as políticas educacionais. Para os autores, a análise dessas políticas deve considerar intenções e processos, ou seja, o que pretendem aqueles que fazem as políticas, bem como qual o meio em que elas se fazem acontecer.

O espaço da atuação, que se forma entre o texto e a prática, está diretamente relacionado com o sentido que uma ou outra política faz dentro de um contexto. Uma perspectiva de análise política baseada na verticalidade e na homogeneidade de contextos tende a tornar invisível o movimento da atuação política. A atuação de políticas, por sua vez, precisa ser vista como um “aspecto dinâmico e não-linear, de todo o complexo que compõe o processo da política, do qual a política na escola é apenas uma parte” (Ball; Maguire; Braun, 2016, p. 19).

As perguntas que precisamos perguntar enquanto pesquisadores de política dependem dos contextos que estamos olhando ou da posição que tomamos em relação às questões que perguntamos sobre a política. Estamos interessados na sua trajetória ou estamos interessados em apenas um ponto de sua trajetória? Estamos interessados no texto ou na ação? Então, novamente, aqui tentávamos criar problemas para a pesquisa em políticas, da mesma forma em que texto e discurso objetivava criar problemas, sobre os quais as pessoas precisam então pensar (Avelar, 2016, p. 7).

Norteados por esse pensamento, lançamos mão da Teoria da Atuação Política (*policy enactment*) (TAP), como teorização que nos permite a análise de determinadas políticas. Além da apresentação teórica, a forma como os pesquisadores conduziram o estudo em quatro escolas de Londres proporciona, a quem deseja utilizar pressupostos da TAP, um conjunto de procedimentos metodológicos.

Sobre esse aspecto, Lopes (2016) enfatiza que, ao procederem os estudos de caso, os autores não os trataram como amostras ou mesmo como quadros passíveis de comparação. É, justamente, o reconhecimento de que cada escola tem sua dinâmica particular que permite a compreensão do sentido da política em ação.

Trata-se de compreender as escolhas, as seleções e as ênfases discursivas presentes em algumas políticas. Para tanto, os autores buscam outra perspectiva da análise de políticas, se distanciando da linearidade vertical. A ideia é considerar que o processo foge a uma implementação e se configura como uma complexa teia em torno de interpretações e traduções, com atores de diferentes níveis de interferência de dentro e de fora da escola ou até mesmo enraizados para além do contexto educacional.

A ideia posta é a de que não é possível encerrar as políticas como sendo tentativas de resolver um problema. Em boa medida, isso se refere somente ao aparato formal e à prescrição de textos legais. A pesquisa em políticas educacionais, portanto, não pode se restringir a essa perspectiva. Há um espaço de negociação, contestação e lutas entre diferentes agentes (Ball; Maguire; Braun, 2016).

Em relação à construção de sentidos, ou seja, a hermenêutica da política, Ball, Maguire e Braun (2016, p. 67) trabalham com “o desenvolvimento de uma distinção heurística entre interpretação e tradução – essas são peças-chave do processo de política e da articulação da política com a prática, que estão impregnadas pelas relações de poder.” Assim, “interpretação é o processo de interpretar a política; é perguntar ‘O que essa política espera de nós?’ ‘O que ela está exigindo que façamos’ [...]?” (Avelar, 2016, p. 7). É buscar os significados da política que estão nos textos. Relacionar prioridades institucionais com necessidades políticas, promove a relação entre agir ou não em relação ao grau imperativo da política, em que pese as limita-

ções contextuais, sobretudo, no nível institucional. É, também, um esclarecimento, um compromisso a disseminação das linguagens da política e a criação de uma agenda institucional (Ball; Maguire; Braun, 2016).

Já a tradução “é a série de vários processos multifacetados que são postos em prática para transformar essas expectativas em um conjunto de práticas” (Avelar, 2016, p. 7). Pode ser entendida também como o processo de dar valor simbólico à política como “uma espécie de terceiro espaço entre a política e a prática. É um processo interativo de fazer textos institucionais e colocar esses textos em ação” (Ball; Maguire; Braun, 2016, p. 69). Landvai e Sutbbs (2012, p. 19) explicam que a tradução “sugere a necessidade de prestar atenção às formas nas quais as políticas e seus esquemas, conteúdos, tecnologias e instrumentos mudam constantemente, de acordo com os locais, significados e agências.” Portanto, a interpretação é sobre a estratégia e a tradução é sobre táticas, mas elas são, por vezes, intimamente entrelaçadas e sobrepostas. Elas trabalham juntas para registrar ou abordar assuntos e inscrever o discurso nas práticas (Ball; Maguire; Braun, 2016, p. 72).

Dessa forma, os movimentos de interpretação e tradução, no âmbito da Teoria da Atuação Política, sobrepõem-se frequentemente. No entanto, aspectos particulares de cada um desses movimentos são importantes de serem sinalizados, pois constituem conceitos-chave na etapa de análise dos dados. O Quadro 1 traz exemplos desses movimentos.

Quadro 1 – Características dos movimentos de interpretação e tradução no âmbito da Teoria da Atuação Política

Interpretação	Tradução
Processo político-institucional;	Ocupa-se de fazer textos institucionais e colocá-los em ação;
Relaciona-se à estratégia;	Promove conversas, reuniões, artefatos;
Busca esclarecimentos quanto a uma política;	Operacionaliza compra e utilização de materiais;
Compromete-se com as linguagens da política;	Fazem empréstimos de ideias ‘bem-sucedidas’;
É realizada por quem detém a autoridade.	É realizada por quem efetiva a prática.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ball, Maguire e Braun (2016) e Avelar (2016).

Ao apresentarem um diagrama geral da teoria na forma que compartilham com os leitores, Ball, Maguire e Braun (2016) conclamam os estudiosos a perceberem as possibilidades da dinâmica da TAP.

Há um monte de ação humana [nesse diagrama]: interpretação e tradução da política (assim como interpretações da interpretação); dimensões profissionais e emocionais; e a filtragem e o fazer do trabalho com políticas. [...] Nossa visualização é uma espécie de 'mapa pensante'; se você tem uma caneta e fica feliz em escrever livros, você pode querer adicionar a ele e fazer alterações; você pode querer contestar nossas flechas unidirecionais e pensar em alguns elementos cruciais que falhamos em considerar. Um modelo que está em fluxo como este e que pode se desenvolver em sua própria dinâmica é exatamente o que tínhamos em mente quando começamos a traçar o nosso pensamento sobre a atuação de políticas (Ball; Maguire; Braun, 2016, p. 200).

Todo esse dinamismo também impõe aos pesquisadores a percepção de que a captação da atuação política abrange um largo conjunto de evidências e que, possivelmente, os estudos sobre esse e nesse campo possam oferecer apenas pistas e engrenagens sobre o assunto. Apresentar um conjunto de declarações que se proponham definitivas não seria coerente com o entendimento acerca da atuação política.

Diante dos aspectos apresentados em torno da construção das políticas educacionais, situamos o conjunto de proposições legais que vinculam a repartição do ICMS com base em critérios de desempenho educacional como uma das políticas educacionais passíveis de traduções e interpretações nos contextos locais e, por isso, sujeitas a atuação de diferentes atores em suas arenas de efetivação, qual sejam, os municípios da federação.

Alguns aspectos da proposta metodológica do indicador ICMS-Educação para o Estado de Santa Catarina

Instituído pela Portaria P/1587 de 28/06/2021 da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2021) o grupo de trabalho previsto pela lei 18.489/2022, que objetivou discutir um modelo local que respondesse à EC 108/2020, foi composto por representantes de dez entidades: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc); Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC); Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE/SC); Federação de Consórcios, Associações e Municípios de Santa Catarina (Fecam); Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC); Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC); Secretaria de Estado da Educação (SED); Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Em relatório¹⁵ elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 2022b) as atividades do grupo de trabalho compreenderam o estabelecimento de uma metodologia aplicável ao Estado de Santa Catarina que não seja uma abordagem unidimensional da mensuração da qualidade da educação municipal, considerando diferentes variáveis que concorrem para a questão da qualidade educacional ofertada nos municípios. O documento ainda aponta que os esforços foram para que a metodologia estabelecida possa “servir como um estímulo ao comportamento desejável dos gestores no tocante à educação pública” (Santa Catarina, 2022b, p. 24).

A metodologia proposta considera aspectos do contexto escolar e aspectos municipais da educação, estabelecendo duas dimensões para a composição do indicador, que podem ser ilustradas conforme a Figura 1:

Figura 1 – Repasse total do índice ICMS Educação em Santa Catarina



Fonte: Santa Catarina (2022b).

O documento do TCE/SC firma um importante compromisso com o estabelecimento de um modelo de mensuração da qualidade da educação do Estado de Santa Catarina que, apesar de utilizar como referências práticas estabelecidas em outros estados, trabalhou no sentido de conquistar uma grande abrangência da multifatorialidade que compõe a materialização das práticas educacionais nos municípios e nos microcontextos escolares, considerando particularidades e ouvindo instituições de SC.

¹⁵ A íntegra do documento pode ser acessada em https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2022-07/Relatorio_Metodologia_ICMS_Educao.pdf. Acesso em: 12 jun. 2023.

Percebe-se um grande esforço para considerar diferentes aspectos e buscar a maior fidelidade possível às realidades locais e a justa adequação ao compromisso com a qualidade da educação.

Pode-se verificar, por exemplo, que, dentro da dimensão da ótica das escolas, o modelo não deixa de atentar-se ao fato de que, para além do que corresponde ao esforço observado, aspectos não observados devem ser considerados para o cômputo final do indicador. Esforço não observado é exemplificado da seguinte forma:

São inúmeros os fatores que podem impactar positivamente ou negativamente os resíduos de cada escola. Hipoteticamente, cita-se alguns: uma escola que possui toda sua estrutura para propiciar um ensino de qualidade, com materiais didáticos atualizados, computadores de qualidade, espaços para práticas esportivas, mas que apresenta resultados de aprendizado inferiores ao esperado. Neste caso, essa escola, no modelo de regressão, terá alta pontuação nas variáveis de infraestrutura, indicando que sua nota esperada deve ser positivamente impactada por essas variáveis. Mas caso os computadores e os materiais didáticos estejam sendo subutilizados, ou os espaços para práticas esportivas e recreativas não estão sendo efetivamente utilizados para manterem os alunos na escola, esses fatores podem estar influenciando na escola e apresentar um resíduo negativo. Outros exemplos de fatores que impactam os resíduos de regressão das escolas são: ambiente escolar salubre, boa relação entre professores e alunos, projetos de professores aplicados na escola ou em sala, boa execução da proposta pedagógica, segurança no entorno da escola, localização da escola, conforto das acomodações, qualidade dos livros didáticos, qualidade da merenda, bom funcionamento da Associação de Pais e Professores, fenômenos naturais que danificam a escola ou impedem o acesso, qualidade técnica do Secretário Municipal de Educação, funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, etc. (Santa Catarina, 2022b).

A multiplicidade dos fatores levados em conta para a construção de um modelo estadual vai ao encontro do que a Teoria da Atuação Política (Ball, Maguire, Braun, 2016) evidencia quando aponta a dificuldade de se pensar o estabelecimento de políticas educacionais como um bloco monolítico de questões e suas soluções objetivas.

Por outro lado, apesar do respeitável esforço para considerar a dinâmica do contexto educacional e também a participação de destacadas instituições e órgãos do governo presentes no cenário educacional do estado, passamos na sessão seguinte às reflexões em torno dos riscos e desafios da criação de indicadores educacionais e sua vinculação a incentivos financeiros como fomento para melhoria do desempenho educacional, sobretudo, quando se fala em processos de inclusão escolar dos alunos público-alvo da Educação Especial.

Riscos e desafios da proposta do ICMS educacional para a inclusão escolar de alunos público-alvo da Educação Especial

Primeiramente, gostaríamos de situar a perspectiva de educação inclusiva, que adotamos como lentes para analisar e apresentar os argumentos em tela. Compactuamos com a proposta de uma *"irregular school"* (escola irregular), defendida por Roger Slee (2013). Para o autor, "devemos resistir à redução de uma educação inclusiva a um interesse limitado de garantia de educação regular para alunos com deficiência"¹⁶ (Slee, 2013, p. 124). Sobre isso, Artiles, Kozlesk e Gonzalez (2011, p. 287) também apresentam contribuições, ao lembrarem que, "embora a pressão por inclusão tenha criado mudanças significativas em termos de *onde* encontramos alunos, precisamos ultrapassar a sedução da educação inclusiva como um lugar e considerar o que significa incluir em sociedades altamente estratificadas [...]."

Essa concepção de educação inclusiva e a forma como temos trabalhado, nos exige analisar atentamente o que chega ao contexto da educação tida como *regular*, pois práticas geradoras de exclusão podem estar relacionadas a certos movimentos discursivos ou ainda sutis consensos, com pouca ou nenhuma reflexão dos seus efeitos secundários. Cabe lembrar que, apesar do aumento de desigualdade e exclusão social ao redor do mundo, paradoxalmente a retórica que floresce nos discursos governamentais sobre inclusão, multiculturalismo e celebração da diversidade torna-se mais aguda e mais frequente (Slee, 2014).

Iniciemos, pois, por discutir as ferramentas de Avaliação Externa em Larga Escala¹⁷ (AELE) e a gestão de critérios que fornecerão subsídios para o indicador. É bem verdade que a metodologia proposta para o Estado de Santa Catarina traz os resultados em avaliações em larga escala apenas como um dos fatores que compõem o cálculo do indicador, no entanto, esse tipo de avaliação por si só, como unidade de análise já apresenta diferentes pontos de ressalvas.

Em levantamento realizado por Reinig (2019) demonstrou que a participação ou não de alunos público-alvo da Educação Especial em avaliações como o SAEB¹⁸ restringiu-se a inserir esses alunos na lógica avaliativa dos demais alunos, não atentando-se para as particularidades do processo de ensino-aprendizagem desse

¹⁶ Nos parece ser adequado aplicar a assertiva a todo público-alvo da Educação Especial, ou seja, alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

¹⁷ Conforme conceito de Werle (2010), são avaliações externas, por serem executados por pessoa física ou organização especializada, que não necessariamente pertença ao contexto institucional de seu objeto de avaliação. Também são considerados como de larga escala por ocorrerem por meio de um procedimento amplo e extensivo, "envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino" (Werle, 2010, p. 22).

¹⁸ Cabe lembrar que o SAEB, até que esteja instituída a avaliação estadual prevista na Lei Estadual n. 18.489/2022 será o sistema de avaliação utilizado para o cálculo do ICMS educação em SC.

alunado. Outro importante estudo, de Passone e Araújo (2020) apontou para a invisibilidade dos alunos público-alvo da Educação Especial no sistema de avaliação estabelecido no Estado do Ceará, cujo modelo foi mencionado como importante referência no estabelecimento do modelo catarinense.

Importante destacar que não se trata de investigar a operacionalização das ferramentas, suas adequações ou adaptações ao público-alvo da Educação Especial, mas compreender como algumas ideias potencialmente excludentes são postas em cena quando da valorização exacerbada de resultados em avaliações que mensuram a performatividade do alunado, sob a égide da melhoria da educação como um todo.

A escola, ao medir e comparar para estabelecer um padrão de qualidade, ao mesmo tempo que trata da inclusão, estabelece o que Hattge (2014, p. 148) chama de paradoxo, quando diz:

Argumento que a inclusão se constitui no paradoxo da performatividade em função de que, se por um lado, num sistema escolar pautado pelas exigências da performatividade, a inclusão de todos é uma condição inegociável, absolutamente necessária para a operação da performatividade, por outro lado esses ditos “incluídos” ameaçam a performatividade escolar, uma vez que seus desempenhos nas avaliações de larga escala, muitas vezes, não são considerados satisfatórios para atender às metas estabelecidas de antemão. Esse é o paradoxo. Para que a performatividade entre em ação, todos devem estar incluídos. Estando todos incluídos, a performance do todo pode sofrer impactos negativos em função da baixa performance de alguns. E geralmente, quem são aqueles que apresentam essa baixa performance? Aqueles a quem se entende que sejam dirigidas de forma mais incisiva hoje as políticas de inclusão escolar, ou seja, em especial as pessoas com deficiência, as mulheres, negros e os mais pobres, por exemplo.

Nosso primeiro ponto de atenção, portanto, recai sobre as AELEs, que, apesar de serem um importante instrumento fornecedor de um panorama educacional, podem conter, em sua crença exacerbada, instrumentos de comparação, competitividade e ênfase nos resultados em detrimento do processo educativo como um todo. Santos (2013) explica que os testes como as AELEs classificam as escolas, modificando a relação entre elas e a relação no interior da escola, bem como criando conceitos de qualidade comparada e estigmatizante em relação a toda a comunidade escolar.

Assim, a avaliação não apenas nos distribui segundo critérios, como também, tanto nos subjetiva quanto determina nossas identidades. Ela diz onde cada um de nós se situa e quem cada um de nós é. E assim fazendo, a avaliação nos coloca numa complexa e imensa rede de governamentos:

permissões e interdições, estímulos e repressões, prêmios e castigos, sucessos e fracassos (Veiga-Neto, 2013, p. 168).

Outro aspecto importante, e que decorre do primeiro ponto apresentado, diz respeito à questão da responsabilização que recai sobre alunos, professores e gestores escolares quando determinados resultados não são alcançados. Essa responsabilização ganha uma conotação mais excludente ainda quando recai sobre os alunos da Educação Especial e o conjunto de professores que atuam nessa modalidade.

Em matéria do site do Ministério Público do Estado de Santa Catarina tem-se o seguinte entendimento:

O ICMS Educacional irá aperfeiçoar a forma de repasse do tributo, de modo **a premiar os municípios que apresentam melhoras em seus índices educacionais**. Não se trata, portanto, de um recurso vinculado, pois não deverá necessariamente ser revertido em investimento em educação, mas será um incentivo orçamentário para que o gestor aumente a eficiência e a eficácia dos gastos em educação, ou seja, para que se gaste melhor os recursos já existentes (MPSC, 2022, grifo nosso).

O que queremos ponderar em termos de riscos diz respeito à centralidade discursiva que pode ser adotada em torno dos bons resultados em avaliações. Essa pressão discursiva, tendo em vista que o recurso tem a vinculação de repasse à questão educacional, mas não vincula o gasto à educação, pode vir a ser exercida tanto pelos gestores escolares, como pelos gestores municipais e demais atores do campo da gestão pública ou de setores econômicos locais, o que vem ao encontro dos pressupostos da TAP, quando insere diferentes atores, inclusive externos ao campo educacional, no contexto da tradução e interpretação de políticas.

Para os autores,

eles (os discursos) oferecem os prazeres do desempenho para aqueles que podem habitar essas posições com um senso de realização, embora eles têm como premissa o posicionamento de 'outros' como fora de tais prazeres. Esses 'outros' podem estar sujeitos a formas mais antigas e mais primitivas de poder ou diferentes discursos de 'anormalidade' – com 'necessidades educativas especiais' (Ball; Maguire; Braun, 2016, p.186).

Outro efeito possível das políticas de melhoria dos indicadores educacionais, que não está diretamente relacionado aos movimentos de inclusão, embora os inviabilize consideravelmente de acordo com estudo de Reinig e Mendes (2023), diz respeito ao fomento de um mercado privado de "soluções educacionais", que compreendem um conjunto de produtos e serviços oferecidos aos gestores públicos e que prometem melhorar o desempenho da rede municipal da educação em relação aos indicadores educacionais.

Argumentamos que há uma relação direta imaginária entre bons resultados nas avaliações e o alcance da qualidade, implicando, de forma negativa, a efetivação da educação inclusiva, porque causa o apagamento de seus pressupostos mais centrais, que diz respeito à particularização da trajetória de ganho de conhecimento de independência de cada sujeito, na mesma medida em que promove a sua integração à dinâmica educacional. Podemos dizer que, a qualidade da Educação Especial ofertada aos alunos está bem mais ligada a movimentos de distanciamento de tudo aquilo que pode ser mensurado a partir dos métodos da educação que se diz regular.

É pertinente lembrar que a pedra angular do que aqui discutimos tem fulcro na própria política de Estado que se propõe a ler a educação ofertada no país por meio das lentes da mensuração. Se a tão almejada qualidade da educação é representada por indicadores obtidos em partes por provas de desempenho, fica claro aos municípios que é preciso alcançar sucesso nas avaliações que mensuram isso. Para tanto, podem dar início a busca por estratégias para alcançar esse bom desempenho que não necessariamente considerem os sujeitos da Educação Especial.

Há uma pressão do Estado e de diferentes atores pelos números que representam a qualidade, e é essa pressão que incentiva o setor público a buscar, em propostas do setor privado, por exemplo, o fornecimento de serviços que levem a bons escores.

Temos consciência de que o modelo proposto para o indicador do ICMS educacional no Estado de Santa Catarina não leva em consideração somente os escores em avaliações externas e em larga escala e esse cuidado do grupo de trabalho deve ser destacado e amplamente divulgado em nível nacional. Todavia não podemos deixar de considerar alguns importantes pontos: i) não ficou clara a forma como os alunos público-alvo da Educação Especial serão atendidos em suas especificidades e no caráter processual de seus movimentos de ensino-aprendizagem ou mesmo como serão preservados e respeitados em suas limitações de desempenho; ii) não pudemos identificar um critério específico no sentido de tentar mensurar o grau de esforço para inclusão escolar nas gestões locais a respeito desses alunos; iii) nos critérios de esforço não observado tampouco foi sugerido algum movimento de considerar especificamente esse público ou a qualidade do esforço relacionado aos seus processos inclusivos.

Uma última ressalva que fazemos, a modo de lançar questões que ampliem o debate acerca da proposta é a questão dos movimentos discursivos que fomentam a crença plena na capacidade de retrato da realidade a partir do estabelecimento de

critérios mensuráveis. Isso pode ser evidenciado nas assertivas do documento apresentado pelo TCE/SC quando diz que o instrumento buscará um “Fiel cumprimento dos objetivos almejados pela nova regra de repartição” e que se propõe a ser uma “Ferramenta efetiva de indução da melhoria da educação”.

Argumentamos que a educação, na forma que se deseja, como instrumento de promoção de igualdade e equidade e a escolarização como espaço de contato com o diferente, com dinâmica da realidade das diferenças socioculturais, sobretudo em um país heterogêneo como o Brasil, deve considerar sempre a necessidade de constante revisão de tudo aquilo que pretende ilustrar o curso do processo educativo em números, gráficos e sentenças. E isso, em maior medida, deve ser considerado quando olhamos para os alunos público-alvo da Educação Especial, uma vez que, para que sejam iguais em direitos, deve o poder público ampliar seus deveres de atenção e ação.

Algumas Considerações

Este trabalho representa uma primeira aproximação ao tema, no curso de uma pesquisa ainda em desenvolvimento. Todavia, gostaríamos de apresentar algumas considerações sobre o assunto, a partir do que temos levantado de informações e da literatura em torno da temática.

Um primeiro destaque diz respeito à atenção que deve ser dada à possível invisibilidade do público-alvo da Educação Especial, caso não haja diretrizes que orientem e normatizem a forma como os processos inclusivos serão considerados nesse tipo de métrica da qualidade da educação. Sobre isso também argumentamos que a inclusão escolar não deve ser tratada como uma ação de permitir a estada em um lugar (Artilez, Kosleski, Gonzalez, 2011), mas como o processo de pertencer à dinâmica deste lugar, não basta considerar aspectos isolados, por exemplo, a qualidade de infraestrutura e acessibilidade, porque as ferramentas de apoio à inclusão por si só não garantem sua efetivação.

Outro destaque que cabe fazer é a necessidade de monitoramento da atuação das gestões locais quando das estratégias para melhoria dos resultados em avaliações externas e em larga escala. É inegável que as gestões locais devem buscar meios de promover a melhoria da qualidade da educação e isso passa pelos resultados em avaliações. No entanto, as decisões e as traduções políticas que são feitas para a consecução desses objetivos devem considerar a inclusão escolar e desconsiderar todas as estratégias que não considerarem seu público. A ênfase deve ser no processo e não nos resultados.

A numerização das trajetórias e dos caminhos escolares deve ser vista com bastante atenção, uma vez que se trata de um momento formativo humano. Nesse sentido, ainda que haja a necessidade de uma avaliação de tudo o que se faz nesse processo, faz-se importante o trabalho de colocar isso atrás do principal objetivo das gestões escolares, que é o contato e o desenvolvimento qualitativo dos sujeitos da educação, a qualificação de seus profissionais e a justiça social. Tudo isso, muito mais vinculado a benefícios intangíveis.

Referências

ARTILES, A. J.; KOZLESKI, E. B.; GONZALEZ, T. Para além da sedução da educação inclusiva nos Estados Unidos: confrontando o poder, construindo uma agenda histórico-cultural. *Revista Teias*, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 24, abr. 2011. ISSN1982-0305.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 24, p. 1-18, 2016.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. London, New York: Routledge, 2012.

BALL, S.J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem política: atuação em escolas secundárias*. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BALL, S.J.; MAINARDES, J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 78–99.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de agosto de 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm . Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Especial*. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.

CALLON, M. Dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos. Entrevista a Antonio Arellano Hernán-

dez e Ivan da Costa Marques. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 19, p. 302-321, jan./jun. 2008.

CALLON, M. Pour une sociologie de la traduction. *La domestication des coquilles Saint Jacques et des marins pêcheurs*. L'Année sociologique, 1986.

DI GIOVANI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. In.: *Cadernos de pesquisa*, n. 82, Campinas, Unicamp, 2009. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/9/CadPesqNepp82> Acesso em: 12 ago. 2023.

HATTGE, M. D. *Peformatividade e Inclusão no Movimento Todos pela Educação*. 2014. 186 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. São Leopoldo, 2014.

LANDVAI, N.; STUBBS, P. Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais. *Práxis Educativa*, v. 7, n. 1, p.11-31, 2012.

LOPES, A. C. A teoria da atuação de Stephen Ball: e se a noção de discurso fosse outra? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 25, p. 1-19, 2016.

MARQUES, L. R.; ANDRADE, E. F. de; AZEVEDO, J. M. L. de. Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas. In: *RBPAE*, v. 33, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: [/www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/72834/41185](http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/72834/41185). Acesso: 12 ago. 2023.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. *Sancionada lei para distribuição de ICMS aos Municípios considerando índices educacionais*. Florianópolis: MPSC, 2022. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/sancionada-lei-para-distribuicao-de-icms-aos-municipios-considerando-indices-educacionais>. Acesso em: 5 ago. 2023.

PASSONE, E.; ARAÚJO, K. H. Dispositivo de avaliação educacional do Ceará: a (in)visibilidade dos estudantes deficientes. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n.175, p. 136–159, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/6824>. Acesso em: 12 ago. 2023.

PLETSCH, M. D.; MENDES, G. M. L. Entre políticas e práticas: os desafios da educação inclusiva no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 23, n. 27, mar. 2015. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/2003/1572>. Acesso em: 12 ago. 2023.

REINIG, M. S.; LUNARDI-MENDES, G. M. Do mercado do sucesso ao sucesso de um mercado: soluções educacionais, avaliação e inclusão escolar. *Educação e Pesqui-*

sa, v. 49, p. e257405, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349257405>. Acesso em: 12 de ago. 2023.

REINIG, M.S. *Do mercado do sucesso ao sucesso de um mercado: sobre soluções educacionais, avaliação e inclusão escolar*. 2019. 165 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2019.

SANTA CATARINA. *Lei nº 18.489, de 22 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea "a" do inciso II do caput e do § 3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, n. 21.841, 23 ago. 2022a.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. *Portaria n. 1587/2021, de 28 de junho de 2021*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, n. 21.551, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.doe.sea.sc.gov.br/repositorio/2021/20210629/Jornal/2677.pdf> Acesso em: 12 ago. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. LEV 22/80036791. Relatório da Metodologia, 2022b. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2022-07/Relatorio_Metodologia_ICMS_Educacao.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

SANTOS, L. L. C. P. As duas faces da avaliação. In: FAVACHO, A. M. P.; PACHECO, J. A.; SALES, S. R. (Org.). *Currículo, conhecimento e avaliação: divergências e tensões*. Curitiba, PR: CRV. 2013.

SLEE, R. Um cortador de queijo com outro nome? Reduzindo a Sociologia da Inclusão a pedaços. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. (Org.). *Sociologia da Educação: análise internacional*. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177-189.

SLEE, R. Discourses of Inclusion and Exclusion: drawing Wilder margins. *Power and Education*, v. 6, n. 1, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.2304/power.2014.6.1.7>. Acesso em: 12 ago. 2023.

VEIGA-NETO, A. Delírios avaliatórios: o currículo desvia para a direita ou um farol para o currículo. In: FAVACHO, A. M. P.; PACHECO, J. A.; SALES, S. R. (Org.). *Currículo, conhecimento e avaliação: divergências e tensões*. Curitiba, PR: CRV, 2013.

WERLE, F. O. C. *Avaliação em Larga Escala: foco na escola*. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Líber Livro, 2010.

GERENCIAMENTO DE RISCOS NA DEFINIÇÃO DAS TRAMITAÇÕES PRIORITÁRIAS EM PROCESSO CIVIL

Eduardo de Avelar Lamy¹⁹

João Paulo Fistarol Campos²⁰

Resumo: O Código de Processo Civil (CPC) prevê a ordem cronológica como critério preferencial para proferir sentenças ou publicar e efetivar pronunciamentos judiciais, sem indicar expressamente outros critérios que possam ser utilizados – artigos 12 e 153 do CPC. Verificou-se que o critério da ordem cronológica, quando aplicado a idosos e doentes graves, pode não só ser insuficiente para atender às necessidades desses jurisdicionados, como também pode se revelar inconstitucional. Um estudo de caso envolvendo o tema possibilitou o desenvolvimento de um critério alternativo à ordem cronológica, o “Critério de Acolhimento com Classificação dos Riscos”, que se demonstrou, nos moldes como foi proposto, compatível com o princípio do acesso à justiça, com a efetividade, com a isonomia e com a Teoria Complexa do Direito.

Palavras-chave: ordem cronológica; tramitação prioritária; acesso à justiça; isonomia; teoria complexa do direito.

Introdução

A aplicação da ordem cronológica do art. 12 do Código de Processo Civil (CPC) é insuficiente para definir a ordem de análise entre os próprios casos de tramitação prioritária. O CPC prevê que será atendido preferencialmente o critério da ordem cronológica, sem deixar expresso qual o caminho a ser seguido quando essa regra for insuficiente para o alcance da isonomia substancial entre os jurisdicionados (arts. 12 e 153 do CPC) (Brasil, 2015).

Idosos e doentes graves, embora submetidos à lista própria, também seguem a regra da ordem cronológica (§ 3º do art. 12, § 3º do art. 153 e inc. I do art. 1.018, todos do CPC) (Brasil, 2015). Surge, então, o questionamento de como proceder nos casos em que a essa regra não se revelar capaz de assegurar ao jurisdicionado aquilo que ele busca obter, em vida, por meio do Poder Judiciário.

Com o objetivo de encontrar uma solução para esse problema, buscou-se desenvolver um critério alternativo à ordem cronológica, aplicável a idosos e doentes graves – o chamado Critério de Acolhimento com Classificação dos Riscos (CACR).

¹⁹ Professor Associado da Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado. lamy@lflamy.com

²⁰ Mestre em Direito pela UFSC. Pós-graduado em Direito Aplicado pela FURB. Servidor público do Poder Judiciário de Santa Catarina. joaopaulo260@hotmail.com

O presente artigo é inspirado em um estudo de caso (método de pesquisa empregado), no qual houve pesquisa híbrida (bibliográfica, documental e de campo). A técnica de coleta das informações envolveu observação e um questionário.

O critério da ordem cronológica

O Código de Processo Civil prevê que será atendido preferencialmente o critério da ordem cronológica de conclusão (para se proferir sentença ou acórdão – art. 12, *caput*, do CPC) e de recebimento (para publicação e efetivação de pronunciamentos judiciais – art. 153, *caput*, do CPC). O inc. I do art. 1.048 do CPC, por sua vez, prevê a prioridade de tramitação para procedimentos que envolvam idosos e pessoas portadoras de doenças graves.

Tal critério pode ser visto como uma forma de tentar concretizar o princípio republicano da igualdade e o princípio da razoável duração do processo (Cabral; Cramer, 2015).

Feita a distinção do que é prioritário, esses casos passam a integrar uma lista própria, para a qual será utilizado preferencialmente o critério da ordem cronológica (§ 3º do art. 12 c/c § 3º do art. 153, ambos do CPC), como se este, sozinho, fosse suficiente.

É como se, no pronto-socorro de um hospital, o atendimento fosse feito levando-se em conta apenas a ordem de chegada, e não a urgência que o caso requer. Isso pode gerar grave prejuízo aos direitos dos jurisdicionados, caso o ato pleiteado não seja praticado com a urgência que se necessita.

Embora a ordem cronológica não seja obrigatória, ao se analisar a lista própria, não se consegue identificar quais casos são mais prioritários entre si, a não ser a partir do critério da ordem cronológica. Veja-se que o CPC, por sua vez, também não deixou expresso qual o caminho a ser seguido quando não for observada essa regra preferencial. Este estudo contribui para suprir essa lacuna: sugere um caminho.

O desenvolvimento de um critério alternativo

Dentre os fundamentos que auxiliam o desenvolvimento do critério alternativo à ordem cronológica é possível identificar o acesso à justiça, a busca por efetividade, a isonomia, o caráter democrático e a utilização de fontes interdisciplinares.

Na análise do Princípio do acesso à justiça, foram levados em consideração os entraves jurídicos e não jurídicos (Rodrigues; Lamy, 2018); a ideia de superação de obstáculos econômicos e sociais, o que também contribui para o não comprometi-

mento do direito de ação (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2015); o entendimento de que a lei não pode criar entraves ao seu exercício de uma proposição constitucional (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 – CF) (Assis, 2015); a compreensão do devido processo legal como devido processo constitucional (Faria, 2017); o posicionamento no sentido de que o devido processo legal deve ser densificado a partir das garantias constitucionais do processo, de modo que o processo deve servir às partes (Carvalho Filho, 2018); a finalidade básica de que o sistema seja igualmente acessível a todos, com produção de resultados individual e socialmente justos (Alvim, 2015); a ideia de igualdade real, com equalização de situações desiguais (Silva, 2007); o cuidado para o interesse de um indivíduo não se sobressaia indevidamente sobre o interesse geral, pois, conforme destacou Rousseau (2017), a vontade particular tende a preferências, enquanto que a vontade geral tende à igualdade.

O fundamento relativo ao caráter democrático atentou para a formulação de Lincoln, no sentido da essência da democracia se tratar de um “governo do povo, pelo povo e para o povo” (Canotilho, 1941, p. 287-293); o entendimento de que a legislação escrita e os princípios expressos não podem ser contrariados pelo intérprete ou aplicador, pois constituem a expressão da democracia (Zanon Junior, 2016); a concepção de que os atos administrativos praticados no exercício da jurisdição também se submetem ao contraditório e à motivação (Ribeiro, 2017); a visão de que a democracia é considerada um governo de todos, no qual o Estado possui o papel de proteger e promover o direito de todas as pessoas, revelando-se um meio para a consecução de fins humanos, promovendo e protegendo a pessoa humana (Santos, 2019).

Quanto ao princípio da efetividade, o Poder Judiciário deve assumir um papel ativo, de maneira legítima e razoável, voltado a concretizar normas constitucionais (Barroso, 2009). Elpídio Donizetti (2017) expõe que a efetividade abrange também os meios executivos capazes de concretizar o direito material (efetividade em sentido estrito), sendo que a efetividade virtuosa leva em conta todas as garantias processuais.

No que se refere à isonomia, atentou-se para a perspectiva de que, no nosso modelo constitucional atual, a igualdade significa isonomia substancial, e não apenas formal (Junior; Nery, 2009); o compromisso com a isonomia substancial é algo que deve envolver os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Ribeiro, 2017); neutralizar desigualdades significa incentivar a igualdade substancial, o que decorre de um tratamento desigual que, por consequência, iguala substancialmente (Dinamarco; Lopes, 2016); a igualdade é justa somente entre os iguais, assim como a desigualdade é justa somente entre os desiguais (Aristóteles, 2017); é necessário

estabelecer critérios legítimos de distinção (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2015); as desigualdades voltadas a alcançar maior igualdade devem ser logicamente subordinadas a um elemento discricionário objetivamente aferível (positivado e constitucionalmente relevante), sendo que a validade da diferenciação exige a análise da(s) finalidade(s) (constitucionalmente relevante) da medida de comparação utilizada (Abreu, 2016); a não existência de lesão ao princípio quando os critérios discriminatórios revelam valores prezados pela sociedade (Bastos, 2010); o cuidado com o nível de abstração do elemento diferenciador, que deve levar em conta a finalidade constitucional (Bastos; Martins, 1988-1989); o entendimento de que, para saber se é justa a igualdade, faz-se necessário (a) identificar as situações de fato, os objetos, as pessoas ou as situações que estão sendo comparadas, assim como (b) analisar os critérios ou medidas materiais de avaliação da necessidade de tratamento desigual (Canotilho, 1995); a concepção de isonomia como obrigação do Estado, que deve ser pautada por dois valores expostos pelo constituinte: a igualdade e a justiça social (Niebuhr, 2000).

A primeira fonte interdisciplinar (PFI) utilizada na construção de um critério alternativo à ordem cronológica envolveu a área da saúde, que substituiu o sistema de atendimento a pacientes pela ordem de chegada, que acarretava riscos e agravo à saúde, pelo Acolhimento com Classificação de Risco (Antunes; Guimarães, 2013).

Percebeu-se que os Protocolos de Classificação de Riscos são identificados como ferramentas de inclusão, na medida em que organizam e garantem o atendimento a todos (Brasil, 2009); a pronta identificação do paciente crítico ou mais grave, permitindo rapidez e segurança no atendimento, com base nas evidências científicas existentes (Brasil, 2017); a distinção entre necessidades mais ou menos imediatas (Cursos IPED, 2016); a recomendação de que a classificação de risco siga um protocolo direcionador (protocolos de Acolhimento e Classificação de Risco), que estabelecerá as diretrizes para avaliar a gravidade dos usuários (Malfussi *et al.*, 2018); o acolhimento, que envolve o reconhecimento de uma necessidade de saúde, trazida pelo outro, como legítima e singular, e compreende o atendimento com prioridade, analisada a partir da avaliação da vulnerabilidade, gravidade e risco (Brasil, 2013); a triagem classificatória de risco, efetuada por profissional da saúde de nível superior, com treinamento específico, que avalia o grau de urgência e coloca o paciente em ordem de prioridade de atendimento, valendo-se da utilização de protocolos pré-estabelecidos (Brasil, 2002); a Classificação de Risco segundo o grau de sofrimento, urgência e gravidade do caso (Brasil, 2011).

Por conta da atividade de acolhimento, um conceito de necessidade pode ser extraído da leitura de Platão (2019) que, ao relatar o diálogo entre Sócrates e Gláucôn, a considera como a medida situada entre a escassez e o supérfluo.

A segunda fonte interdisciplinar (SFI) utilizada envolveu a Matriz GUT, relacionada com a engenharia de produção (Pestana, 2016) e com a administração (Giordani, 2017), desenvolvida por Charles H. Kepner e Benjamin B. Tregoe (Colengui, 2003). Quando da sua análise, foi identificada a definição de prioridades a partir da análise da gravidade (intensidade dos danos que ocorrerão se o problema não for corrigido), da urgência (tempo para a eclosão do dano) e da tendência (agravamento do problema em caso de omissão), sendo que cada um desses três elementos é avaliado com uma nota que varia de um a cinco, numa escala crescente de importância (Daroncho, 2018). Atribuída a nota a cada um desses três elementos, uma nota deve ser multiplicada pela outra (Gravidade x Urgência x Tendência), e o resultado numérico final servirá para se estabelecer a classificação (Oliveira, 2018). Com isso será possível identificar os problemas que devem ser resolvidos em primeiro lugar, além de direcionar adequadamente os recursos da organização para o melhor desempenho de suas atividades (Seleme; Stadler, 2010).

O critério de acolhimento com classificação e gerenciamento dos riscos

A partir da análise dos institutos jurídicos e interdisciplinares mencionados no item anterior deste artigo, buscou-se desenvolver um critério alternativo à ordem cronológica (o Critério de Acolhimento com Classificação dos Riscos – CACR), que pode ser posto em prática em sete etapas.

A primeira etapa envolve o estudo teórico inicial do CACR e dos Protocolos de Acolhimento com Classificação dos Riscos – PACR. Os PACR, no âmbito da visualização, confundem-se com as Listas de Processos Classificados pelos Riscos – LPCR. No entanto, é no âmbito da valoração que ocorre a distinção, especialmente porque há um protocolo específico para idosos (PACR-I) e outro para doentes graves (PACR-DG). A diferença entre esses dois protocolos está na valoração efetuada na segunda fase do acolhimento (descrita na sexta etapa, indicada adiante).

A segunda etapa requer a extração das listas próprias de ordem cronológica (§ 3º do art. 12 c/c § 3º do art. 153, ambos do CPC).

Na terceira etapa, são analisados e identificados, nas listas próprias, os autos que efetivamente envolvem idosos e doentes graves, bem como são registrados os casos em que foi constatada a falta de necessidade ou adequação em sua identificação como beneficiários da prioridade de tramitação (para posterior adequação).

Na quarta etapa, devem ser elaboradas as LPCR, para cartório e gabinete, com separação dos casos que envolvam idosos e doentes graves, por meio da utilização do *software* Excel (ou equivalente, que permita o uso de fórmulas para automatizar funções e ganhar celeridade). A elaboração das LPCR deve ser feita na forma de planilhas, que contenham as colunas indicadas no exemplo abaixo (Ilustração 1).

Ilustração 1 – Colunas das LPCR

CARTÓRIO - IDOSOS						CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO			OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
SEQ	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGENCIA	TENDENCIA	1º Critério	2º Critério	3º Critério			

Fonte: Elaborado pelos autores.²¹

As LPCR oferecem transparência (com indicação expressa dos fatores considerados para fins de valoração) e possibilitam a consulta pública (§ 1º do art. 12 e § 1º do art. 153, ambos do CPC; preservado o sigilo relacionado aos casos que envolvam segredo de justiça) da classificação das prioridades a partir de riscos valorados. Isso com o objetivo de possibilitar o controle, o questionamento, a oposição, a correção e o próprio aperfeiçoamento da avaliação e classificação efetuadas.

Na quinta etapa, é efetuada a primeira fase do acolhimento, que envolve o preenchimento, nas LPCR, das seguintes informações: número dos autos, data de nascimento, ordem cronológica e observações. Todas essas informações são indispensáveis para a classificação a partir da análise dos riscos envolvidos.

O acolhimento e a classificação devem ser atribuídos a um único profissional, com nível superior de escolaridade e treinamento específico.

Quando do preenchimento das LPCR, no campo “observações” serão descritas as situações e os riscos concebidos como relevantes para fins de valoração. Esses riscos e as situações consistem nas circunstâncias que, direta ou indiretamente, podem exercer influência sobre a saúde da pessoa e, quanto aos idosos, podem impactar na preservação da sua saúde física e mental, bem como na sua dignidade – protegidas pelo Art. 2º da Lei nº 10.741/2003. Aquelas questões (relacionadas com a saúde) são as relatadas pelos jurisdicionados como causas que lhes agravam o sofrimento, ou que permitem distinguir a situação por eles vivenciada, ou outras questões que, conjugadas com os problemas de saúde, tornam ainda mais difícil a vida da pessoa.

²¹ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

São considerados aspectos quantitativos (em função da quantidade de problemas de saúde e questões a elas relacionadas. Por exemplo, uma pessoa com um único problema de saúde, em relação à outra pessoa com um problema de saúde principal, agravado por outros fatores ou outros problemas de saúde) e qualitativos (em função da intensidade do dano que pode ocorrer. Por exemplo, o câncer em um órgão específico, em relação à metástase – sendo este, em regra, valorado como mais grave que aquele)²²; disparidades mais evidentes (um idoso de 65 anos de idade, com câncer, em relação a um idoso de 65 anos de idade que não relata problemas de saúde) ou menos evidentes (uma pessoa que está com câncer no pulmão, em relação a outra com câncer de mama – neste caso o CACR terá como foco aproximá-los e identificá-los, de modo a favorecer a sua apreciação simultânea ou aproximada, a fim de minimizar a possibilidade de prejuízo); bem como questões não provadas (ainda que viável a juntada de prova documental – neste caso a questão é provisoriamente considerada, mas a parte deve ser intimada para suprir a falta) e questões que não podem ser comprovadas, por exemplo, a alegação de dor (Sen, 2011) – neste caso, ela deve ser valorada, enquanto não houver prova em contrário.

A sexta etapa envolve a segunda fase do acolhimento, com o preenchimento dos dados relativos à gravidade, à urgência e à tendência (Matriz GUT). Cada um desses três elementos tem o seu preenchimento efetuado numericamente, de forma crescente, de 1 (um) a 5 (cinco).

A “Gravidade”, tanto no PACR-I quanto no PACR-DG, é valorada a partir das informações registradas a título de “Observações” (quinta etapa).

No PACR-I, a coluna “Gravidade” avança numericamente à medida em que a situação do jurisdicionado é considerada mais grave (níveis de gravidade), o que leva em conta as possíveis consequências daquilo que foi registrado na coluna “Observações”. Em regra, a valoração, neste caso, considera o número: 1 (um) para representar a gravidade menor, sendo utilizado quando ausentes queixas que envolvam problemas de saúde (ou outras questões consideradas relevantes, que direta ou indiretamente se relacionam com a saúde); 2 (dois) quando constatada a presença de uma doença; 3 (três) quando constatada a presença de uma doença principal acompanhada de outro problema de saúde; 4 (quatro) quando constatada a presença de uma doença principal acompanhada de dois outros problemas de saúde;

²² De acordo com a Organização Pan-americana de Saúde (de acordo com informações disponibilizadas em outubro de 2020), o câncer é a segunda principal causa de morte no mundo, e a metástase é a principal causa de morte por câncer. Ao relacionar o câncer em um órgão específico como causa de morte, no ano de 2018, os maiores registros foram de morte por câncer no pulmão (com 1,76 milhões de mortes), por câncer colorretal (com 862 mil mortes), por câncer no estômago (com 783 mil mortes), por câncer no fígado (com 782 mil mortes) e por câncer de mama, com 627 mil mortes (OPAS Brasil, 2020).

5 (cinco) quando constatada a presença de uma doença principal acompanhada de três outros problemas de saúde. Nos casos em que for constatada a presença de mais problemas de saúde, a valoração excedente a 5 (cinco) migrará para as colunas “Urgência” e “Tendência”, a fim de se observar o limite numérico de valoração correspondente a 5 (cinco) para cada uma dessas três colunas. Segue a Ilustração 2 do preenchimento da coluna “Gravidade”, no PACR-I:

Ilustração 2 – Coluna “Gravidade”, no PACR-I

SEQ	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	GxUxT	IDADE	ORDEM CRONOLÓGICA	OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
4	1000283-XX.XXXX.X.XX.XX.XX	25/12/1937	5	5	4	100	81	748	p. 23 (idade); A requerente é invalida de forma permanente (p. 1); tem hipertensão, doença arterosclerótica coronariana, insuficiência cardíaca, limitação motora (p. 1).	substituição da tarja tramitação prioritária pela tarja Pedido de Antecipação de Tutela. Manutenção da tarja de idoso.	
5	1000388-XX.XXXX.X.XX.XX.XX	12/12/1930	4	5	4	80	88	4	p. 3 e 15. Mora sozinha, recebe um salário mínimo de aposentadoria, que destina a uma terceira pessoa, para que esta realize os serviços domésticos (p. 58); tinha dívidas com agiota (p. 58);	Manutenção da tarja de idoso	

Fonte: Elaborado pelos autores.²³

No PACR-DG, a coluna “Gravidade” é valorada da mesma forma como ocorre no PACR-I, porém com as seguintes diferenças: o número 1 (um) representa a própria doença grave; 2 (dois) é usado quando constatada a presença da doença grave principal acompanhada de outro problema de saúde; 3 (três) é usado quando constatada a presença da doença grave principal acompanhada de 2 (dois) outros problemas de saúde; 4 (quatro) é usado quando constatada a presença da doença grave principal acompanhada de 3 (três) outros problemas de saúde; 5 (cinco) é usado quando constatada a presença da doença grave principal acompanhada de 4 (quatro) outros problemas de saúde. A Ilustração 3, a seguir, representa o preenchimento da coluna “Gravidade”, no PACR-DG.

²³ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

Ilustração 3 – Coluna “Gravidade”, no PACR-DG

SEQ.	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	GxÚxT	IDADE	ORDEN CRONOLÓGICA	OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
1	1000048-XX.XXXX.X.XX.XXXX	01/03/1955	5	2	1	10	64	20	idade (p. 72); cirurgia (p. 1), fortes dores (p. 2), dificuldade de locomoção (p. 2), tumor progrediu (p. 2), pedido de tutela antecipada (realização de cirurgia - p. 17); tramitação prioritária não apreciada por decisão judicial		Tramitação Prioritária
2	1000042-XX.XXXX.X.XX.XXXX	05/12/1973	3	1	1	3	45	89	idade (p. 30); faz tratamento para Neoplasia Maligna desde 1997 (p. 3); ausência de tratamento gera risco de óbito (p. 3), dificuldades financeiras (item 8, p. 3)		Tramitação Prioritária ; justiça gratuita

Fonte: Elaborado pelos autores.²⁴

A “Urgência”, caso se trate do PACR-I, é valorada automática (por meio de fórmulas) a partir da “idade”, sendo que o agente deve verificar se há necessidade de complementar a valoração. De outro modo, caso se trate do PACR-DG, a valoração deve ser feita a partir das colunas “Observações” e “Idade”.

No PACR-I, a coluna “Urgência” avalia, como regra, a necessidade de uma ação imediata, em função da diminuição teórica da expectativa de vida à medida em que se avança na idade. O seu preenchimento é feito de maneira automática mediante uma fórmula do Excel²⁵ que incide sobre a coluna “Idade”. Dessa maneira, o agente responsável pela valoração só precisa complementar o preenchimento desta coluna nos casos em que houver migração da valoração excedente ao limite numérico 5 (cinco), com relação à coluna “Gravidade”. A valoração da urgência, em regra, considera o número: 1 (um) para representar a urgência em intensidade menor, e envolve os idosos mais jovens, de 60 (sessenta) a 64 (sessenta e quatro) anos de idade; 2 (dois) para os idosos com idade de 65 (sessenta e cinco) a 69 (sessenta e nove) anos; 3 (três) para idosos de 70 (setenta) a 75 (setenta e cinco) anos de idade; 4 (quatro) para idosos de 76 (setenta e seis) a 79 (setenta e nove) anos de idade; 5 (cinco) para idosos a partir dos 80 (oitenta) anos de idade. A exemplo, na Ilustração 4, a coluna “Urgência”, no PACR-I, pode ser preenchida da seguinte forma:

²⁴ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

²⁵ A fórmula utilizada foi SE(I7>=80;"5";SE(I7>=76;"4";SE(I7>=70;"3";SE(I7>=65;"2";SE(I7>=60;"1")))), e ela identifica os parâmetros de idade (na coluna “idade”), que devem ser igual ou maior a determinado valor (maior ou igual a sessenta; maior ou igual a sessenta e cinco; maior ou igual a setenta; maior ou igual a setenta e seis; e maior ou igual a oitenta), de modo a atribuir valoração numérica de um (1) a cinco (5) para a coluna Urgência (da planilha do Excel).

Ilustração 4 – Coluna “Urgência”, no PACR-I

SEQ	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	GxUxT	IDADE	ORDEM CRONOLÓGICA	OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
194	1000355-XX.XXXX.X.XX.XX.XX/01	20/10/1954	1	2	1	2	65	590	p. 32 (idade)	remoção da tarja tramitação prioritária. Manutenção da tarja de idoso.	
195	1000448-XX.XXXX.X.XX.XX.XX	19/04/1955	1	1	1	1	64	263	p. 9 (idade).	remoção da tarja tramitação prioritária. Manutenção da tarja de idoso	

Fonte: Elaborado pelos autores.²⁶

No PACR-DG, a coluna “Urgência”, em função do doente grave não necessariamente ser idoso, valora a própria doença grave e, caso a pessoa seja idosa, a idade também passa a ser valorada, o que acontece por meio da seguinte atribuição numérica: 1 (um) representa a “Urgência” inerente à própria doença grave; 2 (dois) é usado para os idosos com idade de 60 (sessenta) a 69 (sessenta e nove) anos; 3 (três) é usado para idosos de 70 (setenta) a 75 (setenta e cinco) anos de idade; 4 (quatro) é usado para idosos de 76 (setenta e seis) a 79 (setenta e nove) anos de idade; 5 (cinco) é usado para idosos a partir dos 80 (oitenta) anos de idade. O preenchimento da coluna “Urgência”, no PACR-DG, pode ser exemplificado da seguinte forma, conforme Ilustração 5:

Ilustração 5 – Coluna “Urgência”, no PACR-DG

SEQ	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	GxUxT	IDADE	ORDEM CRONOLÓGICA	OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
1	1000031-XX.XXXX.X.XX.XX.XX	30/12/1948	4	3	1	12	70	543	idoso (p. 19), pedido de tutela antecipada atendido (p. 72), metástase de adenocarcinoma pancreático (p. 2), tratamento quimioterápico (p. 3), paciente com piora da dor e do estado geral, necessitando de tratamento urgente (p. 5)		idoso, tramitação prioritária
2	1000036-XX.XXXX.X.XX.XX.XX	23/09/1951	5	2	1	10	68	175	Neoplasia de Próstata (p. 1), tratamento quimioterápico (p. 11), Justiça Gratuita (p. 1), deslocamento do município onde vive para poder fazer tratamento (p. 2), idosa (p. 10)		tramitação prioritária, justiça gratuita

Fonte: Elaborado pelos autores.²⁷

A “Tendência”, tanto no PACR-I quanto no PACR-DG, é valorada a partir das colunas “Observações” e “Idade”.

No PACR-I, a coluna “Tendência” avalia numericamente a possibilidade de piora ao longo do tempo (ressalvada a migração da valoração excedente nas colunas “Gravidade” e “Urgência”). Com isso, a valoração da tendência, em regra, considera o número: 1 (um) para representar a tendência em intensidade menor, que re-

²⁶ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

²⁷ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

flete a ausência de elementos expressos que indiquem a piora ao longo do tempo; 2 (dois) quando há indicativo de possibilidade de piora a longo prazo; 3 (três), quando há indicativo da possibilidade de piora a médio prazo; 4 (quatro), quando há indicativo da possibilidade de piora a curto prazo ou quando envolver idosos com idade igual ou superior a 80 (oitenta) anos, de modo a prestigiar o §5º do art. 71 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); 5 (cinco), quando há indicativo da possibilidade de piora rápida ou quando envolver idosos com idade igual ou superior a 90 (noventa) anos. O preenchimento da coluna “Tendência”, no PACR-I, pode ser exemplificado da seguinte maneira, conforme a Ilustração 6:

Ilustração 6 – Coluna “Tendência”, no PACR-I

SE Q	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	GxUxT	IDADE	ORDEM CRONOLÓGICA	OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
43	1000400-XX.XXXX.X.XX.XX XX	12/09/1939	1	5	4	20	80	624	p. 36 (idade).	Manutenção da tarja de idoso	
44	1000297-XX.XXXX.X.XX.XX XX	04/06/1945	3	3	1	9	74	751	p. 19 (idade). Dor recorrente, déficit de flexão e extensão do joelho e pé direito (p. 2), invalidez parcial e permanente (p. 181)	remoção da tarja tramitação prioritária. Manutenção da tarja de idoso.	

Fonte: Elaborado pelos autores.²⁸

No PACR-DG, a coluna “Tendência” é valorada da mesma forma como é feito no PACR-I.

Terminada a valoração em escala numérica das colunas “Gravidade”, “Urgência” e “Tendência”, esses números são multiplicados entre si, por fórmula do Excel,²⁹ que utilizará esse resultado para preencher a coluna “GxUxT”.

A sétima etapa pressupõe a superação da sexta etapa em relação a todos os autos das LPCR. A partir de então, é feita a reaplicação de fórmulas utilizadas no *software* Excel, em relação a três colunas da planilha (“GxUxT”, “Idade” e “Ordem Cronológica”), o que revelará o resultado da aplicação do CACR, com a reordenação automática dos autos.³⁰

²⁸ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

²⁹ A fórmula utilizada para definir o valor da coluna “GxUxT” foi =E7*F7*G7, que multiplica Gravidade pela Urgência e pela Tendência.

³⁰ Para classificar os dados com base nos três (3) critérios determinados, foi utilizada a barra de ferramentas do Excel - opção “dados” - opção “classificar”. Foi selecionado o item “meus dados contêm cabeçalhos”. Para determinar o primeiro (1º) critério, foram utilizados os seguintes comandos: no campo “coluna”, na caixa “classificar por” foi selecionado o termo “GxUxT”; no campo “classificar em” foi selecionado o termo “valores”; no campo “Ordem” foi selecionado o termo “do maior para o menor”. Para determinar o segundo (2º) critério, foram utilizados os seguintes comandos: no campo “coluna”, na caixa “classificar por” foi selecionado o termo “IDADE”; no campo “classificar em” foi selecionado o termo “valores”; no campo “Ordem” foi selecionado o termo “do maior para o menor”. Para determinar o terceiro (3º) critério, foram utilizados os seguintes comandos: no campo “coluna”, na caixa “classificar por” foi selecionado o termo “ORDEM CRONOLÓGICA”; no campo “classificar em”

Nessa reordenação, a definição de quem passa a ter prioridade é estabelecida pelo maior valor atribuído na coluna "GxUxT" (1º critério). Somente na hipótese de existir diversidade de autos com uma mesma numeração nesta coluna é que será aplicado o segundo (2º) critério classificatório (coluna "Idade"), onde prevalecerão os autos que envolverem o jurisdicionado que tiver a idade mais elevada. Somente se ainda persistir a diversidade de autos com uma mesma numeração nas colunas "GxUxT" e "Idade" é que será aplicado o terceiro (3º) critério classificatório (coluna "Ordem Cronológica"), onde prevalecerão os autos que envolverem o jurisdicionado que seria atendido primeiro, de acordo com o critério da ordem cronológica.

A ordem de prioridade, após a reaplicação das três fórmulas, será indicada na coluna "SEQ", que apresenta numeração em ordem crescente, na qual os números mais baixos possuem prioridade em relação aos mais elevados. Com isso, preenchida uma das linhas da coluna "SEQ" com o número um (1), isso significa dizer que os autos indicados nessa linha devem ser analisados em primeiro (1º) lugar; preenchida outra linha com o número dois (2), os autos devem ser analisados em segundo (2º) lugar; e assim por diante. Segue a Ilustração 7 que representa a aplicação do CACR, já com a ordenação de acordo com a prioridade (coluna "SEQ"), em relação a doentes graves cujos autos se encontram em cartório (LPCR-C-DG):

foi selecionado o termo "valores"; no campo "Ordem" foi selecionado o termo "do menor para o maior". Para finalizar o comando de classificação foi clicado o campo "OK", o que automatizou a classificação.

Ilustração 7 – Aplicação do CACR (LPCR-C-DG)

CARTÓRIO - DOENTES GRAVES						CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO			OBSERVAÇÕES	ENCAMINHAMENTO	TARJAS
						1º Critério	2º Critério	3º Critério			
SEQ	AUTOS Nº	DATA NASCIMENTO	GRAVIDADE	URGENCIA	TENDENCIA	GxUxT	IDADE	ORDEM CRONOLÓGICA			
1	1000031-XX.XXXX.X.XX.XXXXX	30/12/1948	4	3	1	12	70	543	idoso (p. 19), pedido de tutela antecipada atendido (p. 72), metástase de adenocarcinoma pancreático (p. 2), tratamento quimioterápico (p. 3), paciente com piora da dor e do estado geral, necessitando de tratamento urgente (p. 5)		idoso, tramitação prioritária
2	1000036-XX.XXXX.X.XX.XXXXX	23/09/1951	5	2	1	10	68	175	Neoplasia de Próstata (p. 1), tratamento quimioterápico (p. 1) Justiça Gratuita (p. 1), deslocamento do município onde vive para poder fazer tratamento (p. 2), idosa (p. 10)		tramitação prioritária, justiça gratuita
3	1000038-XX.XXXX.X.XX.XXXXX	31/03/1955	5	2	1	10	64	111	Neoplasia Maligna de Colón (p. 2), elevados gastos com tratamento (p. 2), aposentado (p. 1), justiça gratuita (p. 15)		idoso, tramitação prioritária e outras
4	1000034-XX.XXXX.X.XX.XXXXX/XX	15/02/1955	4	2	1	8	64	878	Lúpus eritematoso (p. 16 e 92), neoplasia maligna de próstata (p. 87), idoso (p. 17), agravamento da neoplasia (p. 121)		idoso
5	1000032-XX.XXXX.X.XX.XXXXX	19/05/1959	3	2	1	6	60	494	cardiopata (p. 2), fez cirurgia para tentar amenizar (p. 2), filho também é cardiopata (p. 5), tramitação prioritária não apreciada por decisão judicial, idade (p. 10)		tramitação prioritária
6	1000035-XX.XXXX.X.XX.XXXXX	01/11/1962	4	1	1	4	56	626	pessoa inválida (p. 3), dores (p. 3), tumores (p. 3), dificuldade de locomoção (p. 3); tramitação prioritária não apreciada por decisão judicial		tramitação prioritária, justiça gratuita

Fonte: Elaborado pelos autores.³¹

A compatibilidade entre o critério desenvolvido e a teoria complexa do direito

Desenvolvido o CACR com base em institutos jurídicos e interdisciplinares, passa-se a abordar a sua compatibilidade com o Direito, a partir da Teoria Complexa do Direito (TCD). A articulação dessas Fontes Jurídicas aponta para uma possível inconstitucionalidade material do critério da ordem cronológica, enquanto critério preferencial para a ordenação do atendimento de idosos e de doentes graves. Afirma-se isso considerando, dentre outros argumentos, as observações feitas a partir do acesso à justiça (pois se trata de um critério indiferente aos riscos envolvidos, inadequado ao fim a que se destina e, dentre outros fatores, não necessariamente promove a remoção de entraves ao acesso à justiça), da eficiência (pois não se volta a atingir um fim com o máximo de satisfação quantitativa, qualitativa e probabilística), da isonomia (pois não oferece correlação lógica entre o fator discriminatório e a desequiparação efetuada) e da interpretação de acordo com o texto constitucional. Uma vez compreendida como inconstitucional (a utilização única ou prioritária do

³¹ Ilustração inspirada no estudo de caso que deu origem ao presente artigo.

critério da ordem cronológica), a TCD a concebe como Fonte transponível, ou seja, que pode ser contrariada (Zanon Junior, 2013).

De outro lado, o CACR tem compatibilidade com as Fontes de força intransponível³² (já que está em conformidade com os textos expressos que referenciam o princípio da isonomia, o princípio da eficiência, o princípio do acesso à justiça e à tramitação prioritária), com as Fontes com força decisiva³³ (a eticidade resultante da primeira fase do acolhimento) e com as Fontes com força limitada³⁴ (os estudos interdisciplinares).

Considerações finais

A utilização do critério da ordem cronológica de conclusão (para se proferir sentenças) e de recebimento (para publicar e efetivar pronunciamentos judiciais), nos casos que envolvem idosos e doentes graves, pode mitigar o alcance de objetivos almejados pelo direito. Trata-se de um critério que pode não atender às expectativas em relação ao acesso à justiça, à eficiência, à isonomia, além de representar um excesso de abstenção por parte do Estado. Trata-se de critério insuficiente ao fim a que se destina, no que se refere à aplicabilidade para autos que envolvem beneficiários de tramitação prioritária.

É necessário, portanto, o desenvolvimento de critérios alternativos e legítimos, do ponto de vista do Direito vigente, para se enfrentar os casos de tramitação prioritária.

Neste sentido, o Critério de Acolhimento com Classificação dos Riscos pode representar uma alternativa capaz de atender às necessidades dos jurisdicionados idosos e doentes graves.

³² Fonte com força intransponível é aquela que não pode ser contrariada pelo intérprete e aplicador. Exemplos: legislação escrita e Princípios expressos (Zanon Junior, 2013).

³³ Fonte com força decisiva é transponível e não vincula o intérprete. Trata-se de argumento relevante para a deliberação, razão pela qual sua desconsideração requer justificativa plausível, sob pena de crítica. Exemplo: jurisprudência (salvo se a legislação a caracterizar como intransponível ou vinculante), escritos doutrinários, programas políticos governamentais e eticidade (Zanon Junior, 2013).

³⁴ Fonte com força limitada é importante para a decisão, mas não necessariamente obrigatória. Além disso, não pode contrariar os elementos decisórios mais fortes. Exemplo: práticas costumeiras, estudos interdisciplinares (Zanon Junior, 2013).

Referências

ABREU, Rafael Sirangelo de. O Direito à Igualdade no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Coleção grandes temas do novo CPC*. Salvador: Jusporivm, 2016.

ANTUNES, Daiani de Oliveira; GUIMARÃES, Jaciane Pinto. A importância do acolhimento com classificação de risco nos serviços de emergência. *Caderno Saúde e Desenvolvimento*, v. 2, n. 2, 2013. Disponível em: <https://cadernosuninter.com/index.php/saude-e-desenvolvimento/article/view/254>. Acesso em: 07 maio 2023.

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria geral do processo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ARISTÓTELES. A política. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 1 v.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Acolhimento e classificação de risco nos serviços de urgência*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/acolhimento_classificacao_risco_servico_urgencia.pdf. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de humanização*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_humanizacao_pnh_folheto.pdf. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 2048, de 5 de novembro de 2002*. Aprova o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência. Disponível

em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt2048_05_11_2002.html. Acesso em: 07 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria 2.395, de 11 de outubro de 2011*. Organiza o Componente Hospitalar da Rede de Atenção às Urgências no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2395_11_10_2011.html. Acesso em: 07 maio 2023.

CABRAL, Antonio do Passo (Coord.); CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1941.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CARVALHO FILHO, Antônio. Precisamos falar sobre o instrumentalismo processual. In: SOUZA JR., Antonio Carlos de et al. (Coord.). *Diálogos de Teoria do Direito e Processo*. Salvador: Juspodivm, 2018.

COLENGUI, Vitor Mature. *O & M e qualidade total: uma interpretação perfeita*. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

CURSOS IPED. *Diferença entre urgência e emergência*. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.iped.com.br/materias/enfermagem/diferenca-urgencia-emergencia.html>. Acesso em: 07 maio 2023.

DARONCHO, Celio et al. *Proposta de método de uso da Matriz GUT aplicada ao gerenciamento de pavimento*. Coimbra, 2018. Disponível em: <https://www.dec.uc.pt/pluris2018/Paper1043.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Brino Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso didático de direito processual civil*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FARIA, Márcio Carvalho. *A lealdade processual na prestação jurisdicional: em busca de um modelo de juiz leal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

GIORDANI, Rui Alberto Carvalho. *Subsídios para tomada de decisão de seleção dos sujeitos passivos para auditoria da compensação financeira de exploração mineral (CFEM)*. 77 f. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/hand->

le/10183/173170/001061076.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 maio 2023.

JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MALFUSSI, Luciana Bihain Hagemann de *et al.* Concordância de um protocolo institucional de avaliação com classificação de risco. *Texto & Contexto - Enfermagem*, n. 27, p. 1, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-07072018000100317&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em 07 maio 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: teoria do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 1 v.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de acolhimento e classificação de risco em obstetrícia*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_acolhimento_classificacao_risco_obstetricia_2017.pdf. Acesso em: 07 maio 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Princípio da isonomia na licitação pública*. Florianópolis: Obra Jurídica Editora, 2000.

OLIVEIRA, Luara Karolinny Machado de *et al.* *Utilização da Matriz GUT na priorização de manifestações patológicas em sistemas prediais, hidráulicos e sanitários*. Maceió, 2018. Disponível em: https://www.confec.org.br/sites/default/files/antigos/contecc2018/civil/182_udmgnpdmpesphes.pdf. Acesso em: 07 maio 2023.

OPAS BRASIL. *Folha informativa*. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/cancer>. Acesso em: 07 maio 2023.

PESTANA, Marcelo Diniz *et al.* *Aplicação integrada da Matriz GUT e da Matriz de qualidade em uma empresa de consultoria ambiental*. Um estudo de caso para elaboração de propostas de melhorias. XXXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção. João Pessoa, 2016. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_227_329_30428.pdf. Acesso em: 07 maio 2023.

PLATÃO. *A república* (ou Da justiça). Tradução, textos adicionais e notas de Edson Bini. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2019.

RIBEIRO, Marcelo Bezerra. Os desafios hermenêuticos da gestão processual no novo código de processo civil. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; e NERY JR., Nelson (Coord.es). *Crise dos poderes da república: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo. *Teoria geral do processo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. 2. ed. Leme: CL EDIJUR, 2017.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. *Princípios processuais constitucionais*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

SELEME, Robson; STADLER, Humberto. *Controle de qualidade: as ferramentas essenciais*. 2. ed. Curitiba: Ibplex, 2010.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. Formas jurígenas. In: *Revista de estudos constitucionais hermenêuticos e teoria do direito (RECHTD)*. Unisinos: setembro-dezembro 2016. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2016.83.04>. Acesso em: 07 maio 2023.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. *Teoria complexa do direito*. 439 f. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Itajaí, 2013. Disponível em: <https://siaibib01.univali.br/pdf/Orlando%20Luiz%20Zanon%20Junior.pdf>. Acesso em: 07 maio 2023.

A GESTÃO DE CONFLITOS JURÍDICOS NO BRASIL: A RELAÇÃO DA IDEIA DE ESTADO COM A CULTURA DA SENTENÇA

*Adriana Silva Maillart*³⁵

*Luana Michalski de Almeida Bertolla*³⁶

*Ricardo Soares Stersi dos Santos*³⁷

Resumo: A cultura, apesar de apresentar um conceito complexo, refere-se a pontos comuns em práticas, valores, símbolos e crenças para determinado grupo, não em perpetuidade, mas em um lugar e em um tempo específico. Nesse sentido, os processos de tratamento dos conflitos são, em grande medida, um reflexo da cultura em que estão inseridos, bem como as práticas institucionais que influenciam a sociedade e a sua cultura. O presente trabalho tem como problema analisar a conexão de teorias do Estado Moderno, especificadamente as de Jean Bodin, Thomas Hobbes e Hugo Grotius, na construção de uma cultura da sentença, dominante até o presente momento no Brasil. De fato, na cultura jurídica brasileira, ainda é possível verificar-se entraves que impedem/dificultam a transformação de uma cultura da sentença para uma cultura do consenso. Por meio da abordagem hipotética-dedutiva, partindo da relação entre a veracidade ou não da hipótese com as conjecturas apresentadas e a técnica de pesquisa bibliográfica, verifica-se que se pode definir o Estado como uma realidade intangível que colaborou para a preponderância da forma judicial/Poder Judiciário na administração de conflitos jurídicos. Surgindo deste cenário, dificuldades factuais na alteração da cultura jurídica brasileira de administração de conflitos permeada pelos símbolos próprios da cultura da sentença.

Palavras-chave: estado; administração de conflitos; cultura da sentença; cultura do consenso.

Introdução

A cultura da sentença tornou-se a representação principal da maneira de gerir os conflitos jurídicos no Brasil, afastando ou dificultando a utilização dos meios consensuais, mormente quando não abrigados no próprio Poder Judiciário. É como se um dos objetivos centrais da jurisdição³⁸ – pacificação social³⁹ – pudesse ser unicamente realizada por meio do processo judicial e da sua decisão (a sentença).

³⁵ Professora Permanente do Mestrado Profissional em Direito da UFSC. Mestre e Doutora em Direito pela UFSC. Pós-doutorado na UFSC. E-mail: adrissilva@gmail.com.

³⁶ Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora da Faculdade Matter Dei em Pato Branco, PR. E-mail: luanamabertolla@gmail.com.

³⁷ Professor nos Cursos de Graduação e de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Colaborador no Mestrado Profissional em Direito da UFSC. Doutor em Direito pela UFSC. Residência Pós-Doutoral na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: rstersi@hotmail.com.

³⁸ Conforme Lamy e Rodrigues (2019), a expressão contemporânea do conceito de jurisdição aponta para um poder-dever do Estado, uma vez provocado, de dizer e efetivar os direitos diante de situações concretas vivenciadas dentro de um grupo social.

³⁹ Para Dinamarco (2003), a pacificação social vai muito além de meramente se produzirem decisões para os conflitos, sendo necessário que os conflitos sejam solucionados por critérios reconhecidos socialmente como justos e com o intuito de administrar as insatisfações sociais decorrentes das privações aos interesses.

Ocorre que a forma judicial de tratamento do conflito tem se mostrado insuficiente e incoerente com as necessidades contemporâneas dos grupos sociais. Mesmo assim, a maioria da população no Brasil continua enxergando apenas a ação judicial como confiável, capaz e adequada para depositar seus anseios em relação à satisfação dos interesses que buscam alcançar. Refletindo acerca dessa realidade, surge o problema: as concepções de Estado em Hobbes, Bodin e Grotius, influenciaram a formação de uma cultura da sentença no Brasil?

Para responder ao problema de pesquisa, esse trabalho será dividido em três tópicos. O primeiro tratará o conceito de cultura e das considerações em torno do termo. Ainda, apresentará a conexão existente entre a cultura e a formação das pessoas.

No segundo, serão explanados, de maneira muito sucinta, alguns aspectos das teorias de Bodin, Hobbes e Grotius, particularmente, quanto ao que consideram ser o Estado e a necessidade de afirmar sua soberania.

No terceiro e último, tratar-se-á do conceito de cultura da sentença, bem como do cenário que essa cultura produziu na esfera jurídica.

Por fim, serão apresentadas as conclusões sobre a temática, refletindo acerca da conexão das ideias de Estado analisadas e a sua relação com a cultura da sentença no Brasil.

A metodologia de abordagem será a hipotética-dedutiva, partindo das premissas gerais de que atualmente prepondera no Brasil o tratamento dos conflitos jurídicos por meio das decisões adjudicadas (sentenças). Adotar-se-á as técnicas bibliográfica e documental de pesquisa.

O papel da cultura na formação dos indivíduos e grupos

No intuito de tecer as considerações acerca da cultura da sentença e a influência resultante da disseminação de determinadas teorias do Estado, faz-se imprescindível conceituar a cultura, a fim de demonstrar a sua importância na construção da maneira como os seres humanos interagem uns com os outros e com o mundo que os cerca.

De fato, conceituar cultura é uma tarefa complexa, pois além da vagueza natural do conceito, não pode ser teorizada de forma padronizada. No intento de determinar o que seria cultura, alguns autores expõem algumas diretrizes para determinar uma conceituação.

Para Chase (2014), por exemplo, um conceito adequado inclui a noção de ideias, símbolos que representam o espírito de seu povo, valores e normas tradicionais, sejam elas legislativas ou cognitivas, que são amplamente compartilhadas em um grupo social.

Para Shirley (1987, p. 5), a cultura seria “[...] o conjunto de conhecimentos, crenças e valores de uma sociedade” e numa perspectiva contemporânea se reconhece a validade das culturas dos diversos grupos sociais, afastando o etnocentrismo.

Metcalfe (2015, p. 175), por sua vez, afirma que cultura seria “[...] um conjunto de premissas que constitui a natureza das coisas, tudo desde a concepção até a cosmologia”.

Já para Geertz (2013, p.4), seria “[...] o modo de vida global de um povo [...] o legado social que o indivíduo adquire do seu grupo [...] um conjunto de orientações padronizadas para os problemas recorrentes”.

Com efeito, a cultura refere-se a pontos comuns em práticas, valores, símbolos e crenças para determinado grupo, não em perpetuidade, mas em um lugar e um tempo específico.

Tylor (1920, p. 1) definiu cultura como “[...] aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, direito, costume e outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade”.

Assim, é possível observar que cultura é uma palavra-chave, enfatizando diferentes aspectos, como aponta Metcalfe (2015, p. 2):

Em termos gerais, podemos definir cultura como todas as coisas que são plantadas em uma criança pelos mais velhos e companheiros à medida que ela vai crescendo – tudo, desde maneiras à mesa até religião. Há vários aspectos importantes a serem observados a respeito dessa definição. Em primeiro lugar, ela exclui traços que são transmitidos geneticamente [...]. Em segundo lugar, ela é bem diferente do uso comum da palavra para significar “cultura elevada”, como formas de artes elitizadas. Pelo contrário, ela se refere igualmente às coisas mundanas, tais como cultivar ou fazer compras, assim como distinguir o certo do errado, ou de que forma se comportar perante os outros. Em terceiro lugar, como estes exemplos demonstram, ela cobre uma ampla gama de coisas que as pessoas precisam aprender em cada uma das diversas culturas, oferecendo aos antropólogos um espectro igualmente amplo a ser estudado.

Nesse sentido, a cultura pode ser encarada como um processo que molda o caráter das pessoas desde o nascimento, que influencia nas escolhas, nas ações e no modo de olhar a vida.

Como afirma Geertz (2013), o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu. Assim, a cultura são essas teias e a sua análise. Não se trata de uma ciência experimental em busca de leis, mas de uma ciência interpretativa à procura de significado. E de fato, a cultura é responsável por conceder significado ao padrão de vida, às ações cotidianas, aos rituais de um povo, uma vez que interfere no modo de ser e de interpretar o mundo.

Segundo Metcalf (2015), embora a cultura seja definida em termos de “plantar” ensinamentos em uma pessoa de pouca idade, a palavra mais apropriada para resumir esse processo seria socialização, pois ela abarca tanto a educação escolar formal, como quanto “[...] todos aqueles modos pelos quais as crianças são persuadidas e estimuladas a se comportarem conforme suas famílias pensam, bem como aprender o que os membros de suas comunidades acham que elas devem saber” (Metcalf, 2015, p. 4).

De fato, na medida em que cresce, a criança recebe uma bagagem de ensinamentos, seja por meio do convívio com os pais, das histórias contadas pelos mais velhos, da interação com os irmãos, amigos e demais familiares, das habilidades que são transmitidas para desempenharem determinadas funções etc.

O ser humano é dotado de possibilidades, e o ambiente e as circunstâncias em que está inserido são determinantes no processo de desenvolvimento. Tem consciência tanto de sua individualidade, quanto de sua sociabilidade, enquanto dependência a um grupo humano (Duguit, 2003).

Somente no âmbito das relações sociais é que os seres humanos têm a possibilidade de ampliar o entendimento sobre si mesmo e construir o mundo cultural. Nesse cenário, Oliveira (1993) destaca o sentido da antropologia filosófica, cujo foco de estudo é o homem, seu papel no universo e sua função como criador de história e cultura.

Na tentativa de traçar uma imagem correta do ser humano, Geertz (2013) afirma que a cultura é melhor vista não como complexos de padrões de comportamento, mas como um conjunto de mecanismos de controle – planos, receitas, instruções, programas – para governar o comportamento. Além disso, “[...] o homem é precisamente o animal mais desesperadamente dependente de tais mecanismos de controle, extragenéticos, fora da pele, de tais programas culturais, para ordenar seu comportamento” (Geertz, 2013, p. 33).

Ao serem internalizadas pelos indivíduos e pelos grupos sociais, as proposições culturais condicionam o modo de agir dos atores sociais, estruturando a visão de mundo e orientando suas ações. Mais do que isso, acabam instigando a ação,

possuindo a importância nos planos emocional, motivacional e cognitivo. O processo é circular, pois a ação motivada ou direcionada pela crença, caso exitosa, ou seja, objeto de aceitação social, de gratificações ou de outros resultados almejados, irá reafirmá-la (Chase, 2014).

Por essa razão que o conceito de cultura influencia no conceito de ser humano:

Quando vista como um conjunto de mecanismos simbólicos para controle do comportamento, fontes de informação extrassomáticas, a cultura fornece o vínculo entre o que os homens são intrinsecamente capazes de se tornar e o que eles realmente se tornam, um por um. Tornar-se humano é tornar-se individual, e nós nos tornamos individuais sob a direção dos padrões culturais, sistemas de significados criados historicamente em termos dos quais damos forma, ordem, objetivo e direção às nossas vidas (Geertz, 2013, p. 37).

O homem é inventivo e progressivo em seu desenvolvimento; um animal pensante, munido de linguagem, senso ético e consciência moral. Ademais, é um ser reflexivo, dotado de emoção estética e religiosidade, um animal social e político, mas uma criatura finita e inacabada, que tem seu comportamento moldado de acordo com a cultura que está inserido (Oliveira, 1996).

A construção de uma cultura é um processo sem completude ou momento derradeiro, tendo em conta que, para constituírem um sistema cultural adequadamente, os valores, os símbolos e as crenças devem ser compartilhados de maneira ampla na comunidade e se manterem presentes na sucessão das gerações (Chase, 2014).

Os atores sociais devem tomar conhecimento das proposições; adquirem o conhecimento; após, devem entender seu significado tradicional; devem internalizar as proposições, sustentar como verdadeiras e corretas e, com isso, tornam-nas crenças culturalmente instituídas.

É na interação entre os indivíduos e os grupos, que são construídos e negociados os parâmetros culturais nos quais as ações sociais se realizam, constituindo, assim, uma identidade própria para cada cultura, como é o caso da cultura brasileira, incluindo a sua cultura de administração de conflitos. Portanto, pode-se afirmar também que a cultura é exclusiva das sociedades humanas, já que, a partir dela, pode se traçar a diferenciação entre o homem e o animal. O homem é o único ser vivo que tem capacidade para o acúmulo cultural, tanto pela quantidade dessa produção, como pela complexidade da sua natureza (Barroso, 2017).

Conforme afirma Fromm (1986, p. 138), “[...] o homem não é uma coisa; é um ser vivo envolvido num processo contínuo de desenvolvimento. Em cada ponto de sua vida, ele ainda não é o que pode ser e o que ainda pode vir a ser”.

A razão, entrelaçada com os sentimentos, produz no ser humano uma ânsia pela compreensão de si e do mundo ao seu redor. Esse desejo vai levá-lo a explorar o mundo no qual existe e coexiste. Essa realidade pode culminar em uma busca pela construção de si e do meio em que vive.

A perspectiva da cultura como mecanismo de controle tem como pressuposto que o pensamento humano é tanto social como público. Pensar consiste não só no fato de raciocinar, mas num tráfego de símbolos significantes, ou seja, qualquer coisa que seja usada para impor um significado à experiência (Geertz, 2013). Símbolos estes que já estão presentes na sociedade e que já são entregues ao ser humano, conforme especifica Geertz (2013, p. 33):

Ele os encontra já em uso corrente na comunidade quando nasce e eles permanecem em circulação após a sua morte, com alguns acréscimos, subtrações e alterações parciais dos quais pode ou não participar. Enquanto vive, ele se utiliza deles, ou de alguns deles, às vezes deliberadamente e com cuidado, na maioria das vezes espontaneamente e com facilidade, mas sempre com o mesmo propósito: para fazer uma construção dos acontecimentos através dos quais ele vive, para auto orientar-se.

Logo, tudo o que é criado pelas sociedades humanas, para satisfazer as suas necessidades e viver em sociedade, seja tangível ou intangível, está englobado na cultura. Os limites do poder da mente humana também explicam a propensão ao uso de uma ferramenta ou de um conceito cultural diante de uma situação inédita, em movimento por vezes concebido como uma bricolagem cultural (Chase, 2014). Trata-se de resolver os problemas com os quais os indivíduos e grupos se deparam pela utilização dos instrumentos que já se encontram a disposição – mesmo que se trate de uma questão nova, ou de uma nova esfera.

Assim, por meio da cultura, o ser humano reproduz o *modus operandi* e conforma sua personalidade. Adiante, tratar-se-á de teorias importantes para a formação de uma cultura da sentença, latente na sociedade contemporânea utilizando-se do pensamento de teóricos e filósofos políticos como Bodin (2011), Grotius (2005) e Hobbes (2002).

O estado e a sua relação com a cultura jurídica no Brasil

Nesse tópico, tratar-se-á de algumas ideias que buscaram elucidar o Estado, sua formação e relação com os indivíduos e grupos sociais.

De fato, ideias são capazes de captar o mundo, racionalizá-lo e explicá-lo. Logo, importante compreender o Estado como fenômeno social, político e jurídico no qual a vida se desenvolve, a fim de entender a cultura prevalente e verificar como isso pode modificar as interações humanas. E por que a importância da noção de Estado, a fim de compreender a cultura da sentença?

Nas obras destinadas à teoria geral do processo, o surgimento da jurisdição é condicionado ao momento em que o Estado se fortalece e se impõe aos particulares, tomando para si não só o dever de dizer o direito, mas de exigir o seu cumprimento.

Hespanha (2009) reconhece a existência do pluralismo jurídico anterior ao século XIX e que perdura atualmente. Para Hespanha (2009, p. 63) apesar “[...] do imaginário da unidade instituída pelo estatalismo”, existe nas sociedades contemporâneas múltiplos mecanismos de resolução de conflitos e de produção de normas.

Na mesma linha, são as ideias de Cappelletti e Garh (1988), ao identificar diversos meios, para além da forma judicial, de se promover a efetivação dos direitos e a pacificação social (finalidades da jurisdição), tais como a arbitragem, a conciliação, a mediação etc. E sendo essa função do Estado tão importante para a concepção da cultura da sentença, faz-se imprescindível perpassar algumas das ideias contratualistas do Estado, a fim de verificar como este ganhou tanta relevância e substituiu aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação.

No contratualismo, o Estado é concebido como um ente artificial, produto exclusivo da vontade dos homens. Seu fundamento é o consenso entre os indivíduos. Racionalizações dessa natureza estão presentes nas obras de Hobbes (2002), Grotius (2005) e Bodin (2011). Temas como contrato social, passagem do estado de natureza para o estado civil, liberdade e soberania, são enfrentados pelos autores à luz do direito natural.

Ressalta-se que o presente trabalho se limita a analisar de maneira *en passant* alguns pontos das ideias sustentadas pelos autores indicados no intuito de verificar a influência de tais ideias na formação da cultura da sentença. O recorte se deu, primeiro, porque não era possível abranger todos os autores contratualistas e segundo, porque os autores selecionados pertencem a um grupo que defende a absolutização do Estado, adotando uma postura analítica ao defini-lo como realidade intangível. Conceituar Estado é uma tarefa complexa, pois qualquer definição apresentará matizes diversas, segundo a preponderância do aspecto político sobre o jurídico.

Um dos primeiros teóricos políticos que utilizou o vocábulo como unidade política de domínio foi Maquiavel (1983), na frase com que inicia *O príncipe*: “Todos

os Estados, todos os domínios que têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados” (Maquiavel, 1983, p. 5).

Hobbes (2002) acrescentou substância teórica ao conceito, contribuindo para a fixação do seu sentido. Para esse autor, era necessário renunciar ao uso privativo da força em favor do soberano que, com isso, tornar-se-ia o único detentor do direito de comandar a sociedade política em um determinado território geográfico. Para Hobbes (1992, p. 41), o Estado é a “[...] realização de uma regra da razão, fundamental para o bem-estar humano”.

Conforme Ranieri (2013, p. 16):

A criação dos Estados Unidos da América, no final do século XVIII, assim como o desenvolvimento do direito público europeu, na primeira metade do século XIX, foram os eventos decisivos na consolidação e popularização do significado contemporâneo do termo Estado. Com tal significado, passou a designar as sociedades políticas juridicamente organizadas em base territorial, dotadas de soberania e governo, de acordo com os elementos, postulados e estruturas do Estado moderno europeu.

De acordo com Bodin (2011, p. 71), Estado ou, como comumente chamava, República “[...] é o reto governo de várias famílias e do que lhes é comum com poder soberano”. Para Grotius (2005, p. 60), “O Estado é uma reunião perfeita de homens livres, associados para gozarem da proteção das leis e para a sua comum utilidade”.

Bodin (2011) desenvolve uma ideia sobre a legitimidade do poder marcada por preocupações acerca das polêmicas teológicas da Reforma, das guerras religiosas e da anarquia política que se encontravam na base da crise de autoridade desencadeada com o fim do Império Romano-Germânico. Assim, pretendia apresentar uma solução para a sociedade, propondo uma estrutura unitária do comando político por via da afirmação do poder monárquico em face de qualquer outro poder.

Em Hobbes (2002), o Estado é apresentado como a realização de uma regra da razão, fundamental para o bem-estar humano em nome de sua segurança, mediante submissão contratual. Por essa razão, a segurança do povo é a lei suprema, estando a ela obrigados os governantes:

Uma cidade, portanto, assim como a definimos, é uma pessoa cuja vontade, pelo pacto de muitos homens, há de ser recebida como sendo a vontade de todos eles, de modo que ela possa utilizar todo o poder e as faculdades de cada pessoa em particular para a preservação da paz e da ordem (Hobbes, 1992, p. 109).

A justificação do Estado é ética, transcendendo o vínculo contratual de tutela dos súditos, dado que a lei natural é moral, divina, princípio da razão e da paz. Logo, tudo o que o Estado decide é justo, uma vez que a ordem jurídica tende a se con-

fundir com a ordem moral. Além disso, o Estado é fonte suprema, e não derivada, do princípio da legalidade e da validade das normas, assim, o que agrada ao príncipe tem força de lei.

Grotius (2005, p. 62) compreende o Estado como “[...] um corpo perfeito de pessoas livres que se unem, pacificamente, para gozar seus direitos”. Sua perspectiva é ética e jusnaturalista: a utilidade da associação, voltada à garantia da paz e dos direitos naturais, é o fundamento do poder do Estado, daí se seguindo que Estado justo é aquele que se encontra apto a garantir os direitos naturais, que é um ditame da razão certa.

Grotius (2005) se afasta do fundamento divino da soberania, assim como o direito natural, para justificar a base contratual das relações políticas. Mais que isso, situa a soberania em relação ao homem – produtor e fim de toda a ordem jurídica. A mesma lógica se reflete na ordem internacional: por meio de pactos, os diversos Estados comprometem-se com a garantia da paz.

Com efeito, a soberania é o atributo que evidencia o Estado Moderno. Trata-se do elemento que o distingue de todas as entidades políticas e estatais até então observados, por designar o caráter supremo da potência estatal inteiramente independente. Segundo a doutrina clássica, a soberania é um “[...] poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências” (Dallari, 2012, p. 80), do qual decorrem as características de superioridade, unicidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade do poder soberano. “Sua transformação de poder de fato em poder de Direito é expressão da racionalização do poder político, resultado de sua institucionalização e do ato de jurisdicionalizar, que, por sua vez, caracterizam o Estado de Direito” (Ranieri, 2013, p. 94).

A ideia clássica de soberania determina que só o poder estatal homogêneo, superlativo e independente tem condições de cumprir adequadamente a função de coerção, proteção e ordem que se espera do poder político. Tal raciocínio é facilmente explicado, pois ao ser o sistema medieval superado na Europa, houve a necessidade de vincular a submissão do súdito ao monarca e promover a identificação deste com o Estado, posto que, só por intermédio do rei, o Estado se torna realidade.

Os fundamentos da soberania foram elaborados por Bodin (2011) que entendia que o Estado não pode sofrer intervenção. O desenvolvimento posterior desta ideia permitiu compreender as manifestações de poder do Estado como produto de um sistema de cooperação juridicamente coordenada.

Bodin (2011) argumenta que o cerne do poder reside na faculdade de legislar sobre os súditos e os estamentos, independentemente de seu consentimento. O poder de dispor, portanto, deve ser a manifestação de uma única competência de direção normativa, que coordena a conduta dos homens segundo estrutura juridicamente organizada. Assim:

[...] é preciso que aqueles que são soberanos não estejam de forma alguma sujeitos aos comandos de outrem e que possam dar a lei aos súditos e cassar ou anular as leis inúteis para fazer outras, o que não pode fazer aquele que está sujeito às leis ou aos que têm comando sobre ele. (Bodin, 2011, p. 206).

Consiste, pois, na característica essencial do poder do Estado que lhe garante a independência perante os órgãos internos e a da faculdade de regulação independente dos poderes externos, passos importantes na evolução do pensamento político moderno. O príncipe, contudo, não é soberano absoluto – o poder absoluto e soberano pertence apenas a Deus (Bodin, 2011).

Segundo Hobbes (2002), só um Estado forte pode garantir aos homens a realização de suas aspirações de paz, segurança e defesa; esta finalidade é o que legitima a forma de Estado rigidamente absolutista, defendida no Leviatã, no qual os direitos monárquicos de decisão suprema constituem a essência da soberania e da própria política.

A partir de Hobbes (2002), se o soberano nasce contratualmente – por via da celebração de um pacto que visa libertar os homens do caótico estado de natureza e, concomitantemente, assegurar-lhes a vida pacífica e organizada que só existe no estado civil – o político só faz sentido por meio do Estado que dele deriva. Decorre dessa proposição a premissa de que o Estado é fonte suprema e exclusiva do princípio da legalidade, e também da validade das normas, do monopólio estatal da produção jurídica e da consequente unidade do ordenamento jurídico, assim como da sua independência de fontes jurídicas extra ou supraestatais. Dessas ideias resta condicionada a imagem do Estado construído no século XIX e na primeira metade do século XX.

Considerando que o direito emerge como produto social, logo, o ordenamento jurídico acaba refletindo a cultura predominante. Desse modo, pode-se afirmar que a cultura jurídica europeia, herdada pelo Brasil em decorrência da sua colonização, explica a cultura da sentença, latente no sistema pátrio.

Como identificado por Shirley (1987), a aplicação e a efetivação das normas no Brasil colonial era uma questão predominantemente particular já que, inicialmente, coube aos donatários das capitâneas e depois aos senhores de engenho,

fazendeiros ('coronéis') e comerciantes (elites da colônia) promover a aplicação das leis (decidir o que é a lei e a sua aplicação) haja vista que o Estado português "[...] não tencionava trazer justiça ao povo ou mesmo prestar os serviços mais elementares a sua colônia". Tal situação ganha um contorno distinto no Brasil Império com o fortalecimento e a centralização do Estado, ainda que este continuasse a dividir 'de fato' o exercício da jurisdição com os coronéis (fazendeiros e comerciantes) no interior do país, mormente em questões agrárias.

A ideia da autonomia do julgador em seu ato de julgar em relação à política, bem como a separação dos poderes, teria como uma das fontes de inspiração a religião. O fato de Deus julgar o que é bom e quem faz o bem, expressado desde o Velho Testamento, demonstra um meio de interação entre Deus e os indivíduos, além de uma forma de resolver os conflitos que afeta à cristandade.

As mudanças que vieram certamente impuseram a formação, nos Estados onde nasciam, de judiciários capazes de infringir o respeito às normas resolutivas de conflitos. Assim, os juízes se apresentaram como órgãos de autoridade em nome da qual agem, bem como herdeiros de um poder atribuído anteriormente a Deus (Jacob *apud* Serbena, 2004).

Roberts (1979) reconhece a existência de uma correlação do Estado com o poder-dever de administrar os conflitos visando à aplicação e à efetivação do direito bem como a pacificação social (jurisdição). Entende, entretanto, que tais características existem historicamente também nas sociedades não estatais e que, em certos Estados (como em certos grupos não estatais), verifica-se a atuação das lideranças (poderes constituídos) primordialmente para estimular que os próprios interessados, auxiliados pela sociedade, solucionem as disputas. O exercício do poder de adjudicar conflitos e decidi-los só se dá quando as partes foram incapazes de encontrar uma solução para o problema.

Assim, é possível perceber que a vinculação do poder decisório para a aplicação e a efetivação das leis, expresso como poder do Estado a partir das ideias fundamentadoras do Estado Moderno indicadas por Bodin (2011), Grotius (2005) e Hobbes (2002), correlaciona-se a construção do padrão atual de administração dos conflitos jurídicos no Brasil. Isto porque seu padrão de administração de conflitos é marcado pela noção de que o Estado concentra, por meio das decisões adjudicadas do Poder Judiciário, o exercício da jurisdição, apesar desta não ter que ser realizada preponderantemente por meio das sentenças e pela cultura a ela arraigada, como ver-se-á a seguir.

O panorama social no contexto de uma cultura da sentença

Os seres humanos são incentivados a agir de acordo com as regras e os padrões culturais que são estabelecidos pelos grupos sociais. Agir contra a cultura gera consequências discriminatórias nas sociedades; sendo assim, de modo geral, o indivíduo é condicionado a agir de acordo com o padrão esperado naquela cultura.

Dentro das sociedades, cada um pode ocupar um papel social diferente, determinado pelo convívio entre os membros da comunidade. Por isso, a aprendizagem cultural não se dá como herança biológica e sim como herança social por meio da imitação e reprodução, consciente e inconsciente, dos aspectos culturais que permeiam o ambiente social no qual os indivíduos e grupos estão mergulhados.

Como dito anteriormente, as ideias de Estado apresentadas anteriormente, serviram de base para a construção de uma “cultura da sentença”, termo cunhado por Watanabe (2005), uma vez que a soberania do Estado e o seu monopólio da produção jurídica e de administração dos conflitos (jurisdição) contribuíram para o desenvolvimento de discursos, imagens e símbolos difundidos socialmente e que associam a forma judicial como a mais segura e adequada na administração dos conflitos jurídicos.

A pesquisa do ICJBrasil (2021), que mensura a confiança da população brasileira no Poder Judiciário é um reflexo desse verdadeiro “fetiche” nacional em relação à ação judicial. Na referida pesquisa, o índice de confiança do Poder Judiciário é de quarenta por cento (já foi menor em pesquisas anteriores). Mas, num contrassenso, 84% das pessoas entrevistadas responderam que se tivessem qualquer conflito referente a questões a direito do consumidor, relações de trabalho, relações com o poder público, direito de família, questões de saúde, relações de vizinhança, prestação de serviços, judicializariam o problema.

Para Braga Neto (2007, p. 64), a população brasileira “[...] está acostumada e acomodada ao litígio e ao célebre pressuposto básico de que a justiça só se alcança a partir de uma decisão proferida pelo juiz togado”.

Entretanto, já há tempos percebe-se que as consequências negativas frente à democracia, à evolução e à livre concorrência também atingiram o Poder Judiciário, que não consegue prestar de maneira célere, adequada e efetiva a tutela jurisdicional para os problemas mais corriqueiros e tradicionais, quiçá então para os mais complexos.

A inovação não termina jamais, o que desencadeia um processo chamado por Schumpeter (1964, p. 175) de “tempestade eterna da destruição criadora”. Desse

modo, as invenções estão sempre muito à frente das regulamentações impostas pelo Estado. Por outro lado, a intensificação na produção de conhecimento altamente especializado contrasta com a escassa capacidade cognitiva e as deficiências dos órgãos legislativos e dos tribunais (Faria, 2017).

Com o fim do regime ditatorial, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2018) surge com um vasto conteúdo de garantias e direitos fundamentais, restituindo o Estado Democrático de Direitos e reinstalando a democracia perdida. Destarte, houve a ampliação do direito de ação, mediante a previsão de apreciação pelo Poder Judiciário não só de lesão, mas também ameaça a direito, para assegurar direitos simplesmente ameaçados, antes da ocorrência da lesão.

O corolário do acesso à justiça foi colocado em nível de princípio constitucional, o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, prevista no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 2018). A previsão constitucional consagra o direito de invocar a atividade jurisdicional como direito público subjetivo. Além de assegurar o direito de ação, invocar a jurisdição é também direito daquele contra quem se age, contra quem a ação é proposta, garantindo o direito de defesa, previsto no inciso LV do mesmo artigo (Silva, 1999).

Desse modo, o acesso à justiça se apresenta como uma garantia constitucional, um dos mais importantes direitos; o direito de ação, que é a porta de entrada para a instauração do devido processo legal. Segundo Grinover (2015), o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não traz apenas um conceito de acesso ao Poder Judiciário, mas um amplo conceito de acesso à justiça e aos meios adequados de resolução de conflitos, como está explicitado na Exposição de Motivos da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

De acordo com Silva (1999), o acesso à justiça é conceituado pelo direito de buscar tutela judiciária, ou seja, o direito de recorrer ao Poder Judiciário no intuito da solução de um conflito de interesses. Por meio desta explanação simples, é possível compreender o conceito amplo de acesso à justiça e a sua fundamentalidade.

Malgrado a expressão ‘acesso à justiça’, seja de difícil definição, serve para descrever duas finalidades básicas do sistema jurídico: a) um sistema acessível a todos, capaz de receber as reivindicações dos direitos e/ou resolver conflitos, sob a direção do Estado; e b) seus resultados, necessariamente, precisam ser individual e socialmente justos (Cappelletti; Garth, 1988).

Nesse diapasão, indubitavelmente, uma premissa básica da justiça social, tal como almejada pela sociedade, é o acesso efetivo. Assim, não basta que o cidadão

tenha acesso ao Poder Judiciário, mas também é necessário que obtenha uma resposta em tempo razoável e que a resposta seja plausível.

Todavia, apesar do acesso à justiça constar na lei máxima do Estado como um direito fundamental, há uma crise de efetividade na prestação da jurisdição, a qual afeta diretamente o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário. As mais complexas questões jurídicas, provenientes da evolução humana e social, mostraram um Poder Judiciário incapaz de se adequar às transformações sociais. O resultado dessa incapacidade foi o completo despreparo e desorganização do sistema jurídico brasileiro, o qual refletiu no acúmulo de milhares de processos, na burocracia institucionalizada e, conseqüentemente, na violação de direitos e garantias fundamentais.

Segundo Santos, Marques e Pedroso (1996), a 'crise da justiça' se traduz pela crescente ineficiência com que o Judiciário vem desempenhando suas três funções básicas: a instrumental, em que é o principal locus de resolução de conflitos; b) a política: exercendo um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações e assegurando a integração da sociedade; e c) simbólica: dissemina um sentido de equidade e justiça na vida social, socializa as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibra os padrões vigentes de legitimidade na vida política.

Para Faria (2003) o Judiciário acaba sendo indigente na produção de respostas para os problemas, uma vez que a falta de preparação técnica e a ausência de estímulo à reflexão e à criatividade transforma os cartórios judiciais em uma espécie de máquinas kafkianas, responsáveis apenas por fazer transcrições, emitir certificados e expedir notificações.

Como demonstrado acima, com a positivação de direitos fundamentais e a saga em efetivá-los, as mais variadas demandas foram parar nas portas do Judiciário. Entretanto, o Poder Judiciário não tem estrutura suficiente para responder às reivindicações de maneira adequada, célere e efetiva. Ademais, até mesmo quando o Judiciário intervém de maneira célere, as partes não restam, na grande maioria das vezes, satisfeitas com o resultado.

Tais problemas fizeram com que os Estados tomassem algumas medidas, principalmente mediante uma revisão das políticas legislativas tradicionais e uma redefinição das fontes formais de direito. Ao perder progressivamente a capacidade de configuração sobre processos de inovação técnica e econômica, os Estados foram obrigados a enxugar seus ordenamentos jurídicos e estimular a sociedade para que desenvolvesse formas e mecanismos de autocomposição de interesses, ainda mais em espaços desregulamentados (Faria, 2017).

Embora o Estado ainda conserve seu poder para tentar impor as regras do jogo, consciente dos riscos de inefetividade dessa imposição em face da crescente internacionalização da decisão econômica, optou por abrir mão de grande parte das responsabilidades regulatórias (Faria, 2017).

Esse cenário colaborou para o fomento e para a regulamentação de meios consensuais de resolução de conflitos, com a edição de leis que estimulam o uso dos meios alternativos, principalmente dos meios consensuais, na administração dos conflitos jurídicos.⁴⁰ Assim, o Estado deixa de tutelar determinados comportamentos e situações e passa a incentivar a autorresolução de litígios, por parte dos diversos setores sociais, econômicos e financeiros.

Essa ideologia é denominada desjuridificação e ocorre por meio de processos de desformalização, deslegalização e desconstitucionalização de direitos e criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (Faria, 2017). A desjuridificação do tratamento dos conflitos jurídicos poderia ser feita com a adoção de uma cultura do consenso. Para Santos e Maillart (2018, p. 676):

Na 'cultura do consenso', a decisão dos próprios interessados, via acordo, é que promoverá a acomodação dos interesses relevantes de cada um. A satisfação dos direitos não é uma preocupação central dos procedimentos consensuais ainda que, para os acordos terem validade, não possam violar o ordenamento jurídico. Na lógica da "cultura do consenso" é importante que os próprios interessados decidam como podem satisfazer os seus interesses/necessidades. A pacificação social é construída a partir da acomodação dos interesses e da participação direta dos interessados na formulação da decisão.

Todavia, várias situações colaboram para que a cultura da sentença permaneça e não haja o avanço da cultura do consenso. Citam-se alguns: formação acadêmica deficiente proporcionada pelos Cursos de Direito no Brasil, voltada para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses;⁴¹ inadequado recrutamento, capacitação e treinamento dos conciliares/mediadores; pouco incentivo dos juízes, que passam a ver os métodos consensuais como inimigos do seu poder e que ficarão comprometidos se os consumidores da justiça puderem solucionar os conflitos de modo autônomo (Watanabe, 2005).

⁴⁰ Nesse rol de leis que estimulam os meios alternativos têm-se a Lei nº 9307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); a Resolução CNJ nº 125 de 29 de novembro de 2010 (Política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário); a Lei nº 13105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); a Lei nº 13140 de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação) e a Resolução CNJ nº 300, de 31 de maio de 2016 (Política nacional de justiça restaurativa no âmbito do Poder Judiciário).

⁴¹ Nesse sentido a pesquisa de SANTOS, Ricardo Soares dos; MAILLART, Adriana Silva. A "cultura da sentença" em 2016/2017 e a sua reprodução pelas escolas de direito do sul do Brasil. *Revista Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, jul./dez. 2018, p. 671-699.

Dessa maneira, a ênfase continua sendo dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, em que é proferida uma sentença e que constitui a solução imperativa dada pelo representante do Estado. Segundo Gonçalves (2019), a cultura jurídica para o tratamento do conflito é classificada como de sentença quando sua composição se baseia na heterocomposição e o sistema possui: 1) a estrutura da jurisdição contenciosa; 2) o meio de acessar o Poder Judiciário ocorre pela ação; e 3) a garantia dos direitos ocorre pelo instrumento do processo civil.

Ademais, para configurar uma cultura da sentença, não basta preferir a litigância processual, mas é necessário:

- [...] a) fetichismo crônico pela estrutura do Poder Judiciário e seus rituais, suas vestimentas e sua linguagem (vocabulário);
- b) crença na figura do juiz e na decisão adjudicatória;
- c) apego às técnicas hermenêuticas do silogismo (lógico dedutivo) e emprego da subsunção do fato à norma;
- d) valorização da competição (combate) e do resultado ganha x perde (Gonçalves, 2019, p. 47).

E essas características são facilmente identificadas na cultura jurídica brasileira construídas a partir de um modelo de Estado que não buscou, por muito tempo, expandir a ideia de jurisdição para além da judicialização. Todavia, em razão do latente fracasso em prestar adequadamente o acesso à justiça, urge, então, buscar uma transformação da cultura de forma a integrar outros métodos de gestão de conflitos no sistema de justiça.

É evidente a importância do Estado, enquanto gestor dos interesses públicos, no fomento efetivo de um novo paradigma de administração dos conflitos jurídicos, não somente por meio da edição de leis ou no âmbito da configuração do Poder Judiciário, mas na construção de uma sociedade justa em todos os seus aspectos. Uma atuação que, por vezes, demanda um comportamento ativo em prol da efetivação de direitos e, por outras, mais abstencionista, no sentido de não tomar para si o protagonismo das partes na gestão de seus próprios conflitos.

Os meios consensuais, base da cultura do consenso, para além de uma dimensão humana e pacificadora, possuem dimensões estratégicas e políticas, pedagógicas e práticas, comprometidas com experiências transformadoras, que favorecem o desenvolvimento humano e promovem a cidadania, traduzindo uma nova capacidade de ver, compreender e interagir com o mundo.

Considerações Finais

Inúmeras manifestações culturais acontecem em uma sociedade. No entanto, os seus membros participam parcialmente de todo esse arcabouço cultural. Conforme os indivíduos e grupos vão se desenvolvendo, acessam regras e normas na sociedade que lhes permitem participar de diferentes manifestações culturais.

A forma como buscam solucionar seus conflitos também é uma forma que evidencia a cultura adotada. Considerando a preponderância existente, no Brasil, atualmente, em ainda se administrar os conflitos jurídicos preponderantemente por meio da forma judicial e da sua decisão adjudicada (sentença), resta evidenciado a adoção de uma cultura da sentença. Tal cultura surgiu com o fortalecimento do Estado e a partir do momento que tomou para si o poder de 'dizer o direito', efetivá-lo e promover a pacificação social, ou seja, por meio do exercício da jurisdição.

Assim, foram analisadas de forma bastante sucinta algumas ideias de Bodin (2011), Grotius (2005) e Hobbes (2002), que consideram o Estado como uma realidade intangível e detentor de soberania diante dos indivíduos. Mesmo diante de uma observação perfunctória, restou claro que o Estado era responsável por pacificar as relações, afirmando, desse modo, o monopólio da produção jurídica.

À medida que os seres humanos convivem, surgem inúmeros conflitos, os quais devem ser ajustados da melhor maneira para que a humanidade encontre harmonia e promova a pacificação social.

Os seres humanos são dotados de possibilidades, tanto construtivas, a ponto de realizar seu desenvolvimento contínuo, quanto destrutivas, enquanto tendências negativas que levam o ser humano à frustração. O ambiente e as circunstâncias em que está inserido são fatores que influenciam o desenvolvimento de suas potencialidades. Assim, importante se faz questionar a respeito das condições que propiciem ao ser humano uma evolução construtiva dessas potencialidades para que permitam tanto seu favorecimento, quanto da humanidade em que está inserido. Nessa seara, verifica-se a importância da transformação cultural, no intuito de administrar os conflitos jurídicos de maneira construtiva e, por outro lado, obter uma solução eficaz, a qual, na maioria das vezes, não é prestada de maneira adequada pelo Poder Judiciário.

Com efeito, considerando que a forma judicial de gestão de conflitos atravessa uma grande crise, que traz reflexos diretos para o corolário do acesso à justiça, há inúmeras vantagens quando a própria parte delibera acerca dos seus conflitos e atinge o consenso de maneira racional e livre.

Referências

- BARROSO, Priscila Farfan. *Antropologia e cultura*. Porto Alegre: Sagah, 2017.
- BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Tradução de José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.
- BRAGA NETO, Adolfo. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coordenadores). Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 09 mar. 2023
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organizado por Vade mecum. 26. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CHASE, Oscar G. *Direito, cultura e ritual: sistemas de resolução de conflitos no contexto da cultura comparada*. Tradução de Sergio Arenhart, Gustavo Osna. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 25 fev. 2023.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.
- DINAMARCO, Candido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Campinas: LZN, 2003.
- FARIA, José Eduardo. Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil. *In: Seminário direito e justiça no século XXI*. Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 29 maio/1 jun. 2003. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- FROMM, Erich. *Do amor à vida*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

- GEERTZ, Clifford (1926). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- GONÇALVES, Jéssica. *Cultura jurídica de tratamento dos conflitos no Brasil contemporâneo: entraves à transformação de um modelo de preponderância da sentença para a solução consensual*. 330 f. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2019.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os métodos consensuais de solução de conflitos no novo código de processo civil*. Porto Alegre: Estado de Direito, 2015. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/conflitosnonovo/>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- GROTIUS, Hugo. *O direito da guerra e da paz*. Tradução de Ciro Mioranza. 2. ed. Florianópolis: Unijuí, 2005.
- HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- HOBBS, Thomas. *O leviatã*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ICJBRASIL. Fundação Getúlio Vargas. Relatório ICJBrasil 2021. Rio de Janeiro: FGV, 2021. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- MAQUIAVEL. *O príncipe*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- METCALF, Peter. *Cultura e sociedade*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- OLIVEIRA, Admardo Serafim de. Antropologia filosófica. In: *Introdução ao pensamento filosófico*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1993.
- OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri, SP: Manole, 2013.
- ROBERTS, Simon. *Order and dispute: na introduction to legal anthropology*. Harmondsworth: Penguin Books, 1979.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. *Teoria geral do processo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

SANTOS, Ricardo Soares dos; MAILLART, Adriana Silva. A "cultura da sentença" em 2016/2017 e a sua reprodução pelas escolas de direito do sul do Brasil. *Revista Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, p. 671-699, jul./dez. 2018.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SERBENA, Cesar Antônio. Considerações sobre o juiz, a sentença e a tutela preventiva na história do processo civil. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba, v. 40, n. 0, p. 107-122, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1736/1436>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SHIRLEY, Robert Weaver. *Antropologia jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1987.

SILVA, José Afonso. O acesso à justiça e cidadania. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999.

TYLOR, Eduard Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art, and custom*. London: John Murray, 1920.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (org.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

ACCOUNTABILITY DOS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO EM JARAGUÁ DO SUL, SANTA CATARINA

Alessandra Knoll⁴²

Gabriel Bittencourt Aguiar⁴³

Luiz Henrique Urquhart Cademartori⁴⁴

Marilu Schiessl⁴⁵

Resumo: O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o uso dos recursos voltados à Educação na Rede Municipal de Jaraguá do Sul. Os objetivos específicos foram: identificar a origem dos recursos voltados à Educação; descrever os procedimentos relacionados aos projetos e programas na Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul; analisar a Estrutura Organizacional e competências no âmbito da Educação; e conhecer a realidade local, Legislação, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, Escolas e Centros de Educação Infantil da rede Municipal de Jaraguá do Sul. A pesquisa é fundamentada na Constituição Federal de 1988, na LDB 9394/96, nas Leis Municipais entre outros documentos e sites. Na sequência, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo que envolveu diretores das Escolas e Centros de Educação Infantil e Gestores da Secretaria Municipal da Educação, além de dados obtidos em documentos oficiais. Por fim, uma análise desses dados obtidos e uma reflexão acerca desse contexto.

Palavras-chave: recursos financeiros; investimentos; educação.

⁴² Doutora, mestra e graduada em Administração de empresas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialista em Gestão de Pessoas nas Organizações pela mesma instituição, onde também foi monitória das disciplinas de Recursos Humanos I e II, tutora de Ensino (EaD), coordenadora de tutoria (no Núcleo Multiprojeto de Tecnologia Educacional - NUTE) e professora de Administração Pública (EaD). Especialista em Gestão de Projetos e Responsabilidade Social pela Faculdade Municipal da Palhoça e graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Lecionou as disciplinas de Teoria Geral das Organizações, Recursos Humanos e Projeto de Monografia na Universidade Barriga Verde (UNIBAVE) onde também foi coordenadora de pesquisa e extensão dos cursos de Administração e Contabilidade. Atualmente é professora de gestão no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFSUL).

⁴³ Advogado formado pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) é pós-graduado no peculiar Direito Eclesial pelo Instituto Teológico de Santa Catarina (especialização concomitante à graduação). Ampliou sua jornada acadêmica no ano de 2013 com especialização em Direito Penal e Processo Penal junto à Escola do Ministério Público de Santa Catarina e, Responsabilidade Social pela Universidade Municipal de Palhoça no ano seguinte.

⁴⁴ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e pós-doutorado pela Universidade de Granada - Espanha. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como Assessor Especial da Procuradoria Geral de Justiça de Santa Catarina de 2005 a 2006; Foi Avaliador Ad Hoc de Cursos de Direito pelo MEC/INEP entre 1998 e 2013. Atuou como Secretário de Aperfeiçoamento Institucional da Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional (SEAI) junto ao Gabinete da Reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina e como Editor da Revista Sequência - Estudos Jurídicos e Políticos do PPGD UFSC (2016-2018); Atua como Coordenador do Curso de Direito da UFSC e como Consultor na área de Direito Administrativo. Tem experiência na área de Direito Administrativo e Hermenêutica Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Administrativo; Direito Constitucional e Filosofia do Direito. É coordenador dos Projetos de Pesquisa: Direito Administrativo e Constitucionalismo e Modelagem e Compreensão dos Sistemas Sociais: Direito, Estado, Sociedade e Política.

⁴⁵ Graduada em administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Accountability dos recursos destinados à educação

Em 15 de outubro de 1827, foi sancionada a primeira lei brasileira que tratava exclusivamente da educação. O texto, em seu artigo primeiro, afirmava que “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (Brasil, 1827). Não havia, ainda, uma duração de tempo definida para o ensino primário, mas a lei foi o início de uma nova forma de organizar o ensino brasileiro.

Sendo assim, com essa organização, o estado passou a direcionar os professores, sendo funcionários do Estado para lecionar, mesmo que para a sociedade ainda não houvesse a obrigatoriedade de estudar em instituições, muitas famílias podiam optar pela educação não formal em suas próprias casas ou nas casas de seus professores (Azevedo, 2018).

Já a Constituição Federal de 1988, no artigo 205 traz: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 2020, não paginado). Focalizando então no Título XII que trata dos Recursos para a Educação, pode-se observar:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo. § 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. § 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo. § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim (Brasil, 2020, não paginado).

Nesse contexto, então, pode-se perceber que as transferências são determinadas na Constituição Federal. Já no artigo 212, trata das transferências automáticas constitucionais geridas no âmbito do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE): as quotas estaduais e municipais do salário-educação e a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), amparada na Emenda Constitucional nº 53/2006. As transferências legais são previstas em leis específicas que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. “Em relação às transferências

obrigatórias do MEC aos entes federados, [...] o repasse é direto, feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento (Vieira, 2009, não paginado).

Sobre o assunto também vale trazer as palavras de Militão (2011), qual enfatiza que a principal fonte do Fundeb advém de percentuais de diversos impostos e transferências constitucionais, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser usados na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício, como professores, diretores e orientadores educacionais. O restante serve para despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que compreende, entre outras ações, o pagamento de outros profissionais ligados à educação, bem como a aquisição de equipamentos e a construção de escolas. Cujas informações são confirmadas pelos documentos oficiais.

Além das transferências da complementação do Fundeb e das quotas estaduais e municipais do salário-educação, são transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); ações do Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e algumas políticas de assistência financeira voluntária (Militão, 2011).

Logo, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/96 prevê em seu artigo 15 que "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (Brasil, 1996, não paginado). Ou seja, além de dar autonomia pedagógica, também prevê a autonomia na administração de parte desses recursos.

De acordo com a LDB, como competência dos municípios, cabe atuar com primazia no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, permitindo a oferta de outros níveis somente quando o dever municipal estiver integralmente cumprido, é o que assegura em seu artigo 11, inciso V: "Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental" (Brasil, 1996, não paginado).

Sendo que, por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, foi feita alteração na LDB e, a partir de 2016, houve a obrigatoriedade de matrícula a partir de 4 anos na Educação Infantil e a permanência até 17 anos na Educação Básica (Brasil, 2013). Logo, mais recursos tiveram que ser direcionados. Quanto aos projetos, na literatura, pode-se encontrar algumas variações quanto à definição do termo, no entanto,

todas seguem o mesmo sentido que é representado pelo desejo ou necessidade de se alcançar algum resultado em um determinado tempo, ou seja, consideram os projetos únicos e temporários. Projeto, de acordo com Maximiano (2009, p.192), "é uma palavra derivada do latim, *proicio*, que significa 'lançar adiante'". Para esse autor, um projeto é uma sequência de atividades temporárias com começo, meio e fim programados e que tem como o objetivo fornecer um produto. Um projeto é formado por um esforço não permanente, ou seja, temporário, para a criação de um produto ou serviço.

Já o programa, nas palavras de Maximiano (2009), é o conjunto de projetos coordenados entre si de forma articulada e dinâmica e que visam objetivos comuns. Os programas também são mais complexos, incluem mais variáveis e geram questões mais palpáveis. De maneira geral, um programa depende dos projetos ligados a ele, visto que a finalização ocorre apenas quando os projetos são completados.

Diante desses conceitos, nota-se os projetos e programas no serviço público e para a realidade da Secretaria Municipal da Educação de Jaraguá do Sul, conforme o portal de informações, encontram-se no âmbito da Educação os seguintes programas voltados para as Escolas e Centros de Educação Infantil: Alimentação Escolar; Bandas Escolares; Adaptação da Descentralização Financeira; Educação Integral em Jornada Ampliada; Bolsa de Estudos e Estágios; Proerd; Proeva; Transporte Escolar; Relações Étnico-Raciais; Vereador Mirim. Em relação aos projetos encontram-se: Boi de mamão; Feiras Municipais; Incentivo à Leitura; Robótica na Escola; Saúde e Prevenção nas Escolas e Viagens de Estudos.

Em consonância com o portal da Secretaria Municipal de Educação (Semed) todos os programas e projetos exigem aprovação e direcionamento de recursos, incluindo o pagamento de pessoal, para que sejam desenvolvidos. E devem estar de acordo com os planejamentos maiores como o Programa Mais Educação (PME), Planejamento Estratégico Municipal, e os recursos utilizados também não devem extrapolar os limites da receita para cada situação. Assim como os projetos maiores, os programas e projetos mais direcionados com objetivos específicos de curto ou longo prazo também exigem o seguimento de passos preestabelecidos.

De acordo com o 32 da lei complementar nº 240/2019 que substitui o artigo 24 da Lei Complementar nº 186/2016, porém manteve a mesma competência a seguir, ou seja: a Secretaria Municipal de Educação (Semed) competirá desenvolver atividades relacionadas ao planejamento, à organização e à supervisão dos serviços técnicos administrativos de sua competência (Jaraguá do Sul, 201).

Conforme a Lei 186/2016, em seu art. 25, a Secretaria Municipal da Educação (Semed) de Jaraguá do Sul apresenta a seguinte estrutura Organizacional “Assessoria de Gabinete. Diretoria Administrativa e Financeira: a) Gerência Administrativa; b) Gerência de Recursos Humanos. Diretoria de Ensino: a) Gerência de Educação Infantil; b) Gerência de Ensino Fundamental; c) Gerência de Educação Especial. Diretoria de Centros Municipais de Educação Infantil” (Jaraguá do Sul, 2016)

A Lei nº 7054/2015 institui o Plano Municipal de Educação (PME) de Jaraguá Do Sul 2015-2024, ou seja, o PME é um instrumento de gestão e planejamento que define metas e estratégias, organiza e orienta a execução de políticas públicas municipais de educação, em que o Município assume responsabilidades de implantação. Entretanto, em seu artigo 4º, traz que compete ao Poder Público Municipal, em todas as suas instâncias, nos termos da Lei:

- I - analisar e propor ações públicas que conduzam à efetivação das metas e estratégias do PME;
- II - assegurar a efetivação do PME, em articulação com o Estado e a União, garantindo seu acompanhamento e controle pelos órgãos responsáveis;
- III - garantir a manutenção dos equipamentos públicos da educação;
- IV - organizar as instâncias de participação e debate na sociedade, para formular, avaliar e contribuir na execução das políticas públicas de educação;
- V - promover a transparência dos investimentos públicos na área educacional;
- VI - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos sítios institucionais na internet;
- VII - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação;
- VIII - assegurar a articulação das políticas educacionais com as demais políticas públicas sociais, particularmente as culturais” (Jaraguá do Sul, 2015, não paginado).

Sendo que os incisos 3º e 4º enfatizam a questão de o investimento público em educação englobar os recursos aplicados na forma do artigo 212, da Constituição Federal, do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como do artigo 213, da Constituição Federal. E que logo será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O artigo 8º da Lei nº 7054/2015 traz que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município “serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PME, a fim de viabilizar sua plena execução” (Jaraguá do Sul, 2020, não paginado).

Num âmbito geral, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município – LDO, pode-se observar no art. 8º que: “Cada programa identifica as ações necessárias

para atingir os seus objetivos, sob a forma de projetos, atividades ou operações especiais, [...] (Jaraguá do Sul, 2020, não paginado). Nesse viés, pode-se notar que as despesas precisam ser planejadas e previstas em consonância com as receitas e não ferindo as Leis. O art. 10 da Lei nº 7.999/2019, que dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2020, salienta que: “A Lei Orçamentária evidenciará as Receitas e Despesas de cada uma das Unidades Gestoras, especificando aquelas vinculadas a seus Fundos e aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [...]” (Jaraguá do Sul, 2020 não paginado). Então, tudo precisa estar em consonância, por isso, é sempre importante lembrar da responsabilidade dos gestores, pois eles precisam buscar conhecimento acerca de todo o processo, desde o planejamento até a execução dos gastos dentro das necessidades reais, tendo como base as legislações e as especificidades da demanda, que, nesse caso, são as crianças envolvidas.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb

Conforme o portal de informações da prefeitura (Jaraguá do Sul, 2020k), o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2005 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), visando fornecer dados concretos que possibilitem o monitoramento da qualidade da Educação pela população. O Ideb também é importante por ser condutor de políticas públicas em prol da qualidade da Educação, é a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica. É calculado a partir dos resultados das avaliações de larga escala aplicadas pelo Inep, relacionados aos níveis de aprovação e reprovação das instituições. O Ideb, resultante desses dois tipos de comportamento, vai indicar a necessidade de melhoria por parte das escolas. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar seis pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Quadro 1 – Ideb de Jaraguá do Sul em comparação com o Ideb geral do Estado e do Brasil

Anos Iniciais	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Rede Municipal	5.0	5.1	5.6	6.1	6.2	6.9	7.1	7.2
Santa Catarina	4.4	4.9	5.2	5.8	6.0	6.3	6.3	6.4
Brasil	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	5.7
Anos Finais	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Rede Municipal	4.7	4.7	5.2	5.4	5.4	5.6	5.7	5.9
Santa Catarina	4.3	4.3	4.5	4.9	4.5	5.1	5.0	5.2
Brasil	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	4.6

Fonte: Jaraguá do Sul (2020).

Conforme pode-se aferir na tabela, houve aumento significativo nos resultados da rede Municipal de ensino desde 2005 até 2019, cujos dados foram atualizados recentemente. Assim, nota-se que na pontuação geral do Brasil não houve aumento e sim uma pequena queda.

Prova Brasil

De acordo com o portal da Secretaria da Educação de Jaraguá do Sul, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como Prova Brasil, é uma avaliação criada em 2005 pelo Ministério da Educação – MEC. É complementar ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e um dos componentes para o cálculo do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Levando em consideração as informações disponíveis no portal, a Prova tem como objetivo produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola, individualmente, auxiliando os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. A Prova é realizada a cada dois anos, e participam todos os estudantes de escolas públicas do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e de escolas públicas e particulares da 3ª série ou 4ª série do ensino médio, quando essa última for a série de conclusão do Ensino Médio, desde que sejam turmas com mais de 10 alunos.

Escolas e centros de Educação Infantil

De acordo com informações obtidas no portal da Prefeitura de Jaraguá do Sul (2020n), o Município conta com trinta Centros de Educação Infantil e trinta e uma Escolas distribuídas nos diversos bairros, totalizando sessenta e uma unidades de ensino. Nessas unidades são atendidas em torno de vinte e um alunos, sendo aproximadamente dezessete mil nas Escolas e aproximadamente quatro mil nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Todas as unidades contam com Conselhos Escolares, com Associações de Pais e Professores (APP), e todas contam com diretores, cujo cargo é responsável por administrar a instituição. As pessoas a assumir o cargo podem ser escolhidas como comissionados ou profissionais de carreira com função gratificada. Na rede Municipal, ainda não existe eleição para o cargo de direção.

A Educação Infantil, considerada pela LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) como primeira etapa da Educação Básica, tem como objetivo promover o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 5 anos, articulando seus saberes e experiências com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico (Brasil, 1996).

Conforme a referida Lei, o Ensino Fundamental é uma etapa da educação básica que atende alunos do ensino fundamental I ou anos iniciais (1º ao 5º ano) e ensino fundamental II ou anos finais (6º ao 9º ano). Tem duração de nove anos, sendo a matrícula obrigatória para todas as pessoas com idade entre seis e catorze anos. Na Rede Municipal de Ensino, os alunos que fazem 6 anos até 31 de março devem matricular-se no 1º ano do ensino fundamental (Brasil, 1996).

O Ensino Fundamental é regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, em Jaraguá do Sul, segue, ainda, a Proposta Curricular do Ensino Fundamental e o Regimento Escolar, que dão as diretrizes do trabalho a ser desenvolvido em cada uma das trinta e uma escolas da rede de ensino. Já na Educação Infantil, segue a Proposta Curricular Municipal para a Educação Infantil que é baseada na Proposta Nacional.

Quanto ao Conselho Escolar, conforme o portal da Semed, é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que atua em assuntos referentes à gestão pedagógica e administrativa das unidades escolares. É um agente de participação na construção da gestão democrática na unidade escolar, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e local (alunos, professores, pais ou responsáveis, funcionários, diretores) e da sociedade civil de forma opcional.

O Conselho Escolar foi implantado na Rede Municipal de Ensino de Jaraguá do Sul mediante a Lei nº 7.108/2015. A direção da unidade escolar é membro nato do Conselho Escolar. O mandato dos membros eleitos é de dois anos, sendo permitida a reeleição. É constituído por um número de dois representantes titulares e dois suplentes dos vários segmentos, eleitos em fóruns com inscrições antecipadas e eleição por segmento, a cada dois anos. Dentre os alunos, somente alunos do segmento 6º ao 9º ano podem ser representantes no Conselho Escolar. Também podem participar dele membros da Associação de Pais e Professores (APP).

Em relação às APPs, de acordo com Oliveira e Artigas (2017) é uma entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos que representa os interesses comuns dos profissionais e dos pais dos alunos de uma unidade escolar com o objetivo de impactar positivamente na aprendizagem dos alunos e na qualidade da educação oferecida. A APP é composta por professores, pais ou responsáveis, funcionários e diretores e auxilia a diretoria escolar no cumprimento dos objetivos do seu projeto político pedagógico. Há alguns anos, essa associação era chamada de Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF). "Historicamente as Associações de Pais, Mestres e Funcionários – APMF foram instituídas nas escolas públicas, através de decretos e legislações próprias como unidades executoras dos recursos financeiros da unidade escolar." (Oliveira; Artigas, 2017, não paginado).

Sendo assim, ao perceber que ao longo da história vem sendo pensado em melhorias no que tange ao direcionamento dos recursos financeiros e isso inclui a participação da comunidade, é importante verificar na prática como esse processo vem acontecendo, se está realmente havendo essa participação.

Procedimentos metodológicos

Este artigo é de ordem descritiva com abordagem qualitativa. Quanto às fontes para embasar a investigação, foram utilizadas fontes bibliográficas, documentos, sites e pesquisa de campo. Sendo assim, para a coleta de dados para a pesquisa de campo foi utilizado a técnica do questionário definido com questões abertas, para que os participantes conseguissem expor de forma livre seus dados e opiniões, conforme Apêndices A e B, cujo tempo desde o envio dos formulários até a finalização da pesquisa foi de dois meses. A execução foi em forma de Google formulários encaminhados via e-mail em virtude da situação de pandemia da covid-19.

A pesquisa bibliográfica, bem como os documentos e site institucional, deu o suporte necessário para que a pesquisa de campo pudesse acontecer, e a análise

e a reflexão em cima dela tivessem propriedades e fundamentos, tornando a coleta de dados mais efetiva e importante.

Quanto à população e amostra, foi utilizado a técnica de amostragem não-probabilística intencional, pois o método de tratamento de dados foi de cunho qualitativo e teve uma intenção direcionada quanto às pessoas envolvidas. A população foram os gestores envolvidos na Administração Pública Municipal no que tange à Secretaria da Educação; responsáveis pelo setor financeiro, gestores (diretores) das escolas e Centros de Educação Infantil. Dessa população, foi definido uma amostra de vinte e duas pessoas. Vinte diretores (dez de Escolas e dez de Centros de Educação Infantil) e duas pessoas da secretaria da Educação, um representante do financeiro e a Secretária da Educação. Foi feita a opção por amostra, pois uma pesquisa que envolvesse todos os profissionais dispensaria mais tempo, haja vista que o município tem sessenta Unidades Educacionais no total, e as questões do questionário são analíticas e exigem minuciosidade na análise.

A respeito da amostra, visto que tanto os diretores dos Centros e escolas, bem como os gestores do financeiro da Secretaria tomam decisões acerca do direcionamento dos recursos. Na prática, então, os dados foram coletados por meio das respostas aos questionários encaminhados aos diretores de Escolas e Centros de Educação Infantil da rede municipal de ensino de Jaraguá do Sul e profissionais do setor financeiro da Secretaria Municipal da Educação. Dos 22 questionários enviados, foi obtido respostas de treze diretores e de dois profissionais do setor financeiro, totalizando quinze questionários respondidos.

Quanto ao perfil desta população participante da pesquisa, sabe-se, por meio de informações adquiridas *in loco*, por representantes da Secretaria da Educação, que os diretores, em sua maioria, são profissionais de carreira do próprio quadro de servidores efetivos da prefeitura, todos com ensino superior completo e especialização na área da educação e/ou gestão. Os profissionais do setor financeiro incluem a gerente, que hoje se encontra na função comissionada, mas já foi servidora efetiva da rede, tem vasta experiência na área financeira. Demais profissionais do setor também são efetivos na rede, todos com ensino superior completo. Entretanto, levando em consideração o fato de os formulários terem sido encaminhados via Google para recebimento sem identificação, não se pode apurar maiores detalhes. Para a análise dos dados, foi realizada uma verificação minuciosa de conteúdo; interpretação dos dados do questionário, comparação com os documentos averiguados, registro das situações adjacentes que ocorreram durante esse processo.

E, por fim, foi proposto uma reflexão acerca das questões analisadas na pesquisa voltada ao direcionamento dos recursos destinados à Educação. Em que os resultados podem ser disponibilizados à Secretaria Municipal e à comunidade como forma de compartilhar e socializar os conhecimentos adquiridos.

Resultados e análise dos dados

Percebe-se que todas as respostas foram positivas quando se trata do processo de repasse das verbas por intermédio da descentralização, verifica-se, de acordo com os dados, maior autonomia na prática dos gestores quanto a elencar as prioridades na instituição, inclusive torna o processo mais ágil para pequenos reparos e manutenções necessárias. Também foi mencionado que o processo se torna menos burocrático.

Em relação à segunda pergunta, relacionada à prestação de contas, todas as respostas trouxeram que é realizada bimestralmente pelo diretor ou administrador, dependendo do tamanho da instituição e do número de alunos, tem ou não administrador. No caso das instituições em que a responsabilidade dos procedimentos burocráticos da prestação de contas fica só para o diretor, por conseguinte, entende-se que esse profissional terá menos tempo para direcionar as questões de ordem pedagógica, de gestão de pessoal e demais atribuições da sua função, além das diversas situações diárias e não esperadas que podem ocorrer num ambiente escolar. Diante da penosa tarefa perante os procedimentos burocráticos, visto que é preciso cautela e máxima atenção aos detalhes.

Desde a Constituição Federal de 1988, é obrigatória a prestação de contas de forma transparente por parte da gestão pública. No parágrafo único do Art. 70: "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (Brasil, 1988, não paginado).

Nas respostas da pergunta C, verificou-se que todos utilizam para o processo de compras/serviços documentos norteadores, entre eles: manual de procedimentos operacionais (Autonomia de Gestão Financeira), Leis Municipais 2.251/97, 7.050/15, Plano Municipal de Educação e a própria LDB. Os diretores seguem as orientações e documentos encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação. Nesse sentido, percebe-se um importante acompanhamento por parte dos profissionais que direcionam o trabalho de dentro da secretaria.

Quanto aos principais investimentos e prioridades, nas respostas da pergunta D, verificou-se que é direcionado uma parte para materiais pedagógicos/expediente, brinquedos, mobiliários, melhoria no visual, é investido também em pequenos reparos/conserto/manutenção. Quem decide as prioridades são os diretores juntamente com a equipe, funcionários, APP e Conselho Escolar.

É importante lembrar que um gestor isolado não consegue ter a visão geral do processo, mesmo numa escola ou Centro de educação infantil, o diretor fica acima na pirâmide hierárquica, mas se nunca vivenciou o processo, não vai conseguir perceber o que é prioridade e o que pode ficar para depois. Sendo assim, é crucial levar em consideração a opinião da equipe e demais profissionais que trabalham diretamente com as situações, sejam elas verificando a falta de materiais de limpeza de expediente, pedagógicos, lâmpada queimada etc.

Quanto à participação das APPs e Conselhos escolares nas escolas na questão E, teve respostas diferentes, entre razoável, ativa e muito participativa, enquanto algumas escolas poucos membros participam, em outras há grande participação em que a APP e o Conselho Escolar contribuem efetivamente e são comprometidos. Entende-se, nesse contexto, que um gestor, além da equipe interna, também pode ter a participação da comunidade, afinal, é possível se colocar em prática a gestão participativa por diferentes vieses. Assim, "os gestores devem conscientizar-se de que seu papel na escola de hoje é muito mais de um líder que de um burocrata. Espera-se dele que assuma a direção como um membro ativo da comunidade escolar" (Santos, 2002, p.16).

No que diz respeito aos investimentos em projetos, todas as respostas foram positivas, demonstraram conhecê-los, bem como enfatizam que deve ser dado continuidade, pois além de contribuir para o desenvolvimento integral dos alunos, trazem reflexos significativos para a comunidade como um todo, nesse contexto, foi lembrado que alguns projetos estão temporariamente suspensos em virtude da pandemia da covid-19.

Nas respostas da pergunta G, verificou-se que a maioria dos diretores não tem dificuldades na gestão dos recursos, foi sinalizado o trabalho da equipe técnica do setor financeiro da Semed que auxilia constantemente sanando as dúvidas. Já outros apresentam um pouco de dificuldade, principalmente nas questões de orçamentos, muitas empresas deixam de participar, então parece ser difícil fazer os três orçamentos necessários. E quando conseguem fornecedores, muitas vezes, demoram para encaminhar os orçamentos ou as informações chegam incompletas, em

como, alguns fornecedores deixam de participar devido à qualidade dos produtos, e a burocracia dificulta essa comunicação.

No que diz respeito à relação entre os investimentos para a educação e o aumento no índice do Ideb, todas as respostas foram favoráveis, enfatizando a importância dos investimentos e os reflexos no aumento dos índices nos últimos anos. Nesse contexto, o Ideb como forma de medir o Desempenho da Educação Básica, é, de certa forma, uma maneira de verificar o antes e o depois. Nas palavras de Melo (2013, p. 2), "A qualidade quando referida à educação, pode ser considerada algo subjetivo, visto que ela se diferencia de acordo com os interesses pessoais, sociais ou políticos, além de existir vários aspectos que influenciam o conceito e que estaria relacionada". Então, entende-se que o aumento no índice pode ir muito além de investimentos financeiros. De acordo com a autora, "É preciso compreender que a avaliação precisa estar em consonância com o cenário educacional, de maneira que essa atue diretamente na promoção de mecanismos que materializam a qualidade desejada na educação" (Melo, 2013, p. 4).

Além disso, se olharmos por outro ângulo, o da obrigatoriedade de a criança estar na escola aos quatro anos e ser mantida matriculada até os dezoito anos, juntamente com a explosão da era tecnológica diretamente nas casas desses alunos levando uma enxurrada de informações, logo podemos ter sujeitos mais propícios às respostas das provas, que são muito bem formuladas para medir esse desempenho, levando em consideração toda a trajetória curricular da educação básica.

E quanto aos investimentos realizados pela Secretaria municipal que mais trouxeram resultados foi citado: manutenção predial, investimentos e mobiliário de qualidade, capacitações, palestras com bons profissionais, contratação de mais profissionais para o quadro de servidores, coordenador pedagógico para a educação Infantil, tecnologias, rede de internet de qualidade, livros, materiais para educação física, reformas no geral (parques, cercas, pinturas...). Então, diante das respostas, entende-se que todas as melhorias, de certa forma, podem vir a trazer resultados positivos, pois um local acolhedor, estimulante e seguro pode deixar as crianças mais motivadas a aprender, bem como os professores mais motivados a ensinar.

Nas sugestões para melhoria relacionada à gestão dos recursos, oito profissionais disseram não ter sugestão, nas demais respostas foi sinalizado a importância de manter a autonomia do gestor da unidade para conduzir e dar o devido destino aos recursos recebidos, e que a burocracia não impeça a eficácia da gestão. Também foi manifestada a angústia dos três orçamentos ser algo importante, porém torna

mais difícil o trabalho. Outra sugestão é que o valor fosse destinado uma parte para a compra de bens duráveis e a outra, para manutenção.

No mais, observa-se pelas respostas, que os gestores em comum acordo com a Secretaria da Educação distribuem os recursos de maneira consciente dentro do que é necessário para a instituição.

Já o questionário 2 foi respondido por dois profissionais que atuam no setor financeiro, incluindo a gerência. Em relação à primeira pergunta sobre a descentralização, as duas respostas foram favoráveis, sinalizando que melhorou na aplicação dos recursos. Em relação às verbas que ficam sob responsabilidade da Secretaria da Educação, os repasses são feitos com base nas leis municipais, a verba é distribuída bimestralmente. Também acontece por meio de compras diretas. Quanto às pessoas responsáveis pelos procedimentos, é a equipe gestora, APP e Conselho Escolar, diretores das Unidades Escolares. Em relação às tomadas de decisões, é decidido pelas reuniões com a APP e o conselho escolar.

No que diz respeito à dificuldade para gerenciar os recursos financeiros, as duas respostas foram positivas, dizendo que sim, pela burocracia e pela grande demanda de serviços sendo executados.

Quanto à relação entre os investimentos e o aumento do índice do IDEB na rede, novamente as respostas foram favoráveis sim, lembrando que os índices sempre estão crescendo, assim como são dadas condições de estrutura para um bom andamento das aulas.

Sugestão para melhorias seria diminuir o processo burocrático. Outra providência já tomada, de acordo com a resposta, é o aumento de repasse dos recursos por intermédio da descentralização financeira.

Num olhar mais abrangente, considerando que o questionário 2 teve duas respostas de pessoas diretamente ligadas ao repasse, à mediação e às orientações acerca das verbas, entende-se o quão fundamental é ter uma equipe técnica com conhecimento das Leis e procedimentos que envolvem as questões burocráticas e práticas do processo relacionado às questões financeiras. Aí entende-se que essa equipe está, de certa forma, por trás das tomadas de decisões dos diretores. Todo suporte num viés legal e padronizado deixa o serviço mais organizado.

Informações documentais

Foi considerado o ano 2020 para análise dessas informações averiguadas em documentos, pelo fato de os relatórios estarem completos e disponíveis no site da

prefeitura. De acordo com a Lei Orçamentária Anual 8.158/2019, art. 3º “A despesa total do Município de Jaraguá do Sul, para o exercício de 2020, é fixada em R\$ 839.041.379,00 (oitocentos e trinta e nove milhões, quarenta e um mil e trezentos e setenta e nove reais)”. Na Seção II, da referida Lei, quanto à distribuição da despesa foi fixado para a Educação o valor de R\$ 178.050.605,46 (cento e setenta e oito milhões, cinquenta mil, seiscentos e cinco reais e quarenta e seis centavos).

Nesse contexto, houve a chegada inesperada de uma pandemia devastadora dando uma reviravolta no ano de 2020, mudando alguns planos orçamentários no município, no entanto, no âmbito da Educação, a Tabela 1 a seguir mostram alguns dados por Unidade Orçamentária, apresentados para o Tribunal de Contas da União e disponibilizados no site da prefeitura de Jaraguá do Sul (2021), conferidos no portal da transparência.

Tabela 1 – Resumo dos investimentos feitos por Unidade Orçamentária - SEMED

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL R\$
Educação	4.960.646,29
Administração geral	3.696.986,25
GESTÃO ADMINISTRATIVA	71.710,73
Manutenção patrimonial-Secretaria da Educação	33.263,73
Investimentos em equipamentos de informática, mobiliários e equipamentos diversos – Educação	38.447,00
REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES	3.625.275,52
Pagamento dos Servidores da Educação – Gestão	3.625.275,52
Tecnologia da Informatização	237.145,68
GESTÃO ADMINISTRATIVA	237.145,68
Implementação do sistema de informática – Educação	237.145,68
Formação de Recursos Humanos	71.655,01
GESTÃO ADMINISTRATIVA	71.655,01
Capacitação de servidores – Educação	71.655,01
Comunicação Social	30.000,00
GESTÃO ADMINISTRATIVA	30.000,00
Publicação legal, educativa, informativa e de orientação social – Educação	30.000,00
Ensino Fundamental	94.894,67
GESTÃO ADMINISTRATIVA	94.894,67

Reforma de imóvel para CMEI, Casa do Professor, Polo de Atendimento	500,00
Manutenção das atividades administrativas – Educação	94.394,67
Ensino Médio	81.408,48
GESTÃO ADMINISTRATIVA	81.408,48
Concessão de bolsa/estágio para alunos do ensino médio	81.408,48
Ensino Superior	748.556,20
GESTÃO ADMINISTRATIVA	748.556,20
Concessão de bolsa/estágio para alunos do ensino superior	748.556,20
Total da Unidade Orçamentária	4.960.646,2

Fonte: Jaraguá do Sul (2021).

Levando em consideração a Tabela 1, sob responsabilidade da Central Administrativa da Semed, percebem-se grandes investimentos em Tecnologia da Informação, equipamentos de informática e implantação de novas tecnologias. É notório a importância desse investimento, por causa do direcionamento para o trabalho remoto realizado no ano de 2020 em virtude da pandemia da covid-19. Outro detalhe que chama atenção é o investimento em capacitação e formação para profissionais, algo que certamente contribui para o crescimento do índice do Ideb do município.

Ainda nessa tabela, cuja unidade orçamentária é o Ensino Fundamental, percebem-se grandes investimentos em reformas e ampliações nas escolas, levando em consideração o fato de que as obras não pararam durante a pandemia. Observa-se também que há despesas fixas como pagamento de profissionais, alimentação escolar, transporte de alunos e transferência para as APPs. Sendo que o maior direcionamento dessa unidade é com a remuneração dos servidores. Lembrando que há servidores efetivos e de contratação temporária – ACTs.

Por tratar-se de unidades escolares nessa tabela, é importante frisar alguns aspectos do ano 2020, alguns contratemplos além da pandemia, por exemplo, um grande vendaval que atingiu a cidade de Jaraguá do Sul, no dia 30 de junho, e causou estragos em muitos telhados e estruturas na maioria das escolas da região. Ademais, com a pandemia, muitas escolas também tiveram que trocar cabeamento e fiação de internet devido às aulas remotas, pois as escolas continuaram atendimento em forma de central de suporte para o processo das aulas à distância, em que a equipe administrativa continuou seus trabalhos de orientação constante aos alunos e aos professores que estavam logados de suas casas.

Esses são considerados gastos não previstos, então alguns recursos precisaram ser redirecionados, cabendo muita cautela por parte dos gestores. Também se

observa grande gasto com reformas e ampliação, assim como as escolas, os Centros também têm suas despesas fixas, transferências para as APPs e o maior gasto também está no pagamento dos profissionais. Geralmente, nos Centros de Educação Infantil se faz grande uso dos espaços externos e parques, o que exige grande atenção para manter em bom estado e limpo, pela segurança das crianças pequenas.

Ainda, percebem-se menos gastos, porém, a Educação Especial da rede municipal de ensino está atrelada ao ensino fundamental nas questões práticas e pedagógicas, então só é direcionado separadamente o pagamento dos profissionais, entre eles – equipe técnica, pedagogos e pessoal de apoio.

Além disso, a respeito da pré-escola que funciona em salas do espaço físico de escolas só mostra o pagamento dos profissionais, sendo que demais gastos estão ligados ao ensino fundamental.

No geral, percebe-se um alto valor de investimentos no ano 2020 no âmbito da Educação, considerando todos os gastos, fixos e emergenciais não previstos, apesar de já ser direcionado valores para gastos não previstos nas diretrizes, não se pode prever a quantidade, por exemplo, o grande estrago pela tempestade que assolou o município, ninguém consegue prever tamanho prejuízo. Além disso, algo inimaginável como a quantidade de produtos de limpeza, álcool em gel, termômetros, entre outros, que foi necessário comprar para o cumprimento das normas sanitárias.

Conclusão

Ao identificar a origem dos recursos, a história mostra desde os primórdios, onde o governo começa a gerir a questão da educação, que quando se trata de questões financeiras sempre foi um assunto polêmico. Isso pode ser verificado até a atualidade ao analisar a LDO do município, percebe-se um montante considerável a ser destinado à Educação. No entanto, a distância entre aquilo que se projeta e aquilo que acontece de fato nem sempre é curta. Diante das situações não previstas, em que os gastos aumentam e a arrecadação cai, medidas emergenciais precisam ser tomadas. Um exemplo foram os gastos com remuneração de funcionários, a suspensão de alguns projetos em virtude da pandemia da covid-19, o montante que foi preciso direcionar para reformas emergenciais em telhados e estruturas etc.

Quanto aos projetos e aos programas, também foram identificados como positivos, pois trazem resultados significativos, tanto os projetos maiores que envolvem questões obrigatórias, amparados em Lei, por exemplo, o programa de 'alimentação escolar', bem como os projetos que ocorrem nas escolas melhorando

o contexto educacional dos alunos e trazem reflexos bons para a sociedade, por exemplo, 'Robótica e banda nas escolas'.

Nessas circunstâncias, também foi possível identificar pontos positivos, como a descentralização financeira, com o repasse do dinheiro direto para a escola, pois os diretores podem direcionar os valores para as questões realmente necessárias e específicas de cada instituição, incluindo aqueles pequenos reparos e que são muito importantes para a segurança dos alunos nas escolas e Centros de Educação Infantil, bem como manter os prédios para não deteriorar com a ação do tempo.

Ao analisar a Estrutura Organizacional e considerando o ano 2020, os resultados da pesquisa mostraram um certo intrincamento no trabalho dos gestores, tanto daqueles que estão mais acima da pirâmide hierárquica como daqueles mais abaixo, visto que as tomadas de decisões ficaram bastante tumultuadas acerca de tantas situações previstas e outras calamitosas. Ou seja, a quantidade de atribuições e questões burocráticas podem tornar o trabalho mais complexo. Ou ainda, foge da questão da habilidade humana de ser um gestor, e sim de algo relacionado a sistemas burocráticos. Talvez a longo prazo seja preciso se pensar em sistemas menos complexos, mas que continuem sendo seguros. Ou uma forma mais prática de fazer orçamentos e prestação de contas, por exemplo, sem aumentar o número de pessoas trabalhando ou sem sobrecarregar aqueles que já estão atuando.

Salienta-se a importância da equipe técnica nos bastidores, bem como da equipe de gestores, o que chama a atenção diante do fato de se conseguir manter tamanha organização e confiança de seus subordinados. Outra questão que ficou nítida é a possibilidade de os investimentos estarem relacionados ao aumento no índice do Ideb nos últimos anos, mesmo que esse índice não esteja relacionado ao ano de 2020, entretanto, sabe-se que a Secretaria da Educação, desde longa data, vem investindo em formação continuada para profissionais, recursos e equipamentos tecnológicos de ponta, entre outros. Portanto, a pesquisa vai além de ressaltar a complexidade em administrar dinheiro público, expõe que ao direcionar essas verbas para a educação de um município, seja ele qual for, com muitos ou poucos recursos, é preciso ter responsabilidade nas tomadas de decisões e se reinventar diante de intempéries, catástrofes e uma infinidade de situações imprevistas, ainda, é necessário direcionar as funções certas para as pessoas certas. Além do mais, é preciso ter confiança, e isso não é construído da noite para o dia. Apesar de estar visível, a responsabilidade por parte de uma equipe extremamente competente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Jaraguá do Sul, fica aqui uma sugestão aos administradores, fomentar a possibilidade de efetivação de gestores com formações específicas na Educação em seus postos por meio de concurso ou

votação, isso evitaria que belíssimos trabalhos construídos com esmero fossem enfraquecidos em caso de troca de gestão.

Referências

AZEVEDO, Rodrigo. A história da Educação no Brasil: uma longa jornada rumo à universalização. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/a-historia-da-educacao-no-brasil-uma-longa-jornada-rumo-a-universalizacao-84npcihyra8yys2j8nqn8d91/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Brasília, DF: Câmara do Deputados, 1827. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

JARAGUÁ DO SUL. *Balanços Consolidados - Demonstrativos do ano 2020*. Jaraguá do Sul, SC: Prefeitura, 2020. Disponível em: <https://www.jaraguadosul.sc.gov.br/downloads.php?id=23737>. Acesso em: 11 mar. 2024.

JARAGUÁ DO SUL. *Lei complementar nº 186/2016*. Dispõe sobre a Organização Administrativa do Poder Executivo do Município de Jaraguá do Sul e dá outras providências. Jaraguá do Sul, SC: Leis Municipais, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/lei-complementar/2016/19/186/lei-complementar-n-186-2016-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-jaragua-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 11 mar. 2024.

JARAGUÁ DO SUL. *Lei complementar nº 240/2019*. Dispõe sobre a Organização Administrativa do Poder Executivo do Município de Jaraguá do Sul e dá outras providências. Jaraguá do Sul, SC: Leis Municipais, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/lei-complementar/2019/24/240/lei-complementar>

-n-240-2019-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-jaragua-do-sul-e-da-outras-providencias. Acesso em: 11 mar. 2024

JARAGUÁ DO SUL. *Lei nº 7054/2015*. Institui O Plano Municipal De Educação De Jaraguá Do Sul 2015-2024. Jaraguá do Sul, SC: Legislação Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/plano-municipal-de-educacao-jaragua-do-sul-sc> . Acesso em: 11 mar. 2024.

JARAGUÁ DO SUL. *Lei nº 8.429/2020*. Lei de diretrizes orçamentárias. Jaraguá do Sul, SC: Legislação Municipal, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/lei-das-diretrizes-orcamentarias-jaragua-do-sul-sc>. Acesso em: 11 mar. 2024.

MAXIMIANO, Antônio Cesar A. *Introdução à administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, Danila Vieira de. *Qualidade da educação e o ideb: o olhar da equipe gestora no município de Olinda*. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2013. Disponível em: https://antigo.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/V_EPEPE/EIXO_8/DanilaVieiradeMelo-CO08.pdf. Acesso em: 17 maio 2021.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo?. *Revista Nuances: estudos sobre Educação*, Presidente Prudente, SP, v. 18, n. 19, p. 124-135, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, Gerson Luiz Portela de; ARTIGAS, Nádia. Associação de pais mestres e funcionários: conhecimento e participação nos processos decisórios do cotidiano escolar. *VI Seminário internacional sobre profissionalização docente*, 2017. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24334_12191.pdf. Acesso em: 24 maio 2020.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. *O gestor educacional de uma escola em mudanças*. São Paulo: Pioneira, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. Financiamento da Educação. In. VIEIRA, Sofia Lerche. *Educação Básica: política e gestão da escola*. Brasília: Liber Livro; 2009.

CRIMES PRATICADOS EM RESIDÊNCIAS E FLAGRANTE DELITO: STANDARDS PROBATÓRIOS MÍNIMOS FIXADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO HC N.º. 598.051/SP PARA INGRESSO EM DOMICÍLIO

*Carla Fernanda Fritsch Martins*⁴⁶

*Matheus Felipe de Castro*⁴⁷

Resumo: Este artigo tem como objetivo expor a respeito dos *standards* probatórios estabelecidos pela jurisprudência para legitimar a entrada em domicílio por agentes de segurança pública nos casos de prática de crimes em flagrante, cuja análise será feita a partir do estudo do inteiro teor do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do HC n.º. 598.051/SP.

Palavras-chave: direito processual penal; prova; standards probatórios, inviolabilidade de domicílio, crimes em flagrante.

Introdução

Em março de 2021, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça realizou importante julgamento em sede de *habeas corpus* a respeito do delicado tema do ingresso em domicílio por agentes de segurança pública nos casos em que pode se estar diante de prática criminosa no interior do local.

Após vários anos de debates e diferentes interpretações dadas pelas turmas integrantes do tribunal, o voto condutor do acórdão proferido no HC n.º. 598.051/SP, de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, trouxe uma cuidadosa análise da jurisprudência e da doutrina a respeito do tema, tendo também consolidado a necessidade de serem estabelecidos standards probatórios mínimos para legitimar essa entrada em residências, de forma a se minimizar a ocorrência de violações a direitos fundamentais e de se evitar declarações de nulidade da prova produzida com essa diligência.

⁴⁶ Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Acesso à Justiça da UFSC. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pela Universidade do Estado do Amazonas. Professora de Direito Penal e Processo Penal da Escola Superior da Magistratura Federal do Estado de Santa Catarina – ESMAFESC. Juíza Federal em Santa Catarina. E-mail: fritschmartins@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0721962079575734>.

⁴⁷ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor de Direito Processual Penal na Graduação em Direito e no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Acesso à Justiça da UFSC. Professor de Criminologia na Graduação em Direito e Titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Coordenador do “Cautio Criminalis” – Grupo de Estudos em Realidade do Sistema Penal Brasileiro (UFSC) e Vice Coordenador do Grupo “Proteção das liberdades na sociedade do controle” (Unoesc). Advogado em Florianópolis. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-0534-7981>. E-mail: matheusfelipedecastro@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5886777694278516>.

Tendo em vista a relevância de serem estipulados critérios objetivos que legitimem o ingresso em domicílio pelas forças policiais em situação de flagrância, pretendemos com este artigo sintetizar os fundamentos deste *leading case* com foco na teoria dos standards probatórios e sua aplicação em nosso direito processual penal, além de tratarmos também a respeito da garantia da inviolabilidade do domicílio.

A fase da coleta e organização das informações será promovida com o apoio de pesquisa bibliográfica e de pesquisa jurisprudencial, para ao final passarmos a organização dos dados obtidos e a redação.

Standards probatórios no processo penal

De início, cumpre pontuar que o processo penal democrático estabelecido pela Constituição Federal trouxe como salvaguarda do acusado a exigência de motivação de todas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, impondo ao magistrado a análise fundamentada de todos os elementos probatórios que foram produzidos durante a instrução processual, demandando-lhe uma adequada gestão da prova (Mezzalira, 2021, p. 263).

Para Gustavo Badaró, esta gestão da prova deverá ser feita mediante um procedimento que envolve várias etapas, iniciando-se com o direito à investigação, relacionado à busca de fontes de provas, que acaba sendo exercido, no processo penal, principalmente por meio do inquérito policial (2021). Na sequência, teremos a fase de proposição, quando a parte postula a produção do elemento de prova, seguida da fase de admissibilidade, em que o magistrado irá verificar a licitude da prova a ser colhida, sua pertinência com a alegação fática objeto de comprovação e sua aptidão para fornecer informações úteis (Ponzoni, 2020, p. 24-25).

Após, passar-se-á para a fase de produção da prova, para então adentrarmos na fase de valoração, momento em que serão atribuídos credibilidade e peso à prova. Finalmente, quando da prolação da decisão, será averiguado o nível de corroboração da prova valorada e se ela atende ao patamar considerado como suficiente, isto é, se foi atingido o standard de prova, o que deverá ser exposto na motivação da decisão (Ponzoni, 2020, p. 24-25).

Entretanto, no Brasil, assim como em grande parte dos países de tradição romano-germânica, não há previsão legal com uma formulação clara a respeito de standards probatórios a serem utilizados na valoração das provas, havendo largo espaço para a discricionariedade judicial (Baltazar Junior, 2008, p.176).

Apesar de ser obrigatório o dever de motivar, o que inclui a motivação de fato, inexistente detalhamento a respeito dos requisitos da motivação, limitando-se o

Código de Processo Penal em seu artigo 381, incisos III e IV, a determinar como requisito da sentença a indicação "dos motivos de fato e de direito em que se fundar a decisão", bem como "dos artigos de lei aplicados" (Baltazar Junior, 2008, p.177). Da mesma forma, o Código de Processo Civil exige como elemento essencial da sentença em seu artigo 489, inciso II, "os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito", sem que seja feito qualquer indicação posterior a respeito de critérios mínimos para o julgamento das questões de fato, cabendo à jurisprudência nos últimos anos apontar alguns requisitos mínimos para a motivação de fato.

Em relação à questão de fato, Michele Taruffo (2018, p.131) esclarece que o fato emerge no processo na forma de entidades linguísticas, isto é, através das diferentes narrativas referentes a um evento que se afirma ter ocorrido no passado, especificando que no processo várias narrativas do fato que é objeto da controvérsia são construídas e apresentadas por diferentes sujeitos do processo (partes, testemunhas...), sendo a última narrativa aquela que o juiz coloca como fundamento em sua decisão final.

Sobre este mesmo ponto, Streck, Raatz e Dietrich, após fazerem uma crítica à busca pela verdade real e inalcançável no processo, assinalaram só haver uma verdade no processo, a verdade hermenêutica, que será construída com base em um processo democraticamente gerido, o qual tem como pressupostos básicos para considerar uma narrativa provada - ou não - o respeito às regras processuais e a utilização de standards probatórios, a serem empregados para a adequada valoração do conjunto probatório (2017, p. 412).

Nota-se, portanto, que os standards probatórios podem atuar como instrumento de grande valia na valoração da prova.

Essa teoria surgiu inicialmente nos países de *common law*, tendo sido pensada a partir do procedimento do júri, em razão de os países que adotam tal sistema, em especial os Estados Unidos, predominantemente fazerem uso da atuação do júri na avaliação dos fatos, o que acabou por demandar a elaboração de critérios objetivos que auxiliassem os jurados a compreender os requisitos para a comprovação das questões fáticas durante o julgamento de um caso (Peixoto, 2020, p. 135-136).

Um dos primeiros a tratar do assunto em nosso país, Danilo Knijnik (2001, p. 21) conceituou standards probatórios ou modelos de controle do juízo de fato como enunciações teóricas capazes de ensejar o controle da convicção judicial objeto de uma determinada decisão, a partir dos quais se desenvolve um complexo de regras lógicas de caráter auxiliar, cuja finalidade é estabelecer um arsenal crítico comum para o debate acerca da convicção.

Por sua vez, Aury Lopes Junior e Alexandre Morais da Rosa (2019) definiram standards probatórios como critérios para aferir a suficiência probatória, ou seja, a “quantidade” de prova que é necessária para proferir uma decisão e legitimá-la.

No entanto, se não dispomos de um standard de prova que estabeleça de forma clara quando a prova é suficiente, a mera remissão na decisão à suficiência da prova pelo julgador não produz garantia alguma ao cidadão, sendo a função do standard de prova exatamente esta, determinar quando a prova é suficiente para justificar uma condenação (Ferrer Beltran, 2018, p. 164).

Neste ponto, convém frisar que essa suficiência da prova está associada com os modelos de prova adotados por cada ordenamento jurídico e com a concepção de verdade escolhida por este mesmo ordenamento, correspondendo o modelo de prova eleito em maior ou menor grau à preocupação com a certeza, se absoluta ou provável, que se espera alcançar com o processo (Zanetti, 2004, p. 127).

No processo penal, houve a adoção de um elevado standard, comumente reconhecido pela expressão “além de qualquer dúvida razoável”, o qual, segundo Gustavo Badaró (2018, p. 71-72), configura claramente uma escolha política, visto que se quer deliberadamente privilegiar a manutenção do estado de inocência, e, por isso, todo o ônus da prova fica a cargo do acusador.

A partir de uma curiosa analogia com o esporte do salto com vara, Matida e Rosa (2020) explicam que “um standard probatório funciona como o sarrafo no salto com vara, podendo ser posicionado mais baixo ou mais alto. A maior ou menor altura imporá, tal como no salto com vara graus distintos de dificuldade ao jogador”. E, no contexto do processo penal, para os autores a estratégia consiste em posicionar o sarrafo alto para a hipótese acusatória, dificultando que hipóteses acusatórias de menor qualidade produzam resultados não desejados, como a condenação de um inocente (2020).

Além dessas importantes considerações feitas pela doutrina, nos últimos anos tem sido observada uma tendência na jurisprudência dos tribunais superiores em estabelecer critérios mínimos para valoração da prova no processo penal.

Nesse sentido, o emprego da expressão “além de toda dúvida razoável” teria sido feito de modo pioneiro no julgamento do Habeas Corpus nº. 73.3338/RJ, cujo acórdão foi publicado em 19/12/96, que teve como relator o Ministro Celso de Mello, sendo usado posteriormente pelo mesmo ministro em outras oportunidades (Peixoto, 2020, p. 215).

Após citado julgamento, este standard criminal passou a aparecer de modo mais corriqueiro nas decisões do Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento da Ação Penal nº. 470/MG, ocorrido em 2012, que ficou conhecida como o caso do “Mensalão”, quando seis dos onze ministros citaram o standard “além de qualquer dúvida razoável” em seus votos, extraíndo-se da ementa que “compõe o acervo de provas e indícios que, somados, revelaram, além de qualquer dúvida razoável, a procedência da acusação quanto aos crimes de corrupção ativa e passiva” (Ponzoni, 2020, p. 114).

Encerrados estes breves apontamentos relativos ao uso dos standards probatórios no processo penal, pretendemos no próximo item estudar os standards probatórios requeridos para que seja admitida a entrada em domicílio, com enfoque maior para as situações em que se esteja diante de prática delituosa em flagrante, tema este que foi o ponto central debatido no julgamento paradigma feito pelo Superior Tribunal de Justiça.

Standards probatórios para entrada em domicílio

Antes de adentrarmos especificamente no assunto do tema dos standards probatórios mínimos que viabilizariam a entrada em domicílio, entendemos ser necessário fazer alguns breves apontamentos sobre a garantia constitucional de inviolabilidade domiciliar.

A proteção do domicílio, dada sua íntima conexão com a esfera da vida privada e familiar, e também em razão de sua importância para a dignidade e o livre desenvolvimento da pessoa humana, possui um lugar de honra dentre os direitos da integridade pessoal, sendo das primeiras garantias asseguradas no plano das declarações de direitos e das primeiras constituições (Sarlet; Neto, 2013, p. 545).

Com a proteção deste direito, busca-se proibir a intrusão em uma habitação privada, a fim de se preservar não somente a privacidade do indivíduo, mas também o seu direito à propriedade, a sua liberdade, sua segurança individual e a sua personalidade, devendo ser abrangido pelo termo casa no Direito Constitucional a “projeção espacial da pessoa” (Mendes; Branco, 2018, p. 295).

Essa garantia constitucional do domicílio preserva, em verdade, o pleno exercício dos direitos à intimidade e da vida privada, direitos fundamentais igualmente consagrados no artigo 5º, inciso X, que lhe antecede, o qual prevê serem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente da sua violação, sendo tais disposições confirmadas pelo Direito Internacional, em especial pelo artigo 11.2 da

Convenção Americana de Direitos Humanos e pelo artigo 17 do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966 (Pinheiro, 2016, p. 91-92).

Por isso, apenas em circunstâncias excepcionais o ordenamento jurídico autoriza a entrada em domicílio por agentes estatais, estando todas as exceções expressamente previstas em nosso texto constitucional, conforme se depreende da leitura do artigo 5º, inciso XI da Constituição, o qual estabelece que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

Ou seja, em outras palavras, o texto constitucional prevê que, durante o dia, somente se ingressa na casa de quem quer que seja, sem o consentimento do morador, por força de decisão judicial, sendo também autorizada a entrada nos casos de desastre, flagrante delito ou para prestar socorro, em qualquer momento.

A regra, portanto, fora dos casos excepcionados na própria Constituição Federal, é de que a violação da casa de alguém seja determinada por mandado judicial de busca e apreensão, devendo ser salientado que estas hipóteses de invasão domiciliar permitidas são tidas como taxativamente enumeradas pela norma constitucional, não cabendo à lei ordinária aumentar ou reduzir este rol estabelecido pelo artigo 5º, inciso XI (Grotti, 1993, p. 109).

Em nosso Código de Processo Penal, a questão da busca domiciliar é regulada a partir de seu artigo 240, constando em seu parágrafo 1º que deverá haver fundadas razões para a realização da diligência.

Todavia, embora o legislador brasileiro tenha se preocupado em definir quando o Poder Judiciário está autorizado a proferir uma decisão de busca domiciliar em matéria penal, deixou de disciplinar a exceção constitucional referente ao flagrante delito, inexistindo qualquer regulamentação do que seria indispensável para que a exceção esteja legitimada, gerando um tratamento diferenciado entre as duas hipóteses (Glitz, 2016, p. 461-462).

Especificamente em relação ao flagrante, foco deste artigo, convém ressaltar que se trata de momento de grande relevância para o futuro processo penal, uma vez que, em razão da imediatidade na coleta de material informativo para a prova do fato, se agiliza a fase de investigação e, eventualmente, pode-se também obter uma redução dos danos causados pela prática da infração (Pacelli; Fischer, 2019, p. 674). Portanto, dois seriam os principais objetivos do flagrante: permitir a pronta coleta de material a ser utilizado na instrução do processo e salvaguardar os bens jurídicos expostos a risco pela prática da conduta lesiva.

Dada essa sua importância para o processo penal, o mais adequado é que o legislador tivesse, da mesma forma como fez com a diligência de busca e apreensão domiciliar, estipulado requisitos mínimos para embasar a entrada em residências nas situações de cometimento de prática delituosa em flagrante.

Porém, ante essa ausência de qualquer previsão normativa, vem prevalecendo em nosso ordenamento jurídico um cenário de incerteza generalizada quanto aos requisitos de legalidade das intervenções coercitivas empregadas pelos agentes estatais, sendo muitas as dúvidas, imprecisões e lacunas sobre os fundamentos, finalidades e limites que distinguem o ingresso em domicílio efetuado de forma legal daquele promovido de forma ilícita.

Na maior parte dos casos desta espécie, a apreciação da legalidade da ação policial se limitava, tradicionalmente, à análise do resultado da diligência. Isto é, uma vez confirmada a prática do crime dentro da residência, o flagrante era tido por legítimo, sendo considerada observada a norma constitucional.

Dada essa tendência da legitimação da atuação policial por parte da jurisprudência, Alexandre Morais da Rosa (2014) faz críticas contundentes, assinalando não ser admissível tolerar violações de direitos fundamentais em nome do resultado, destacando que caberia ao Judiciário garantir as regras do jogo, em vez de simplesmente repetir o que chama de “mantra jurisdicional” da validação de ingresso irregular de forças policiais em domicílio sem mandado, em especial nos crimes permanentes.

Em virtude de esta forma de interpretar e aplicar a garantia de inviolabilidade do domicílio vir recebendo críticas significativas, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar em sede de repercussão geral, sendo fixada a seguinte tese no Tema 280, no julgamento do RE n. 603.616/RO:

A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados.

No que atine à delimitação das circunstâncias que apontariam a existência dessas fundadas razões, o Ministro Gilmar Mendes, relator do acórdão que deu origem ao Tema 280, esclareceu que se o policial, ao ouvir “gritos de socorro e ruídos característicos de uma briga vindos de dentro de uma residência”, pode nela adentrar “porque tem fundadas razões para crer que algum crime está em andamento no ambiente doméstico”.

Em contrapartida, aduziu que denúncias anônimas e comunicações de informantes policiais, sem qualquer outro elemento que possam corroborá-las, não têm força probatória em juízo, não servindo para demonstrar a justa causa.

Por sua vez, em seu voto, o Ministro Marco Aurélio trouxe significativa reflexão, afirmando que o próprio juiz só pode determinar a realização de busca e apreensão durante o dia, não sendo razoável que o policial possa, então, com base meramente em sua capacidade intuitiva, a partir de uma indicação, ao invés de recorrer à autoridade judiciária, simplesmente arrombar a casa e nela entrar para fazer busca e apreensão e verificar se há, ou não, o tóxico.

No entanto, em que pese essas considerações feitas pelo Ministros, as fundadas razões que seriam hábeis a justificar o ingresso em domicílio não foram explicitadas de maneira objetiva pelo tribunal, deixando-se a questão para exame do caso concreto, o que vem gerando uma infinidade de precedentes com diversas orientações.

No Superior Tribunal de Justiça, o mais comum era aceitar-se como fundadas razões a presença da “tríade” crime permanente, denúncia anônima, e o fato de o suspeito empreender fuga ao avistar os agentes policiais.

Como exemplo desse entendimento, citamos os seguintes precedentes: Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 35.255/SP, Rel. Min. Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJ/SE), Sexta Turma, DJe 05/05/2014; e Habeas Corpus 273.141/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 22/10/2013, DJe 05/11/2013.

Por outro lado, mais recentemente, a interpretação que vem sendo dada ao standard probatório das fundadas razões tem sido muito mais restritiva, movimento este que pode ser percebido após o julgamento do Tema 280 por parte do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, fazemos referência ao Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº. 89.853/SP, de relatoria do Ministro Ribeiro Dantas, julgado pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça em 18/02/2020. Este recurso, originalmente, foi julgado improcedente pela Quinta Turma, tendo o Colegiado, seguindo o Ministro Relator, entendido que não haveria afronta à inviolabilidade do domicílio, pois na hipótese “o recorrente foi flagrado na posse de armas de fogo de uso restrito e tráfico ilícito de entorpecentes, crimes de natureza permanente, elementos que legitimam o acesso, sem mandado judicial, ao domicílio do agente infrator.”.

Desta decisão, o paciente interpôs recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, não admitido na origem, sendo então apresentado agravo, com a posterior remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal, ocasião em que o Ministro Edson Fachin determinou o retorno do feito para aplicação do Tema 280.

Com a vinda dos autos para nova apreciação, o Ministro Relator no Superior Tribunal de Justiça entendeu que a decisão merecia reconsideração, visto que a motivação para o ingresso no imóvel teria sido apenas a natureza permanente do tráfico, o recebimento de denúncia anônima e a fuga do investigado ao avistar a Polícia, fatores este que não poderiam mais ser tidos como suficientes e aptos a configurar fundadas razões.

Tendo este julgamento como referência, denota-se, pois, os reflexos da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 280 pelo Superior Tribunal de Justiça, que passou a adequar a sua jurisprudência ao entendimento do Supremo, inclusive reconsiderando julgamentos anteriores.

Feitas essas ponderações, passaremos agora a tratar dos standards probatórios que foram utilizados como fundamentos no julgamento do HC nº. 598.051/SP, objeto deste trabalho.

Standards probatórios fixados pelo Superior Tribunal de Justiça no HC nº. 598.051/SP

Conforme já exposto acima, depois de vários anos de tolerância judicial com o ingresso irregular de agentes de segurança pública em domicílio sem mandado, em especial nos crimes permanentes, nos anos mais recentes, principalmente após o julgamento do Tema 280 pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça vem promovendo mudanças em sua jurisprudência, passando a impor uma demonstração mais criteriosa da suspeita da ocorrência de flagrante.

Essa mudança de entendimento foi consolidada no julgamento do HC nº. 598.051/SP, que teve ampla repercussão à época em que publicado o acórdão, e continua a influenciar os julgamentos posteriores do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Passemos, pois, a delinear brevemente as questões que foram submetidas à apreciação do tribunal.

Segundo constaria dos autos originários, policiais militares receberam denúncia a respeito de suposto tráfico de drogas, realizado por pessoa cujas características físicas também teriam sido descritas pelo informante, e, em visita ao local apontado,

um dos policiais relatou que avistaram o acusado, cuja aparência coincidia com a descrição da denúncia e que ele tentou mudar de caminho quando avistou a viatura, mas que conseguiram abordá-lo e que não foi encontrado nenhum entorpecente em sua posse.

Os policiais então teriam perguntado ao paciente sobre seu endereço residencial, e ele os teria guiado até lá, franqueando a entrada dos policiais em sua casa, quando então foram encontrados dentro do armário da cozinha uma bolsa com 72 invólucros plásticos contendo maconha, que o acusado teria admitido serem para venda.

Na sentença, mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foi afastada a alegação de ilicitude das provas obtidas em desfavor do paciente, por entender o juiz prolator da decisão que não havia prova nenhuma de que o acusado não teria autorizado a entrada dos policiais, havendo apenas a palavra do acusado contra a palavra de dois agentes públicos.

Ainda inconformada com o teor das decisões, a Defesa interpôs o Habeas Corpus nº. 598.051/SP perante o Superior Tribunal de Justiça, argumentando que o paciente teria sido vítima de coação ilegal em virtude de sua condenação ter sido embasada em provas ilícitas, obtidas por meio de invasão não autorizada do seu domicílio.

Previamente ao exame dos fatos, o Ministro Relator esclareceu que deveriam ser enfrentadas as seguintes questões referentes ao tema do direito à inviolabilidade do domicílio:

- a) Na hipótese de suspeita de flagrância delitiva, qual a exigência, em termos de standard probatório, para que policiais ingressem no domicílio do suspeito sem mandado judicial?
- b) O crime de tráfico ilícito de entorpecentes, classificado como de natureza permanente, autoriza sempre o ingresso sem mandado no domicílio onde supostamente se encontra a droga?
- c) O consentimento do morador, para validar o ingresso no domicílio e a busca e apreensão de objetos relacionados ao crime, sujeita-se a quais condicionantes de validade?
- d) A prova dos requisitos de validade do livre consentimento do morador, para o ingresso em seu domicílio sem mandado, incumbe a quem, e de que forma pode ser feita?

e) Qual a consequência, para a ação penal, da obtenção de provas contra o investigado ou réu, com violação a regras e condições legais e constitucionais para o ingresso no seu domicílio?

Dos questionamentos acima apontadas, destacamos, porém, que iremos debater tão-somente a de número 1, que diz respeito aos standards probatórios mínimos para que autoridades de segurança pública ingressem no domicílio do suspeito sem mandado judicial, que é o assunto específico deste artigo.

Dito isso, passaremos a explicar os pontos da fundamentação do acórdão que dizem respeito aos standards de prova.

Logo no início de seu voto, o Ministro Relator indica ter conhecimento da existência de diversos precedentes dos tribunais superiores acerca do tema do ingresso em domicílio de indivíduos suspeitos de práticas criminosas, pontuando que as situações mais comuns destas ocorrências são relacionadas à prática do crime de tráfico de entorpecentes.

Após o julgamento do Tema 280 pelo Supremo Tribunal Federal, consoante já abordamos acima, foi pacificado o entendimento também no Superior Tribunal de Justiça de que, quando não identificada justa causa (ou causa provável/fundadas razões) para a ação estatal, têm sido consideradas nulas as provas obtidas no interior de residências invadidas sem autorização judicial.

Segundo expôs o Ministro Relator, boa parte dos casos em que há realização de busca e apreensão domiciliar sem mandado se refere a cenários em que a Polícia, ao fazer ronda nas imediações do domicílio do suspeito da prática de tráfico de drogas, geralmente originada de denúncia anônima, adentra na residência do suspeito em virtude de o alvo da diligência, ao avistar a guarnição se aproximando, entrar apressadamente em sua casa ou assumir uma atitude que, na avaliação subjetiva dos policiais, é considerada suspeita.

Essa avaliação subjetiva, no entanto, precisa ser ao máximo evitada, haja vista que estas violações de domicílio não atingem apenas o alvo da atuação policial, mas todo o grupo de pessoas que lá residem ou se encontram no local da diligência, desrespeitando também o direito dos demais habitantes do local, o que potencializa a gravidade da situação e, em consequência, demanda maior rigor e limite para sua realização.

Por isso, com maior razão o ingresso em domicílio deveria estar amparado em justificativas e elementos seguros a autorizar a ação dos agentes públicos, e não apenas em justificativas extraídas das impressões pessoais dos policiais.

Assinalou-se que esta discricionariedade não é dada nem ao mesmo ao juiz, um terceiro imparcial, a quem só é possibilitado determinar semelhante medida durante o dia, mediante decisão devidamente fundamentada que indique os requisitos que a autorizam.

Portanto, a fim de se evitar a nulidade da prova obtida mediante a entrada em domicílio, o contexto fático anterior deve servir de suporte para validar a ocorrência de uma das situações de flagrante que autorize a violação de domicílio. Dito de outra maneira, as circunstâncias que antecederam a violação de domicílio devem atestar de forma objetiva as fundadas razões que apoiam este ingresso, não podendo derivar de mera desconfiança policial, originada, v.g., da fuga do indivíduo de uma ronda ostensiva, comportamento este que pode ser atribuído a diversos motivos que não tenham qualquer relação com o fato de o indivíduo estar portando ou comercializando substância entorpecente.

Ao mesmo tempo, o Ministro Relator afirma reconhecer o valor que a busca e apreensão domiciliar propicia à cessação de crimes e à apuração de sua autoria, pontuando que esta medida, para sua legítima existência, não pode tolerar práticas abusivas contra parcelas da população que, por sua topografia e status social, costumam ficar mais suscetíveis ao braço ostensivo e armado das forças de segurança.

É também enfatizado pelo Ministro Relator que nosso país vem, ainda que lentamente, adotando a teoria dos standards probatórios como forma de garantir segurança jurídica para averiguação da hipótese fática e sua comprovação, apresentando o conceito dado por Gustavo Badaró, para quem “standards de prova são critérios que estabelecem o grau de confirmação probatória necessário para que o julgador considere um enunciado fático como provado”.

Em continuidade, indica haver necessidade de se promover diferenciação, nos diversos momentos processuais ou espécies de decisões a serem proferidas, dos respectivos graus de standards probatórios que deverão ser preenchidos, uma vez que o standard de prova para além da dúvida razoável, a ser seguido para justificar uma condenação, é muito mais difícil de ser satisfeito do que o standard exigido para uma precária e urgente ação policial para ingressar em domicílio onde supostamente possa estar ocorrendo a prática de algum delito. Este último standard, menos exigente, foi apontado como fundadas razões, justa causa ou causa provável, expressões que foram usadas como sinônimos.

Levando-se em consideração que toda medida que ocasiona restrição de direitos fundamentais deverá ser fundamentada e racionalmente controlável, independentemente da fase processual em que se encontre, há uma justa e legítima

expectativa que o julgador atue mediante parâmetros objetivos de justificação, dos quais possam ser aferidos os recursos mentalmente empregados na argumentação, os dados fáticos e probatórios e a conformidade do direito aplicável à espécie.

Assinalou o Ministro Relator que esta exigência de atuação com parâmetros objetivos de justificação, no entanto, não é requerida apenas do órgão julgador, devendo também ser seguida por outros agentes estatais, como os agentes integrantes dos órgãos de segurança pública, uma vez que também poderão, através do exercício suas funções, provocar restrições de direitos fundamentais.

Ao fazer análise do direito comparado e práticas judiciais de outros países, foi dado enfoque ao que vem sendo exigido pelos tribunais norte-americanos, que costumam avaliar a presença da causa provável da diligência com base na totalidade das circunstâncias, requerendo-se, para considerar válida e idônea a informação trazida, dois requisitos: a) que ao juiz se forneçam dados que expliquem suficientemente como o informante a obteve; b) que ao juiz sejam ofertados elementos que deem suporte à veracidade e à confiabilidade da informação.

Trazendo precedentes anteriores do próprio Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Relator destaca que as fundadas razões/justa causa/causa provável devem ser vistas como a situação fática emergencial consubstanciadora de flagrante delito, incompatível com o aguardo do momento adequado para, mediante mandado judicial, legitimar a entrada na residência ou local de abrigo.

A existência desta situação fática emergencial, todavia, deverá ser suficiente demonstrada através de investigação policial para se averiguar a veracidade das informações recebidas, não sendo suficiente a mera intuição dos agentes de segurança pública para configurar, isoladamente, justa causa a autorizar o ingresso em domicílio sem mandado judicial.

Neste mesmo sentido do que fora delineado no acórdão, destacamos que as fundadas razões pretendidas pelo Código de Processo Penal em seu artigo 240, parágrafo 1º, para o deferimento da cautelar de busca e apreensão domiciliar, por implicarem ponderação com o direito fundamental de inviolabilidade do domicílio, impõem que seja evidenciada a existência de fortes indícios do que possa ser encontrado na casa e da culpabilidade do investigado, demandando o mesmo patamar de suficiência probatória reivindicado para o recebimento da denúncia, uma vez que, embora seu objetivo seja a produção probatória, também se faz necessária a demonstração da probabilidade da hipótese acusatória acerca da autoria e materialidade (Peixoto, 2020, p. 270-271).

No encerramento do voto, ao apreciar o caso concreto levado a julgamento, foi acentuado que o fato de, nos crimes como o tráfico de drogas o estado de flagrância se prostrar no tempo, não significa concluir que a vaga suspeita de prática desse delito legitima a mitigação do direito à inviolabilidade de domicílio. O que deve ser demonstrado é a existência de fundadas razões, embasada em elementos objetivos e que não leve em conta nuances subjetivos, de modo a que os agentes policiais dirijam sua atividade para apurar condutas e atos indicativos da prática de um crime em vez de direcionar sua atuação para a pessoa que ele, policial, identifica, *a priori*, como “o traficante”.

Finalmente, ao responder o questionamento feito na primeira parte, conclui o Relator que, na hipótese de suspeita de crime em flagrante, exige-se, em termos de standard probatório para ingresso no domicílio do suspeito sem mandado judicial, a existência de fundadas razões (*justa causa*), aferidas de modo objetivo e devidamente justificadas, de maneira a indicar que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito.

Além disso, destacou o Relator que mesmo nos casos de crimes classificados como permanentes nem sempre se autoriza a entrada sem mandado no domicílio onde supostamente está sendo cometido o crime. Apenas será permitido o ingresso em situações de urgência, quando se verificar que, do atraso decorrente da obtenção de mandado judicial, se possa objetiva e concretamente inferir que a prova do crime será destruída ou ocultada.

Conclusão

Do que foi acima exposto, vimos que, embora ainda incipiente, a teoria dos standards probatórios vem sendo objeto de crescente estudo pela doutrina brasileira, já tendo sido utilizada como fundamento na análise dos elementos probatórios pelos tribunais superiores, tendência esta iniciada pelo Supremo Tribunal Federal ao utilizar-se do standard “além da dúvida razoável” no julgamento do Habeas Corpus nº. 73.3338/RJ, no ano de 1996.

Mais recentemente, com a ampliação dos casos de ações penais originárias apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal, esta tendência foi se ampliando, passando a se debater também sobre outros graus de standards probatórios, em especial o das fundadas razões, *justa causa* ou *causa provável*, que foram tidos como referência para se justificar a entrada em domicílio nas hipóteses de suspeita de flagrante delito.

Primeiramente, esta expressão foi consolidada no julgamento do Tema 280 pelo Supremo Tribunal Federal, que definiu que a entrada em domicílio só poderá ocorrer quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito.

A partir da fixação desta tese, verificou-se uma alteração na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, seguidamente, confirmava a legalidade da ação policial acaso fosse demonstrado algum resultado da diligência, com a confirmação da prática do crime dentro da residência. Para o STJ, era suficiente que se estivesse diante da prática de crime permanente, comunicado aos agentes policiais por denúncia anônima, em especial se no momento da aproximação dos agentes o indivíduo tido como suspeito viesse a empreender fuga.

Esse entendimento, porém, sofreu significativas alterações no decorrer dos últimos anos, tendo ambas as turmas do Superior Tribunal de Justiça passado a decidir que se faz necessária prévia investigação com indicação de elementos concretos pelas autoridades policiais que evidenciem o cometimento de algum delito dentro da casa do suspeito, não podendo mais ser tido como razoável a notícia anônima de cometimento de crime permanente, somado ao fato de o suspeito rapidamente buscar se afastar das autoridades policiais, porque tal atitude, apesar de suspeita, não permite presumir a prática de situação de flagrância.

A consolidação dessa mudança foi então promovida no voto condutor do acórdão do HC nº. 598.051/SP, de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, no qual foi fixado que o standard probatório para ingresso em domicílio sem mandado judicial é a existência de fundadas razões (justa causa), aferidas de modo objetivo e devidamente justificadas, de maneira a indicar que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito.

Ao longo do voto, vários exemplos foram dados do que poderia ser entendido como fundadas razões para justificar a entrada em domicílio, assim como foram também referidas situações que não configurariam fundadas razões, buscando o Ministro estabelecer algumas balizas a serem aferidas para legitimar a realização da diligência.

Foi fixado, também, que é necessária a colheita de elementos probatórios mínimos por parte dos policiais, devidamente documentados, ainda que posteriormente, de forma a se permitir o controle judicial da validade da busca domiciliar.

Porém, embora tenha tentado ilustrar o que seriam as fundadas razões, percebe-se que, efetivamente, o que se pretende, segundo o próprio Ministro, é que preferivelmente seja feito uso do mandado de busca e apreensão, para que a dili-

gência só seja então promovida após a apresentação de elementos de investigação prévia ao magistrado, terceiro imparcial e desinteressado, para, com isso, tentar minimizar a ocorrência de práticas de abuso.

Essa conclusão é válida principalmente para as hipóteses de ocorrência de crime permanente, as quais na maior parte das vezes, exatamente por terem sua execução protraída no tempo, possibilitarem um período maior para o controle prévio à promoção da medida de busca domiciliar.

Verifica-se, portanto, haver uma nova compreensão da prática dos crimes permanentes, que, anteriormente, eram utilizados como justificativa válida e suficiente para permitir a entrada dos agentes policiais em domicílio. Agora, porém, consoante se depreende da análise feita no voto condutor, o mero cometimento de tais crimes no interior de residências, sem outros elementos que evidenciem a urgência da medida, não mais autoriza a intervenção policial em domicílio alheio, visto que na maior parte dos casos a prática delitiva não implica perigo concreto ou dano ao bem jurídico que justifique ação policial imediata, podendo ser submetido a autorização judicial prévia.

Referências

BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo Penal. 9. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2021. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1339459181/capitulo-10-da-prova-processo-penal#a-270016695>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BADARÓ, Gustavo Henrique. Prova penal: fundamentos epistemológicos e jurídicos. *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 43-80, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/138/117>. Acesso em: 27 out. 2022.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Standards probatórios no processo penal. *Revista Ajufergs*, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 161-185, jan. 2008. Disponível em: https://core.ac.uk/display/79069754utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 598.051/SP, Relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 2/3/2021, DJe de 15/3/2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordaonum_registro=202001762449&dt_publicacao=15/03/2021. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 603.616, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2015, Repercussão Geral – Mérito dje-093. DIVULG 09-05-2016, PUBLIC 10-05-2016. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347757/false>. Acesso em: 23 jul. 2022.

FERRER BELTRÁN, Jordi. Uma concepção minimalista e garantista da presunção de inocência. *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 149-182, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/issue/view/6>. Acesso em: 27 out. 2022.

GLITZ, André Tiago Pasternak. Recurso Extraordinário nº 603.616. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 4, p. 453-478, ago. 2016. Disponível em: https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigo_-_Denuncia_Anonima.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Inviolabilidade do domicílio na Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1993. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1769111/mod_resource/content/1/U9%20-%20GROTTI%20-%20inviolabilidade%20do%20domic%C3%ADlio.pdf. Acesso em: 08 abr. 2023.

KNIJNIK, Danilo. Os standards do convencimento judicial: paradigmas para o seu possível controle. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 353, p. 15-52, jan.-fev.2001. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/danilo%20knjnik%20-%20formatado.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

LOPES JUNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Morais da. Sobre o uso do standard probatório no processo penal. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-26/limite-penal-uso-standard-probatorio-processo-penal>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MATIDA, Janaina; ROSA, Alexandre Morais da. Para entender standards probatórios a partir do salto com vara. *Consultor Jurídico — Conjur*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-20/limite-penal-entender-standards-probatorios-partir-salto-vara>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MATIDA, Janaina; VIEIRA, Antonio. Para além do BARD: uma crítica à crescente adoção do *standard* "para além de toda dúvida razoável" no processo penal brasileiro. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 27, v. 156, p. 221-248, São Paulo: Editora RT, jun/2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraivajur, 2018.

MEZZALIRA, Ana Carolina. Em tempos de autoritarismos, limite é garantia: A relevância dos standards probatórios para o processo penal brasileiro. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 1, n. 28, p. 262–281, 2021. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/367>. Acesso em: 22 out. 2022.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. *Comentários ao código de processo penal*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PEIXOTO, Ravi de Medeiros. *Standards probatórios no direito processual brasileiro*. 323 f. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/16926> . Acesso em: 02 mar. 2023.

PINHEIRO, Lucas Corrêa Abrantes. *Fundamentos teórico-constitucionais de proteção ao domicílio em flagrantes de crime permanente: análise do tema 280 da sistemática da repercussão geral à luz da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy*. 168 f. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-01092017-081055/en.php>. Acesso em: 13 abr. 2023.

PONZONI, Christian. *Standards de prova no processo civil brasileiro*. 180 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9175?mode=full>. Acesso em: 22 out. 2022.

ROSA, Alexandre Morais da. Mantra do crime permanente entoado para legitimar ilegalidades nos flagrantes. *Consultor Jurídico - Conjur*, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-01/limite-penal-mantra-crime-permanente-entoado-legitimar-ilegalidades-flagrantes>. Acesso em: 08 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; NETO, Jayme Weingartner. A inviolabilidade do domicílio e seus limites: o caso do flagrante delito. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14.2, p. 544–562, julho/dezembro de 2013. Disponível em: <https://>

revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/470. Acesso em: 23 jul. 2022.

STRECK, Lenio Luiz; RAATZ, Igor; DIETRICH, William Galle. Sobre um possível diálogo entre a crítica hermenêutica e a teoria dos standards probatórios: notas sobre valoração probatória em tempos de intersubjetividade. *Novos Estudos Jurídicos*, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 390–416, 2017. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/10981>. Acesso em: 17 out. 2022.

TARUFFO, Michele. Ermeneutica, prova e decisione. *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 129-148, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/136/115>. Acesso em: 27 out. 2022.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. O problema da verdade no Processo Civil: modelos de prova e de procedimento probatório. *Revista Gênese de Direito Processual Civil*, n. 31, jan.-mar. 2004, p. 34-68. Disponível em: https://www.academia.edu/11773269/O_Problema_da_Verdade_no_Processo_Civil_Modelos_de_Prova_e_de_Procedimento_Probat%C3%B3rio. Acesso em: 08 jul. 2022.

SEGURANÇA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DEMOCRÁTICO E OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL PARA UM EFICIENTE EXERCÍCIO DA LIDERANÇA POR PARTE DOS DELEGADOS DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Mardjoli Adorian Valcareggi⁴⁸

Gabriela Mattei de Souza⁴⁹

Resumo: Trata-se de artigo científico que busca analisar a ideia de segurança pública em um contexto democrático, com enfoque nos desafios da gestão de pessoas nessa seara institucional. A temática será delimitada no que tange à relevância do desenvolvimento/prática da inteligência emocional para um eficiente exercício da liderança por parte dos delegados de polícia no âmbito da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: segurança pública democrática; Polícia Civil; gestão de pessoas; liderança; inteligência emocional; eficiência policial; valorização institucional.

Considerações iniciais

Ao abordar o tema de segurança pública, pode-se fazê-lo à luz de duas concepções. A primeira delas na esfera organicista, referente à ideia de um conjunto de órgãos, previsto no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

CAPÍTULO III - DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁴⁸ Delegada de Polícia no Estado de Santa Catarina desde 2016, atualmente exercendo suas funções na Delegacia de Proteção a Animais Domésticos da Grande Florianópolis. Pós-graduada em Gestão de Pessoas: Carreiras, Liderança e *Coaching* pela PUCRS Escola de Negócios. Pós-graduada em Gestão em Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada pela Academia da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: mardjoli-valcareggi@pc.sc.gov.br.

⁴⁹ Doutora em Administração (UFSC), Mestre em Gestão do Conhecimento (UFSC) e Bacharel em Administração (UDESC). Administradora e Professora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

A segunda concepção é normativa, no sentido de um direito fundamental de cunho prestacional pelo Estado. Nessa linha, pode-se compreender que o discurso de segurança pública é atrelado a um conceito positivista de ordem. Por sua vez, o conceito de ordem é ainda mais subjetivo que o conceito de segurança pública. Deve ser algo consensual pela sociedade e está umbilicalmente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito.

Quando se pensa na ideia de controle social outorgado aos órgãos de segurança pública, com enfoque aqui para a Polícia Civil catarinense, questiona-se o quanto esses servidores públicos estão ou não sendo eficazes no desempenho de sua missão constitucional, bem como de que forma poderíamos aprimorar os policiais civis e, conseqüentemente, os resultados institucionais.

Nesse ínterim, desenvolver liderança no âmbito das organizações públicas sempre foi uma temática bastante desafiadora, dadas as limitações inerentes à gestão de pessoas no setor estatal. Diferentemente da iniciativa privada, na grande maioria das vezes, não se escolhe com quem trabalhar, os planos de carreira são engessados e os servidores e suas respectivas chefias encontram-se submetidos a decisões, muitas vezes, a cargo de governo.

Nesse contexto, é ainda mais desafiador ser líder em uma instituição policial, onde o convívio permanente com a violência, as extenuantes jornadas e condições de trabalho, o comprometimento do lazer e do convívio familiar e social são fatores de risco para a saúde emocional dos policiais (Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2020).

De outro lado, muitas pessoas escolhem trabalhar no setor público e, em especial na polícia, por buscarem um trabalho com significado e que contribua para o bem-estar da coletividade (Tujmmers; Knies, 2013), para muito além da estabilidade financeira no servir ao Estado.

Nessa linha, pesquisas recentes realizadas na Polícia Civil do Estado de Santa Catarina denotam a importância do clima organizacional para o bom desempenho da função policial. Dentre os quesitos, desponta a relação com a chefia como aquele que mais interfere para a qualidade de vida e do trabalho dos policiais civis (CVP/GEPES/PCSC, 2020), o que merece atenção.

Ora, se todas as autoridades policiais, pós Constituição Federal de 1988, ingressam na instituição após rigoroso concurso público, com diversas fases e requi-

sitos para aprovação, ou seja, com a exigência de um nível de conhecimento técnico bastante elevado, qual o motivo para tanta variância no quesito de satisfação dos policiais civis com a chefia?

No presente artigo, pretende-se inferir se, a partir do momento em que todos os delegados de polícia são nivelados tecnicamente, isto é, todos já demonstraram possuir elevado nível de QI (quociente de inteligência), as habilidades de inteligência emocional, ou o QE (quociente emocional) (Goleman, 2015), diferem aqueles capazes de exercer liderança de forma excepcional.

Compreende-se que este tipo de estudo pode levar à proposição de sugestões de intervenção na qualificação das autoridades policiais e, ao mesmo tempo, trazer benefícios às instituições por meio dessas políticas de aperfeiçoamento.

As contribuições desta pesquisa são igualmente relevantes para a ciência, pois vão ao encontro de estudos que vêm demonstrando a importância do desenvolvimento humano nas mais diversas searas organizacionais (Goleman, 2015). Ademais, este estudo é valioso para a sociedade e para a Polícia Civil, pois, a partir do momento em que são identificadas possibilidades de melhoria no gerenciamento da instituição, a sociedade como um todo pode se beneficiar da melhora dos serviços prestados por aquela instituição.

Desenvolvimento do tema

No que tange ao referencial teórico utilizado, para além de teóricos da área, valeu-se também de estudos realizados no âmbito da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, mais especificamente, pela Coordenadoria de Valorização Profissional da Gerência de Gestão de Pessoas, que pudessem ter relação com a matéria visando à obtenção de uma ideia de como os policiais civis estavam enxergando as suas respectivas lideranças.

Ademais, foram utilizados documentos internos de pesquisas realizadas pela própria Polícia Civil, intitulados "Clima Organizacional na Polícia Civil de Santa Catarina - Relatório Técnico" e "Proposta de Avaliação de Desempenho para a Polícia Civil de Santa Catarina: Relatório Técnico Preliminar - Etapa 1", ambos com conclusão no ano de 2020 (CVP/GEPES/PCSC, 2020).

Pela análise de tal documentação pôde-se verificar a importância do exercício da liderança por parte dos delegados de polícia para o bom desempenho da atividade profissional como um todo e, como consequência, sucesso institucional. As conclusões apresentadas vão ao encontro da literatura relacionada ao assunto,

sendo examinados inúmeros artigos e livros (tendo como base Goleman, 2015), os quais denotam que, atingido determinado piso de habilidades técnicas, o que diferencia os exímios líderes são suas habilidades emocionais.

Dentre essa bibliografia, destacou-se a obra “Liderança: a inteligência emocional na formação de um líder de sucesso”, de Daniel Goleman, conhecido como o “pai da inteligência emocional”. Após o autor elencar quatro pilares da inteligência emocional (autoconsciência, autogestão, empatia e habilidade social), correlaciona-os com os estilos de liderança que trazem resultados.

A segurança pública é considerada, por alguns autores (Alvarez, 2004), uma forma de controle social para atos relevantes socialmente. Ainda, que a sociedade conferiu ao Estado o monopólio do exercício da força legítima para garantir esse controle social, mediante a restrição de direitos fundamentais individuais em prol de um direito coletivo (Weber, 2009).

Igualmente, vislumbra-se que Norbert Elias (2000) utilizou a expressão “grupos de especialistas” para se referir à primeira concepção de “polícia”, alusiva a pessoas especializadas para exercer o controle penal. É a primeira forma organizacional de execução do controle social no mundo civilizado.

Por sua vez, ao comentarmos obra de Bayley (2006), verifica-se que o autor citou características que a polícia possui para exercer esse controle penal: força física, uso interno, autorização coletiva e busca da verdade. Nessa linha, vale pensar quais atributos devem possuir os policiais civis e, no recorte desta pesquisa, os gestores da Polícia Civil, para garantia do eficiente cumprimento do seu mister.

A questão que se coloca é: como liderar pessoas na Polícia Civil? Como ser uma autoridade policial? No concurso público (SSP/DGPC/ACADEPOL, 2014), são exigidos elevados conhecimentos jurídicos, condicionamento físico, perfil psicotécnico, boa índole social, mas nada é cobrado, especificamente, no que tange à capacidade ou habilidade em efetuar gestão de pessoas.

No curso de formação da Academia de Polícia do Estado de Santa Catarina – ACADEPOL/SC, algumas disciplinas abordam o assunto, porém, de forma bastante rasa, dado o curto prazo para sua realização. Posteriormente, a instituição também investe em curso de aperfeiçoamento dos delegados de polícia no que tange à temática da liderança.

Todavia, frise-se, referidas habilidades para o exercício de uma boa liderança só são trabalhadas após o ingresso na instituição, e não como um pré-requisito para tanto, de forma que se aprende, de fato, na prática. E isso não ocorre somente na

Polícia Civil, mas na quase totalidade dos órgãos da Administração Pública, cujo ingresso se dá mediante certame público, a exemplo do recente edital para concurso de Promotor de Justiça (MPSC/PGJ, 2023).

Nesse ínterim, vislumbra-se a importância do exercício de uma boa liderança para o regular andamento dos trabalhos e o próprio sucesso da instituição policial. Desconfia-se que, com a mera mudança do(a) delegado(a) de polícia de algumas unidades policiais, ainda que mantido exatamente o restante da mesma equipe de policiais civis, os resultados daquela delegacia de polícia tornam-se completamente diferentes.

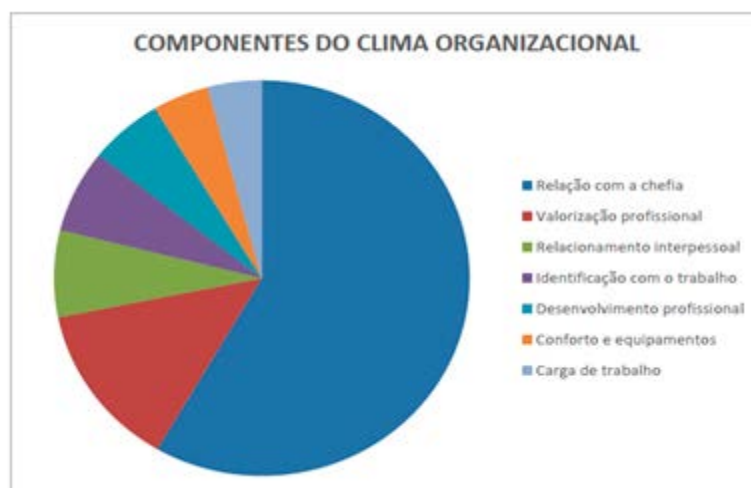
Ora, se todos os delegados de polícia passam por disputado concurso público, com a exigência de consideráveis conhecimentos técnico-jurídicos, bem como pelo mesmo curso de formação policial, indaga-se: como pode a sua atuação enquanto autoridade policial influenciar tão diretamente nos resultados da atividade-fim da Polícia Civil?

Em estudo recente realizado pela Coordenadoria de Valorização Profissional (CVP/GEPEP/PCSC, 2020), visando à elaboração de uma proposta de avaliação de desempenho para a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, destacaram-se temas como liderança e gestão de equipes para a resolução de problemas rotineiros e de ordem de produtividade nas delegacias de polícia.

No mesmo sentido, em outro trabalho, também desenvolvido pela CVP/GEPEP/PCSC, em 2020, buscaram-se identificar aspectos que influenciam na motivação para o trabalho e no desempenho dos policiais civis. Aplicou-se questionário, disponível a todos os servidores da instituição, no qual foram analisados fatores como relação com a chefia, valorização profissional, relacionamento interpessoal, identificação com o trabalho, desenvolvimento profissional, conforto e equipamentos, e carga de trabalho.

Conforme o gráfico a seguir, Na Figura 1, os fatores e os respectivos agrupamentos de itens do questionário contribuíram para o clima organizacional em uma proporção diferente, senão vejamos:

Figura 1: Proporção de contribuição de cada fator indicada dentro da variância total explicada pelo QCOPC



Fonte: CVP/GEPES/PCSC (2020).

Verificou-se que a relação com a chefia é responsável pela maior parcela de variância total do instrumento, mais especificamente 58,3% de influência sobre os resultados da pesquisa do clima organizacional. Nessa linha, frisou-se que a percepção dos policiais civis sobre o fator chefia pode ser positivamente aprimorada por meio de intervenções de desenvolvimento profissional relacionadas à liderança.

Cumpra, pois, analisarmos de que forma os delegados de polícia podem se desenvolver para melhorar seus atributos de liderança e, conseqüentemente, os resultados da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Nesse ponto, busca-se propor que, tão importantes quanto as habilidades técnicas para o cargo, são as habilidades emocionais. Por conseguinte, deve-se dar especial atenção à temática da inteligência emocional no âmbito da liderança policial.

Não por acaso o crescente interesse de pesquisadores e autores a respeito da conexão entre inteligência emocional e eficácia da liderança, bem como sua influência na dinâmica motivacional das equipes. Tais variáveis parecem unidas na teoria e na prática por uma relação de causa e efeito (Bergamini, 1994). Nas palavras de Fonseca *et al.* (2015, p. 293), "no contexto organizacional, observando-se a atuação de um gestor, o processo de liderar pode ser visto como um conjunto de comportamentos que lhe possibilitam influenciar sua equipe".

Pode-se dizer que o exercício da liderança no setor público e, mais especificamente, em uma instituição policial, é ainda mais instigante, eis que, além da necessidade de adaptação das características individuais de servidores pré-determinados (Selig, 2020), precisa-se lidar com limitações administrativas e institucionais, bem como com problemas específicos decorrentes da convivência diária com a violência.

Como bem apontado por Bortolini (2021), a expectativa de vida do policial brasileiro é uma das menores do mundo, não apenas pelas mortes ocorridas no exercício da função, mas também em virtude de problemas de saúde advindos do trabalho, notadamente estressante, perigoso e insalubre. Nesse contexto, as pesquisas realizadas no âmbito da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina corroboram a importância de um eficiente exercício da liderança para manejar tais questões e, em especial, aflorar o principal fator motivacional dos policiais civis que, muito além da remuneração, está no servir à população.

Não é demais pontuar que, apesar de a presente pesquisa abordar uma instituição policial, na qual se aplicam regras de hierarquia e disciplina, os editais de concursos públicos para ingresso nos seus cargos exigem um perfil muito específico de profissionais (SSP/DGPC/ACADEPOL, 2014), com níveis adequados de agressividade, vide exemplo. Portanto, faz-se necessário que o gestor saiba exercer sua liderança de forma equilibrada ao ponto de atingir a desejada influência na sua equipe.

Considerando que os delegados de polícia são suficientemente nivelados pelo concurso público e pelo curso de formação inicial no que tange às habilidades técnicas – jurídicas e operacionais – necessárias para o cargo, o destaque da relação com a chefia como principal variável do clima organizacional para os policiais civis demonstra que existem diferenciais das autoridades policiais que merecem um olhar atento.

Sobre a relevância do desenvolvimento de habilidades emocionais, isto é, de atributos de inteligência emocional para o exercício de uma liderança que traz resultados, Daniel Goleman (2015, p. 07) bem destaca que:

(...) uma vez que as pessoas estejam nesses papéis, a capacidade do QI (quociente de inteligência) como provisor do sucesso decai gradualmente. Existe um “efeito piso” para o QI – todos nesses papéis foram selecionados por conta do QI alto. Mas na hora de prever quem dentre essas pessoas extremamente inteligentes irá emergir como a mais produtiva, o melhor membro de equipe ou um líder destacado, a inteligência emocional (IE) passa a ter mais importância.

Vale observar que o estudo da inteligência emocional ganhou força nas últimas décadas em razão de um movimento iniciado na segunda metade do século XX, quando, por meio da sua Psicologia Humanista e Teoria da Hierarquia das Necessidades Humanas, Abraham Maslow (1950) iniciou as indagações sobre o porquê não pesquisávamos o triunfo humano.

Nessa época, Vitor Frankl, médico psiquiátrico austríaco que sobreviveu aos campos de concentração nazistas da Segunda Guerra Mundial, analisando as con-

dições de vida às quais foi submetido, desenvolveu a chamada Logoterapia, teoria segundo a qual a busca de sentido na vida da pessoa é a principal força motivadora do ser humano (Frankl, 1987). Em sua obra, Frankl (1987, p. 86) reproduz a máxima de Nietzsche de que “Quem tem por que viver aguenta quase qualquer coisa”.

Por sua vez, Martin Seligman, quando alçou o cargo de presidente da American Psychological Association (APA), em 1997, afirmou que a prática da Psicologia se encontrava incompleta (Seligman, 2019). Isso porque a Psicologia Clínica ainda trabalhava, essencialmente, no sentido de trazer os indivíduos de um estado doente, negativo, para um estado neutral “normal”.

Buscou-se, então, desenvolver o que ficou conhecido como “Psicologia Positiva”, isto é, o estudo sobre as razões pelas quais as pessoas sentem-se preenchidas, envolvidas e significativamente felizes, apesar de todas as adversidades inerentes à vida. Desenvolveu-se a ideia de Bem-Estar Subjetivo, pela qual as pessoas que experienciam uma preponderância de emoções positivas em relação às emoções negativas, avaliam positivamente a sua vida como um todo (Galinha, Ribeiro, 2005).

Denota-se, pois, terreno fértil para o estudo da inteligência emocional, cujo principal expoente foi o pesquisador Daniel Goleman, Ph.D. pela Universidade de Harvard, o qual cobriu as ciências comportamentais do The New York Times por anos. Em 1995, nos Estados Unidos, Goleman lançou seu principal livro, *“Inteligência Emocional – A teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente”* (Goleman, 2012), base para diversos outros trabalhos de sucesso do autor.

Uma das obras subsequentes de Daniel Goleman foi *“Liderança: a inteligência emocional na formação de um líder de sucesso”*, na qual constatou, embasado na sua doutrina de inteligência emocional, que não existe apenas um estilo de liderança eficaz, vez que diferentes situações requerem diferentes tipos de liderança (Goleman, 2015). Todavia, o autor ressaltou que os líderes mais eficazes são semelhantes em um aspecto crucial: todos possuem um alto grau de inteligência emocional, formada pelos componentes autoconsciência, autogestão, empatia e habilidade social.

Goleman (2015) leciona que tais habilidades emocionais podem tanto ser inerentes ao ser humano quanto desenvolvidas e/ou aprimoradas ao longo da vida. Essa possibilidade de aprendizado da inteligência emocional decorre de um fenômeno conhecido como “plasticidade neural”, que se refere à capacidade de o cérebro desenvolver novas conexões sinápticas entre os neurônios a partir da experiência e do comportamento do indivíduo (Vieira, 2017).

O exercício ou o aperfeiçoamento desses vetores da inteligência emocional conduz ao que Goleman (2015) chamou de “liderança que traz resultados”, elen-

cando seis estilos cuja flexibilidade de troca é aconselhável, de acordo com a necessidade do momento ou da situação em si. Não obstante, em estudo sobre clima organizacional no que tange à influência do estilo de liderança presente, Goleman concluiu que os estilos de liderança em ordem decrescente de impacto positivo são: liderança visionária, liderança coaching, liderança afiliativa, liderança democrática, liderança marcadora de ritmo e liderança coercitiva.

Considerações Finais

Na presente pesquisa pôde-se inferir que o desenvolvimento e/ou aprimoramento de habilidades emocionais por parte dos delegados de polícia, enquanto autoridades policiais, possui significativo peso ao eficaz exercício da liderança na Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, o que pode trazer como consequência uma maior eficiência à própria instituição, legitimando, assim, a ideia de contratualismo social, referente ao monopólio da força legítima do Estado.

Nesse contexto, abordou-se que limitações administrativas e institucionais, bem como desafios inerentes à função policial, exigem que os gestores da Polícia Civil possuam mais que habilidades técnicas para o cargo, sobre as quais já foram satisfatoriamente nivelados pelas exigências do concurso público e do curso de formação inicial para ingresso na carreira.

Estando as autoridades policiais equilibradas tecnicamente e despontando a relação com a chefia como a principal variável para o clima organizacional, conforme pesquisas da Polícia Civil catarinense (CVP/GEPES/PCSC, 2020), evidenciou-se que as habilidades emocionais dos delegados de polícia influem de forma considerável na sua competência para liderar.

Denota-se, pois, que o que diferencia um exímio líder não é mais apenas o seu quociente de inteligência (QI), mas também o seu quociente emocional (QE), isto é, o seu nível de inteligência emocional - capacidade de se conhecer e gerenciar, em um primeiro momento, para, após, relacionar-se socialmente e influenciar pessoas de forma satisfatória (Goleman, 2015).

De fato, “não se pode ter sucesso com outras pessoas sem pagar o preço do sucesso consigo mesmo” (Covey, 2019, p. 231). Um líder eficaz tem, portanto, o seu próprio autoconhecimento e autogestão como ponto de partida para o desenvolvimento de suas habilidades interpessoais. É o que Selig (2021, p. 237) preconiza: “Cuide de si, para fazer pelo outro”.

Comentou-se que existem diferentes tipos de liderança que trazem resultados, na visão de Daniel Goleman (2015), com base na sua doutrina de inteligência emocional. O autor trouxe que, em que pese determinados estilos de liderança resultem em um melhor clima organizacional, um verdadeiro líder precisa saber transitar entre diversas formas de liderar, de acordo com as necessidades do momento ou de uma situação em si.

A gestão voltada para o desempenho em equipe e preocupação com o outro, propõe que os delegados de polícia, enquanto líderes, valendo-se de habilidades de inteligência emocional, possam administrar o sentido que os policiais civis dão ao seu trabalho e à organização como um todo, enaltecendo, por oportuno, os resultados da Polícia Civil catarinense. Esta forma de gestão é denominada por Mourão e Galinkin (2008) como “características do gerenciamento feminino”, isto é, uma forma de gestão bastante preocupada com a qualidade do trabalho, mas sem deixar de respeitar as individualidades de cada colaborador, ou seja, não esquecendo de que se está lidando com pessoas.

Nessa linha de raciocínio, Covey (2019, p. 269-270) chamou de “maturidade” o necessário equilíbrio entre consideração e coragem. O autor explica:

Muita gente pensa em dicotomias, em termos de oposições. Açam que se você é gentil, não é duro. Mas Ganha/Ganha é algo gentil... e duro. Duas vezes mais duro que Ganha/Perde. Para agir com base em Ganha/Ganha, você não somente tem de ser gentil, mas também precisa ser corajoso. Não apenas precisa de empatia, como também de firmeza. Não só necessita de consideração e de sensibilidade, como também precisa de bravura. Fazer isso, adquirindo o equilíbrio entre a coragem e consideração, é a essência da maturidade real, a base para o Ganha/Ganha.

Se tenho muita coragem e pouca consideração pelos outros, como vou pensar? Em Ganha/Perde. Tenho força e sou egoísta. Terei a coragem das minhas convicções, mas não demonstrarei muita consideração pelas suas. Para compensar minha falta de maturidade interior e minha fraqueza emocional, posso usar a força e o poder de minha posição, ou do tempo de serviço, formação e contatos.

Se tenho muita consideração e pouca coragem, penso em Perde/Ganha. Terei tanto respeito por suas convicções e desejos que não encontrarei coragem para expressar e mostrar os meus.

Tanto coragem quanto consideração altas são essenciais para Ganha/Ganha. O equilíbrio entre as duas caracteriza a verdadeira maturidade. Se eu o possuo, consigo ouvir atentamente, escutar empaticamente. E também posso discordar corajosamente.

Nesse contexto de atenção aos colaboradores, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, pertencente ao Ministério da Justiça, tem proposto uma série de intervenções buscando a garantia da saúde e a valorização dos profissionais

da segurança pública de todo o país. Com a criação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP (Brasil, 2018), a proteção, o reconhecimento e a valorização dos servidores foram considerados alguns dos princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS.

Dentre as metas para o acompanhamento dessa Política Nacional, a identificação e a proposição de ações e mecanismos para atingir a valorização profissional são repensadas. Por conseguinte, iniciativas que busquem melhorias no âmbito da gestão de pessoas, tais como o desenvolvimento e/ou aprimoramento de habilidades emocionais por parte dos líderes da segurança pública, são fundamentais para que tais diretrizes sejam alcançadas.

É importante frisar que, em qualquer trabalho e, especial, na segurança pública, sem envolvimento, não há comprometimento. Portanto, urge que as autoridades policiais exerçam a inteligência emocional para que possam liderar com eficácia, de forma a enaltecer o sentido atribuído ao trabalho policial, fortalecer as suas equipes e, como consequência, a Polícia Civil enquanto instituição.

Para tanto, cada delegado(a) de polícia deve exercer a sua liderança que traz resultados. Começar em sua unidade policial, pensando no todo organizacional. Imbuído nesse espírito, Bowen (2009) lembra as palavras da antropóloga Margaret Mead, a qual, certa vez, disse que “nunca devemos duvidar que um pequeno grupo de cidadãos bem-intencionados e motivados possa o mudar o mundo. De fato, essa é a única forma de fazê-lo”.

Referências

ALVAREZ, Marcos César. *Controle Social – Notas em torno de uma noção polêmica*. São Paulo em Perspectiva, 18(1): 168-176, 2004.

BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento: Uma análise Internacional Comparativa*. 2. ed. 1ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Liderança: a Administração do Sentido*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 3, Mai./Jun., 1994.

BERNARDINHO, 1959. *Transformando Suor em Ouro*. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

BORTOLINI, Rodrigo Falck. *Os policiais civis e a Reforma da Previdência*. ADEPOL News, Associação dos Delegados de Polícia do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Edição 02/2021.

BOWEN, Will. *Pare de reclamar e concentre-se nas coisas boas*. Tradução de Livia Almeida. Rio de Janeiro: Sextante, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n. 79, de 7/1/1994, a Lei n. 10.201, de 14/2/2001, e a Lei n. 11.530, de 24/10/2007; e revoga dispositivos da Lei n. 12.681, de 4/7/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BROWN, Brene. *A coragem de ser imperfeito*. Tradução de Joel Macedo. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

CARNEGIE, Dale. *Como fazer amigos e influenciar pessoas*. Tradução de Fernando Tude de Souza. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2012.

CORTELA, Mario Sergio. *Por que fazemos o que fazemos? Aflições vitais sobre trabalho, carreira e realização*. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016.

COVEY, Stephen R. *Os 7 hábitos das pessoas altamente eficazes*. Tradução de Alberto Cabral Fusaro, Márcia do Carmo Felismino Fusaro, Claudia Gerpe Duarte e Gabriel Zide Neto. Consultoria: Teresa Campos. 83ª ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2019.

CURY, Augusto. *Ansiedade: como enfrentar o mal do século: a Síndrome do Pensamento Acelerado: como e por que a humanidade adoeceu coletivamente, das crianças aos adultos*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FONSECA, Ana Márcia de Oliveira. PORTO, Juliana Barreiros. ANDRADE, Jairo Eduardo Borges. *Liderança: Um Retrato da Produção Científica Brasileira*. Revista de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, art. 1, Mai./Jun., 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. ISSN 1983-7364, ano 14, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

FRANKL, Vitor E. *Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração*. Tradução de Walter O. Schlupp e Carlos C. Aveline. Porto Alegre: Sulina, 1987.

GALINHA, Iolanda. RIBEIRO, J.L. Pais. *História e Evolução do Conceito de Bem-Estar Subjectivo*. Psicologia, Saúde & Doenças, Porto, 6 (2), 2005.

GOLEMAN, Daniel. *Inteligência Emocional: A teoria revolucionária que redefine o que é ser inteligente*. Tradução de Ivo Korytowski. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

GOLEMAN, Daniel. *Liderança: a inteligência emocional na formação de um líder de sucesso*. Tradução de Ivo Korytowski. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Procuradoria-Geral de Justiça. Edital de Concurso nº 001/2023/PGJ. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/mpsc_23_promotor/arquivos/ED_1_2022_MPSC_PROMOTOR_ABERTURA.PDF. Acesso em: 07 jul. 2023.

MOURÃO, Tânia Maria Fontenele & GALINKIN, Ana Lúcia. *Equipes Gerenciadas por Mulheres - Representações Sociais Sobre Gerenciamento Feminino*. Psicologia: Reflexão e Crítica, 21(1), 2008.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Diretoria de Administração e Finanças. Gerência de Gestão de Pessoas. Coordenadoria de Valorização Profissional. *Clima Organizacional na Polícia Civil de Santa Catarina - Relatório Técnico*. Florianópolis, 2020.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Diretoria de Administração e Finanças. Gerência de Gestão de Pessoas. Coordenadoria de Valorização Profissional. *Proposta de Avaliação de Desempenho para a Polícia Civil de Santa Catarina: Relatório Técnico Preliminar - Etapa 1*. Florianópolis, 2020.

SCHULZE, Lilian Cristina. *Sentidos atribuídos ao trabalho policial e suas relações com os vínculos organizacionais na Polícia Civil de Santa Catarina*. Florianópolis, 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA. Delegacia-Geral da Polícia Civil. Academia da Polícia Civil – ACADEPOL. *Concurso Público Edital nº 001/SSP/DGPC/ACADEPOL/2014*. Disponível em: https://storage.acefe.org.br/concurso/policia_civil/2014/delegado/EDITAL_N_001_SSP_DGPC_ACADEPOL_2014_DELEGADO_DE_POLICIA_SUBSTITUTO_ANOTADO.pdf. Acesso em: 07 jul. 2023.

SELIG, Vivian. *Expire & inspire-se: a energia feminina, a coragem da delegada e a sensibilidade de uma mãe*. 1. ed. Tubarão: Copiart, 2021.

SELIGMAN, Martin E. P. *Florescer: uma nova compreensão da felicidade e do bem-estar*. Tradução de Cristina Paixão Lopes. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TUJMMERS, Lars G. KNIES, Eva. *Leadership and Meaningful Work in the Public Sector*. *Public Administration Review*, v. 73, Iss. 6, 2013.

VIEIRA, Paulo. *O Poder da Autorresponsabilidade: a ferramenta comprovada que gera alta performance e resultados em pouco tempo*. São Paulo: Gente, 2017.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

ACESSO À JUSTIÇA E A DESCORRELAÇÃO OFERTA-DEMANDA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE FOCADA NOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO CIVIL

*Brenno Birckholz da Silva*⁵⁰

*Rafael Peteffi da Silva*⁵¹

Resumo: Este artigo objetiva estudar a eficácia da prestação jurisdicional brasileira nas ações de execução civil. Parte-se da premissa-base de que o tempo de tramitação do rito executivo sobeja o triplo do rito de conhecimento. Isto gera morosidade, custos de litigância e insatisfação comunitária com o sistema de administração da Justiça. A partir da análise de dados do Conselho Nacional de Justiça, procura-se aferir a eficiência do Poder Judiciário brasileiro na tramitação do rito executivo civil. O escopo da pesquisa é contribuir à maximização do acesso à justiça, tomando por base o universo de amostragem do Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: acesso à justiça; execução civil; estatística judiciária.

Introdução

Este artigo investiga a eficácia da prestação jurisdicional no rito das ações de execução civil, tomando como base dados comparativos com outros países e jurisdições-parâmetro e a realidade em números do Poder Judiciário brasileiro, especificamente do Estado de Santa Catarina.

Considerando a legislação positiva vigente e o entendimento doutrinário relevante aos resultados extraídos de dados estatísticos, procurou-se identificar gargalos e ineficiências estruturais do modelo de jurisdição brasileira, no intuito de amplificar o acesso à justiça e de contribuir ao desafogamento do Poder Judiciário.

A partir da demonstração anterior, de análise comparativa empreendida e de dados empíricos complementares, objetiva-se investigar medidas pontuais no âmbito da execução civil, e uma potencial melhora na crise do Poder Judiciário, sob a óptica do acesso à justiça.

Espera-se que a agregação conjunta de elementos teórico-conceituais e práticos, a partir da experiência de outras jurisdições e da praxe forense, permita melhor discutir, racionalizar e desburocratizar a prestação eficiente da atividade juris-

⁵⁰ Professor da Universidade do Extremo Sul do Estado de Santa Catarina (UNESC). Discente do Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁵¹ Professor Associado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

dicional na seara executiva civil, e ao final verificar com especialistas se eventuais propostas realizadas são adequadas.

A crise jurisdicional

As estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, órgão correicional de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, demonstram sistemático aprofundamento da crise da jurisdição estatal (Brasil, 2018).

Os dados do último levantamento aberto sinalizam aproximadamente 80 milhões de demandas em trâmite, metade das quais (54%, ou 42 milhões de feitos) a ostentar natureza processual executiva civil, fiscal e/ou de fase de cumprimento de sentença (Brasil, 2018).

Dos 42 milhões de processos-alvo, um sub-universo de quase 14 milhões de ações (isto é, 1/3 da amostragem) compõe-se de execuções civis lastreadas em títulos executivos, sejam judiciais, sejam extrajudiciais, a compor objeto deste escopo de análise.

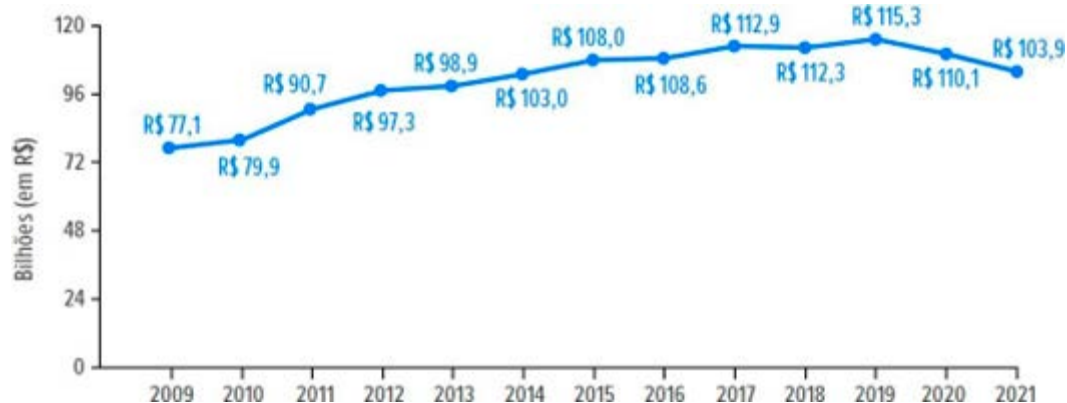
Dados da Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça agregam outrossim outra estatística precária da exponencialização crônica de demandas ajuizadas: enquanto um processo de conhecimento conclui-se no tempo médio de 1,5 anos, a tramitação da fase executiva subsequente dura mais que o triplo: 4,75 anos por procedimento, em média (Brasil, 2018).

Em arremate, por fim, apenas 15% de toda essa massa processual logra êxito na satisfação do crédito exequendo, os 85% remanescentes permanecendo sobrestados e sem baixa definitiva no acervo (Brasil, 2018).

A Justiça em números: os dados do órgão correicional de cúpula | As estatísticas de produtividade

Segundo dados da Justiça em Números (Brasil, 2021, p. 81), a triagem histórica de despesas do Poder Judiciário girou entre R\$ 103-115 bilhões, para o quadriênio 2018-2020, conforme Figura 1:

Figura 1 – Série histórica de despesas – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Brasil (2021).

Em 2021, o Judiciário consumiu 1,2% do Produto Interno Bruto, o equivalente a 10%, em média, dos gastos totais dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Deste montante, o orçamento destinado à Justiça Estadual – que corresponde ao nosso foco de estudo e concentra cerca de 80% dos processos em tramitação – perfaz aproximadamente R\$ 61 bilhões, ou 65% da despesa total⁵² (Brasil, 2021, p. 81).

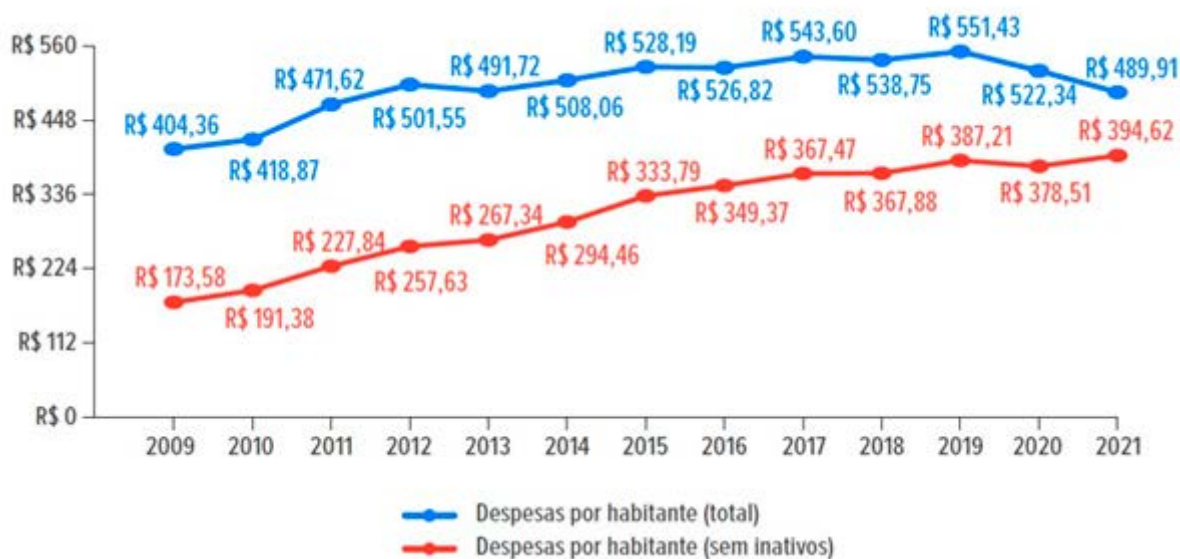
Dividindo tais valores pelo número de habitantes do país, chega-se a um custo do Judiciário por cidadão (“Justiça per capita”) de R\$ 489,91, com margem de oscilação histórica não superior a 13% ao ano,⁵³ e com leve decréscimo de R\$ 32,40 (ou -6,2%), em relação ao período imediatamente anterior (Brasil, 2021, p. 82).

Por fim, do total de despesas, aproximadamente um quinto corresponde a gastos com inativos, isto é, pagamentos de aposentadorias e pensões. Como para tais valores não há qualquer otimização possível – haja vista se tratar de montantes fixos e pré-imobilizados no orçamento – procedendo-se ao desconto de tais despesas, o gasto efetivo para funcionamento da máquina judiciária no Brasil é de R\$ 83,7 bilhões, perfazendo uma Justiça per capita de R\$ 394,62, e um total de 1% do PIB (Brasil, 2021, p. 83), conforme Figura 2:

⁵² Embora desborde do foco desta pesquisa, a desconexão entre volume processual (80% do total de feitos em trâmite) e custo relativo em relação à totalização de despesas (60-65% dos gastos) sugere matematicamente que o processo da Justiça Estadual é relativamente “mais barato”, quando em comparação às instâncias federal, superior, trabalhista e eleitoral.

⁵³ Os valores anualizados nos gráficos são deflacionados, isto é, são trazidos a valor presente mediante aplicação dos índices de correção inflacionária apurados para cada ano.

Figura 2 – Custo da justiça por habitante – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 82).

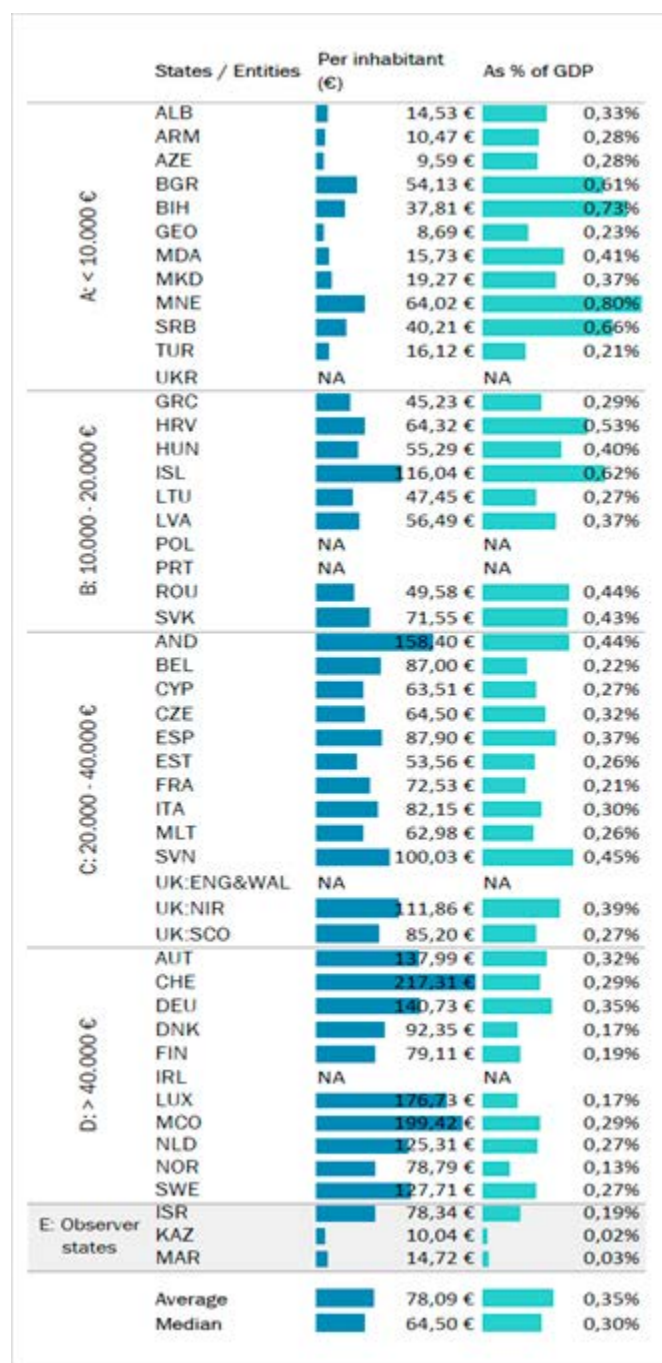
A fim de prover lastro comparativo entre os produtos internos brutos domésticos e os custos do Poder Judiciário per capita, convém analisar como as distintas nações endereçam suas rubricas orçamentárias em correlação ao volume de receitas arrecadadas.

É consabido que o orçamento alocado ao sistema judicial é consorciado a variáveis plúrimas, endógenas e exógenas, a depender do tamanho da população e do montante de riquezas produzidas por dado país, e a desbordar da capacidade de análise deste trabalho.

Cientes de tais externalidades, o estudo cinge-se à análise isolada, *ceteris paribus*, de países integrantes do Conselho da Europa – a incluir 47 Estados-Membros distintos,⁵⁴ de diferentes composições demográficas, territoriais e socioeconômicas, cuja compilação demonstra o seguinte quadro-moldura, correlacionando PIB e custo da Justiça per capita, conforme Figura 3:

⁵⁴ Os gráficos representam os países conforme os códigos de classificação oficial (ISO 3166-1 alfa-3, com três letras) publicado pela Organização Internacional de Normalização. Ausentes códigos ISO para entidades do Reino Unido, são adotadas as siglas “ENG” (para Inglaterra), “WAL” (para País de Gales), “NIR” (para Irlanda do Norte) e “SCO” (para Escócia), respectivamente.

Figura 3 – PIB e custo da Justiça per capita



Fonte: Council of Europe (2022).

O panorama aglutina os países em distintos grupos ("A" a "E"), subdivididos por ordem de renda per capita, a fim de melhor homogeneizar as distintas classes. Tem-se, assim: a) países com renda per capita inferior a 10.000 euros, no grupo "A";⁵⁵ b) países com renda per capita entre 10.000 e 20.000 euros, no grupo "B";⁵⁶ c) paí-

⁵⁵ Grupo "A": Albânia (ALB), Armênia (ARM), Azerbaijão (AZE), Bulgária (BGR), Bósnia Herzegovina (BIH), Geórgia (GEO), República da Moldávia (MDA), Macedônia do Norte (MKD), Montenegro (MNE), Sérvia (SRB), Turquia (TUR) e Ucrânia (UKR).

⁵⁶ Grupo "B": Grécia (GRC), Croácia (HRV), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Lituânia (LTU), Letônia (LVA), Polônia (POL), Portugal (PRT), Romênia (ROU) e República da Eslováquia (SVK).

ses com renda per capita entre 20.00 e 40.000 euros, no grupo "C";⁵⁷ d) países com renda per capita acima de 40.000 euros, no grupo "D";⁵⁸ e) países "observadores", fora do círculo europeu.⁵⁹

Os orçamentos dedicados aos sistemas judiciários são uniformizados com o tamanho de populações e em percentuais do PIB nominal. Ou seja: tanto mais rico e desenvolvido o país, maior o orçamento por habitante, disponível para investimento.

Da análise gráfica, extrai-se que os maiores investimentos no sistema judiciário nacional sucedem nos grupos "A" e "B", cujo investimento médio no Poder Judiciário remonta a 0,43% do Produto Interno Bruto. Já os países mais ricos, concentrados nos grupos "C" e "D", tendem a apresentar volume proporcional de investimento menor no Judiciário, com a média oscilando em 0,28% dos respectivos PIBs.

O Brasil, por sua vez, cujo PIB per capita é indicativo de país integrante do grupo "A", ostenta um investimento judiciário equivalente a 1,2% do Produto Interno Bruto, cerca de 200% acima do patamar médio dos países de renda per capita equivalente, e aproximadamente 300% superior ao patamar médio dos países desenvolvidos.

A descorrelação das curvas médias contrasta com o senso comum: a opinião mais prestigiada – sistematicamente referendada pela doutrina – é a de que são (e serão sempre) necessários mais recursos orçamentários para melhor aparelhar a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, e de que justamente o orçamento deficitário seria um dos gargalos a sobrecarregar um Índice de Atendimento à Demanda (IAD) pouco eficiente no sistema jurisdicional doméstico.

Nada obstante, a estatística desmente a parêmia de longa data: o Brasil já investe no Poder Judiciário – proporcionalmente ao tamanho de seu PIB – três vezes mais recursos do que países na vanguarda do desenvolvimento econômico e social. O ruído estatístico é corroborado pela presença de países populosos, tais como França, Alemanha, Itália e Espanha, com demandas e volumes de recursos proporcionalmente compatíveis à realidade continental do Brasil, desconstruindo a tese sistêmica de falta de recursos ao bom desempenho da máquina judiciária brasileira.

É dizer: ou os recursos hoje disponíveis são mal alocados – e aqui ajustes na gestão interna da distribuição de recursos materiais e humanos serão bem-vindos –

⁵⁷ Grupo "C": Andorra (AND), Bélgica (BEL), Chipre (CYP), República Tcheca (CZE), Espanha (ESP), Estônia (EST), França (FRA), Itália (ITA), Malta (MLT), Eslovênia (SVN), Reino Unido – Inglaterra e País de Gales (UK:ENG&WAL), Reino Unido – Irlanda do Norte (UK:NIR), Reino Unido – Escócia (UK:SCO).

⁵⁸ Grupo "D": Áustria (AUT), Suíça (CHE), Alemanha (DEU), Dinamarca (DNK), Finlândia (FIN), Irlanda (IRL), Luxemburgo (LUX), Mônaco (MCO), Holanda (NLD), Noruega (NOR) e Suécia (SWE).

⁵⁹ Grupo "E": Israel (ISR), Cazaquistão (KAZ) e Marrocos (MAR).

ou a sintomatologia da crise executiva brasileira tem suas raízes em outras causas, a merecer melhor investigação. Tais conclusões estatísticas permitem aferir:

- a) países menos desenvolvidos parecem tender a priorizar o sistema jurisdicional, em comparação a outros serviços públicos domésticos;
- b) concomitantemente, esta priorização consome um esforço significativo para o custeio da máquina pública dos respectivos Estados;
- c) no Brasil, cujo PIB per capita é indicativo de país de média/baixa renda, o investimento no sistema judiciário doméstico perfaz 1,2% do Produto Interno Bruto.

Trata-se de cifra:

- 200% acima do patamar médio dos países de renda per capita equivalente;
- 300% acima do patamar médio dos países de alta renda per capita;
- do que se extrai que:
 - ou os recursos disponibilizados ao Poder Judiciário doméstico são mal alocados, reclamando ajustes na gestão interna da distribuição de recursos materiais e humanos, ou ainda a remodelação da produtividade interna;
 - ou a sintomatologia da crise executiva brasileira tem suas raízes em outras causas, a ser melhor investigadas.

Mas nem só despesas gera a atividade jurisdicional. No curso do mesmo ano 2021, os cofres públicos brasileiros arrecadaram R\$ 73,42 bilhões, aproximadamente 70% do total de despesas incorridas. No último quadriênio (2018-2021), a arrecadação superou o patamar de 60% das despesas globais.

Para fins e efeitos da composição estatística, o Conselho Nacional de Justiça considera “arrecadação” (Brasil, 2021, p. 82):

- a) custas, emolumentos e taxas, que perfizeram R\$ 14,5 bilhões (19,8% do total);
- b) ITCMD em inventários/arrolamentos,⁶⁰ no total de R\$ 10,3 bilhões (14% do total);
- c) arrecadação com execuções fiscais (R\$ 44,6 bilhões, ou 60,7% do total);

⁶⁰ Cabe fazer aqui uma diferenciação estatística: são considerados apenas procedimentos de inventários e arrolamentos na seara judicial. Ou seja, são expressamente desconsiderados os inventários e arrolamentos processados na via extrajudicial, cuja partilha de bens decorre da lavratura de Escritura Pública em Tabelionato de Notas, consoante expresso permissivo legal da Lei Federal 11.441/07 e Resolução 35/07-CNJ.

- d) execuções previdenciárias, no total de R\$ 3,4 bilhões (4,6% do total);
- e) penalidades na Justiça do Trabalho, no montante de R\$ 1,1 milhão (0%); e
- f) receita de imposto de renda, a qual perfaz R\$ 676,5 milhões (0,9% do total).

A composição da série histórica de arrecadação é assim retratada, conforme Figura 4:

Figura 4 – Série histórica da arrecadação – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 86).

O único ramo da Justiça superavitário, isto é, a retornar aos cofres públicos valor superior ao próprio custeio de despesas, é – pela própria natureza da atividade jurisdicional e da cobrança de tributos federais implicados – a Justiça especializada federal, que responde por 50% do total arrecadado pelo Judiciário no país (Brasil, 2021, p. 84).⁶¹

Os custos associados ao aparato estatal e à infraestrutura judiciária representam parcela significativa e não negligenciável do orçamento do Poder Judiciário, que por sua vez representam dispêndio vultoso de dinheiros públicos.

Exatamente sob esta óptica, propostas de racionalização do sistema judiciário de execução civil teriam o condão de redimensionar cerca de 29% dos valores despendidos pela totalidade deste orçamento (aproximadamente R\$ 29 bilhões sobre um universo de R\$ 100 bilhões, em média). São valores e montantes de incontestável impacto econômico e social.

⁶¹ Do montante de R\$ 44,6 bilhões arrecadados no âmbito de feitos executivos fiscais, 81,60% (ou R\$ 36,4 bilhões) provêm da Justiça Federal, ao passo que apenas 18% (ou R\$ 8 bilhões) é oriundo da Justiça Estadual comum.

Sem prejuízo, os indicadores de desempenho colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça (2021, p. 102) estruturam outrossim⁶² – dentre outros – dois tópicos adicionais, de fundamental relevância à presente pesquisa:⁶³

- a) *litigiosidade*, entendida como correlação entre o fluxo processual da justiça e os indicadores de produtividade, desempenho e recorribilidade de demandas, consolidados por tribunal e por segmento da justiça;
- b) *gargalos de execução*, que traça panorama comparativo entre as fases de conhecimento e de cumprimento de sentença e/ou execução, ambas no primeiro grau de jurisdição.

De cada um deles cuidamos a seguir.

O índice de litigiosidade

O ano de 2021 findou com 77 milhões de processos judiciais em curso (Brasil, 2021, p. 104). Destes, 20% remanescem suspensos, sobrestados ou em arquivo, no aguardo da definição de situação jurídica futura, o que retorna a cifra de 62 milhões de processos *ativos* em curso (“casos pendentes líquidos”) (Brasil, 2021, p. 105).

Para contextualizar a massificação contemporânea das demandas aforadas, convém iniciar a análise pela base histórica de dados disponível para estudo. Assim, de 2009 (início da triagem estatística pelo CNJ) até 2017, houve crescimento sistemático – ano a ano – da série histórica de casos absolutos (ou “não-líquidos”, isto é, a incluir feitos suspensos, sobrestados ou em arquivo).

Apenas em 2018, evidenciou-se decréscimo referente ao ano-base anterior, fato verificado também nos anos 2019 e 2020. O ciclo de redução de acervo foi

⁶² Essencial à jurimetria e à estruturação de dados de pesquisa foi o Painel de Estatísticas “DataJud”. Trata-se de ferramenta instituída pela Resolução CNJ nº 331/2020, cujo texto normativo atribui à Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (doravante “DataJud”) o caráter de fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (“SIESPJ”) para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal (a saber: Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares; e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios). Por intermédio do DataJud, os metadados processuais (compreendidos como informações estruturadas dos processos judiciais) são encaminhados eletronicamente pelos tribunais conforme um modelo de transmissão de dados definido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), mediante arquivo encaminhado por meio de serviço de envio de dados fornecido pelo CNJ. Além de garantir unificação e sistematização, evita-se a alimentação manual dos dados por cada um dos tribunais, o que tornava até então as informações transmitidas naturalmente sujeitas ao erro e à falibilidade humanas: erros de interpretação de glossários, cálculos e mesmo equívocos de digitação. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Painel Estatística, DataJud, Brasil, 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 3 nov. 2022.

⁶³ Para fins de construção das estatísticas, em harmonia com o que predispõe o sistema judiciário nacional de estatísticas do Conselho Nacional de Justiça – DataJud (vide retro), os processos pendentes de situação jurídica futura (suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório) não compõem nosso universo de amostragem.

interrompido em 2021, em parte creditado à retomada de serviços presenciais pós-pandemia da covid-19.

Contudo, caso sejam levados em conta apenas os feitos pendentes “líquidos” (o que exclui, como visto acima, processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório), a queda no acervo é evidenciada ano a ano, desde que o indicador (“feitos líquidos”) passou a ser mensurado, em 2015.

Ou seja, no período de 2015 a 2020, os pendentes líquidos foram reduzidos em -8%, em média (Brasil, 2021, p. 105), tendendo à estabilidade no ano de 2021 (com sutil acréscimo da ordem de +0,2% na média ponderada de todos os ramos da Justiça, e com ligeira tendência de alta na Justiça Estadual de +1,7%, ou em números absolutos, 1 milhão de novos processos, em média).

Também, no curso de 2021, foram apreciados e sentenciados⁶⁴ 27 milhões de feitos, um aumento de 11,3% (ou 2,7 milhões de casos) em relação ao volume total para 2020. Na somatória consolidada dos treze anos contínuos de apuração de dados pelo sistema DataJud do Conselho Nacional de Justiça (2009 a 2021), registrou-se acréscimo acumulado de 12% de produtividade, mesmo após queda acentuada em 2020, conforme Figura 5:

Figura 5 – Série histórica de processos julgados – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 108).

Dentro da perspectiva da litigiosidade, igualmente relevante ao binômio oferta e demanda judiciária é o “Índice de Atendimento à Demanda” (IAD), também conhecido como *clearance rate*.⁶⁵ Trata-se de índice estatístico que verifica o grau

⁶⁴ Para fins metodológicos da presente extração de dados, de conformidade com os dados DataJud do CNJ considera-se “julgamento” não apenas a sentença em primeiro grau, como outrossim as decisões terminativas no segundo grau de jurisdição ou nos tribunais superiores.

⁶⁵ A doutrina estrangeira refere-se ao *clearance rate* como uma *ratio* entre casos arquivados e casos novos protocolados (*ratio of cases disposed to cases filed*). DAKOLIAS, Maria. *Court performance around the world: a*

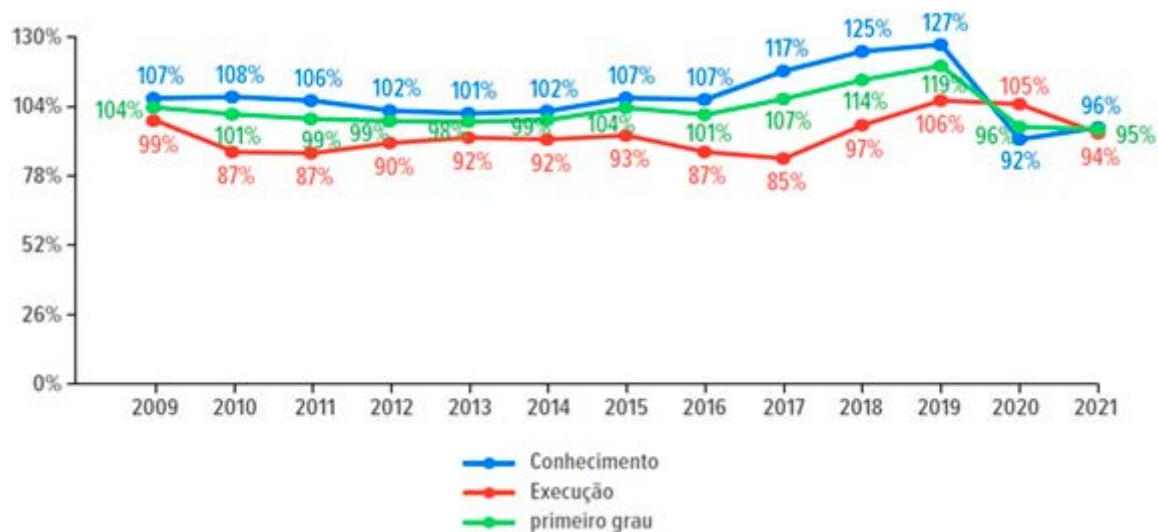
incremental de sobrecarga do Judiciário, ano a ano, ao correlacionar se dado órgão ou tribunal foi capaz de baixar processos em número ao menos equivalente ao quantitativo de novos casos ingressados no mesmo período-base.

Como regra, em um cenário ideal, o indicador deve permanecer em patamares no mínimo equivalentes a 100% (isto é, fazendo equivaler o acervo novo ingressado e a baixa nos estoques precedentes), de modo a evitar aumento de processos pendentes.

A análise da série histórica da *clearance rate* geral ao Poder Judiciário brasileiro demonstra que no decênio 2009-2019 houve redução do estoque processual (IAD > 100%). Somente nos anos 2020 e 2021, o ciclo favorável foi interrompido, permanecendo aquém do limite desejado, de no mínimo 100% (Brasil, 2021, p. 183).

No mesmo período, a média histórica do índice para processos de conhecimento – tradicionalmente superior a dos feitos executivos – oscilou significativamente para menos, em situação de quase equiparação (IAD de conhecimento = 96%; IAD de execução = 94%)⁶⁶, conforme Figura 6:

Figura 6 – Índice de atendimento à demanda (IAD) – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 182).

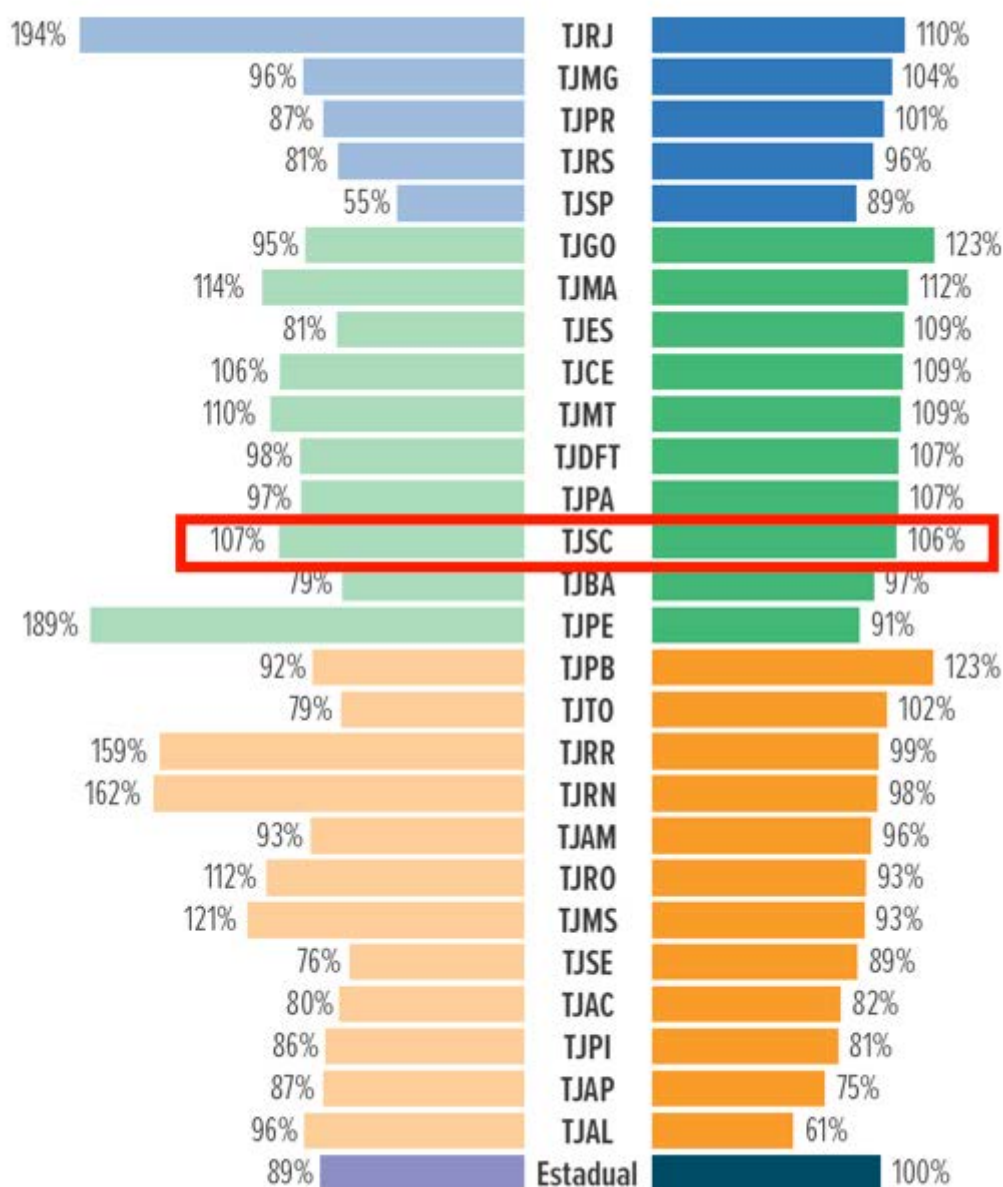
No âmbito da Justiça Estadual catarinense, é necessário verificar se este comportamento estatístico é replicado de modo homogêneo no TJSC em sede de primeiro grau de jurisdição, bem como cotejar a experiência catarinense com a dos demais tribunais.

comparative perspective. Washington: The World Bank, 1999.

⁶⁶ À evidência, índices “IAD” – tanto para conhecimento como para execução – inferiores a 100% implicam aumento de casos pendentes e sobrecarregamento da estrutura judiciária, à medida que no médio e longo prazo o quantitativo de processos baixados, inferior ao montante de casos novos, consumirá nova estrutura de recursos materiais e humanos.

No gráfico abaixo (Figura 7), as colunas da esquerda retratam o “IAD” de cada tribunal estadual no âmbito dos feitos executivos, para o exercício de 2021. As colunas da direita, por sua vez, espelham o “IAD” do mesmo órgão judiciário, para o mesmo período-base, no tocante aos processos de conhecimento:

Figura 7 – Índice de atendimento à demanda (IAD) – poder judiciário estadual (2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 183).

Especificamente no tocante à Justiça Estadual, as constatações preliminares sugerem:

- a) dos 27 tribunais estaduais, 13 deles (ou 48% da amostragem) apresentam IAD > 100% para processos de conhecimento, a denotar redução gradual do acervo em estoque respectivo;

- b) dos 27 tribunais estaduais, 10 deles (ou 37% da amostragem) apresentam IAD > 100% para processos de execução, a denotar redução gradual do acervo em estoque respectivo;
- c) no âmbito do TJSC, o IAD dos processos de conhecimento e de execução (106% e 107%, respectivamente) está acima dos patamares mínimos, embora abaixo da média dos tribunais considerados de médio porte (que incluem, além do TJSC, os Tribunais de Justiça de Goiás, Maranhão, Espírito Santo, Ceará, Mato Grosso, Distrito Federal, Pará, Bahia e Pernambuco, todos acima retratados na cor verde do gráfico);
- d) no consolidado global do Poder Judiciário Estadual, o IAD dos processos de conhecimento atinge o patamar mínimo desejável (IAD = 100%);
- e) no consolidado global do Poder Judiciário Estadual, o IAD dos processos de execução ainda está aquém do patamar mínimo desejável (IAD = 89%);
- f) mantido o quadro histórico atual (2020-2021) na evolução dos anos subsequentes, observar-se-á em regra um aumento marginal da curva de processos de execução em estoque na Justiça Estadual, mesmo com maior volume de prolação de sentenças;
- g) tal correlação negativa na oferta e demanda importaria em potencial sobrecarga ao sistema judiciário estadual no médio e longo prazos para processos de execução, o que torna necessária a revisitação de sua estrutura, mediante:
- provimento de novos cargos de magistrados e servidores; ou
 - ajustes de produtividade com os recursos humanos existentes; ou
 - reconscientização acadêmica e social quanto às modalidades adequadas e alternativas de resolução de conflitos, afetas a um sistema de justiça multiportas, não-unidirecional; ou por fim
 - reformulação do sistema processual, revisitando o *modus operandi* pelo qual novos casos aportam no Poder Judiciário.

O índice de gargalos de execução

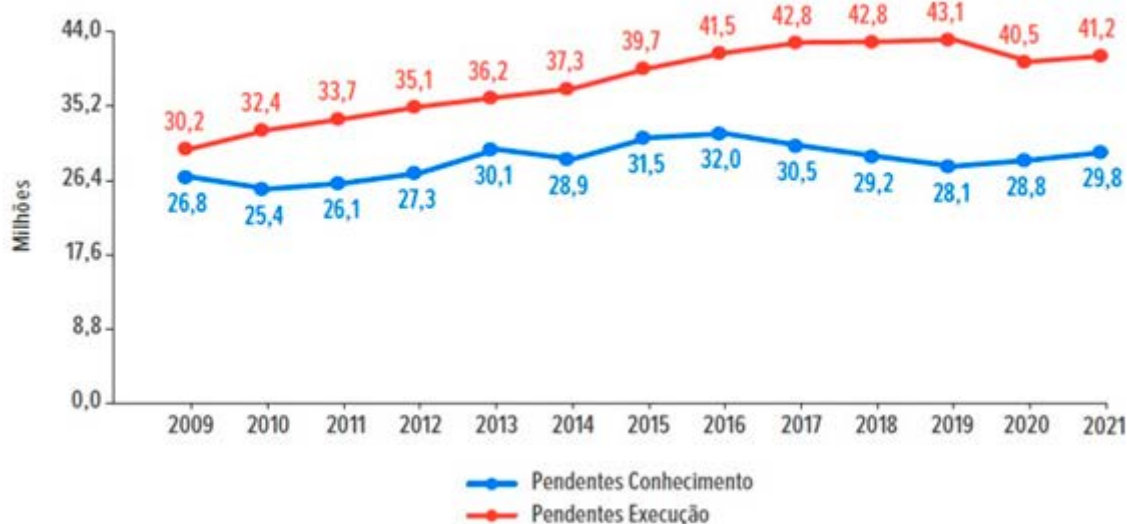
O próprio CNJ reconhece que os processos de execução constituem a “etapa de maior morosidade” e “grande parte dos casos em trâmite” (Brasil, 2021, p. 164).

Pouco mais da metade (53,3%) do acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final de 2021 referem-se à fase executiva. Da análise das séries

históricas, constata-se ainda que, apesar de ingressarem no Poder Judiciário quase duas vezes mais casos na fase de conhecimento do que na fase executiva, no acervo, a situação evidencia-se oposta. Ou seja, há em estoque 38,4% mais processos de execução pendentes.

Especificamente no grau de correlação oferta e demanda dos feitos executivos, as curvas de processos novos e baixados seguem relativo paralelismo cíclico, desde o princípio da série histórica em 2009 até 2017, com demanda ligeiramente superior à baixa (Brasil, 2021, p. 164), conforme Figura 8:

Figura 8 – Processos pendentes – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 166).

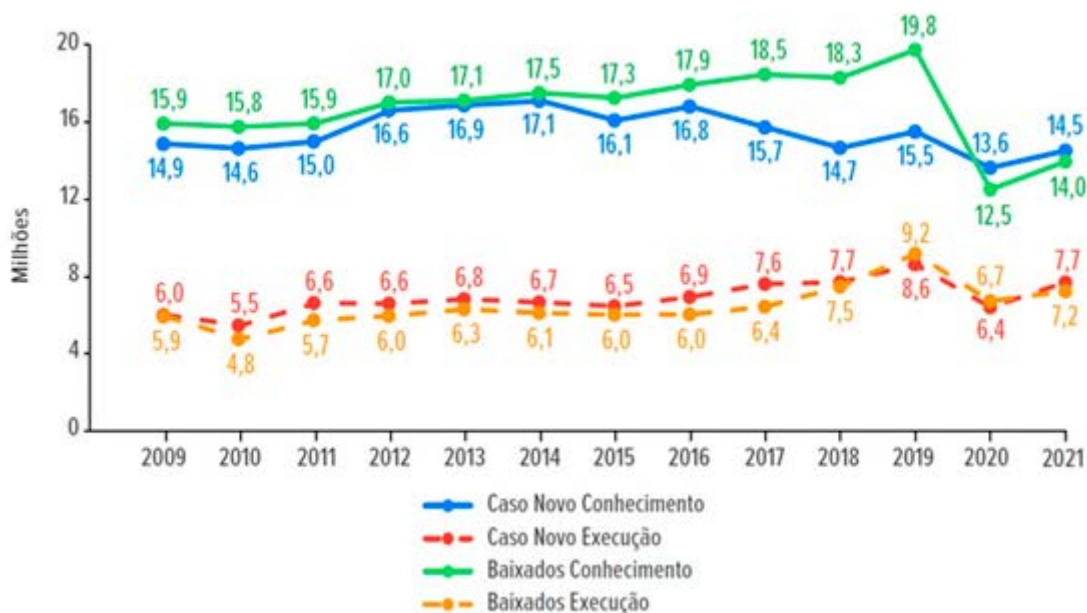
É somente de 2019 em diante que se equiparam numericamente os novos ingressos e as baixas de feitos antigos, a demonstrar avanços na produtividade das execuções deste último triênio,⁶⁷ em relação ao período pregresso 2009-2018.

Os volumes de processos pendentes e novos ingressantes a cada ano também merecem atenção, sobretudo face às disparidades entre as distintas especializações e ramos da Justiça. Na correlação “estoque x demanda”, os Tribunais de Justiça dos Estados apresentam uma métrica de 3,1 vezes a demanda, índice superior ao de todas as demais Justiças: 2,3 vezes na Justiça Federal; 1,8 vez na Justiça do Trabalho e 1,2 vez nos Tribunais Superiores (Brasil, 2021, p. 107).

⁶⁷ Mais uma vez, as desconexões causais derivadas de externalidades – a exemplo do fechamento físico do Poder Judiciário, dos atendimentos em teletrabalho, e da não-movimentação presencial da máquina judiciária – não são de todo conhecidas ou dimensionáveis. É por tais razões que preferimos nos ater às movimentações experimentadas até o biênio 2018-2019.

Isto significa que, caso inexistissem novas demandas ingressantes e fosse mantida inalterada a produtividade de magistrados e servidores, seriam necessários em média 3 anos – no âmbito da Justiça Estadual – apenas para zerar o estoque existente. Tal correlação “estoque x demanda” é nominada pelo Conselho Nacional de Justiça “tempo de giro do acervo” (Brasil, 2021, p. 107), e constitui a *ratio* entre os processos pendentes e os baixados. Como visto, a Justiça Estadual possui a maior métrica de “estoque x demanda”, a denotar sobrecarga deste ramo da Justiça. No apanhado global do Poder Judiciário, as estatísticas de processos novos e baixados divergem quando a triagem leva em conta a natureza do feito: se conhecimento, ou se execução, conforme Figura 9:

Figura 9 – Processos novos e baixados – Poder Judiciário (2009 – 2021)



Fonte: Conselho Nacional De Justiça (CNJ) (2022, p. 166).

O impacto dos processos de execução é especialmente significativo nas justiças estadual, federal e trabalhista, correspondendo a 55,8%, 46,1% e 47,8%, respectivamente, do total do acervo. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), o índice é ainda mais expressivo e perfaz 60,8% do total de processos (Brasil, 2021, p. 168).

Tais estatísticas demonstram a correlação enunciada no princípio do artigo: vivencia-se uma crise endêmica de efetividade executiva, a atingir a quase totalidade dos tribunais brasileiros, em todas as esferas e instâncias.

Este descompasso é refletido também no tempo de tramitação dos processos. Enquanto a média estadual atualizada para a fase de conhecimento é de 1,5

anos, a tramitação da fase executiva dura quase o triplo: 4 anos, em média (Brasil, 2021, p. 218).

A estatística catarinense não destoa do índice nacional: 1 ano e 10 meses, em média, para feitos de conhecimento, e 5 anos e 3 meses para processos de execução. Convém destacar que se trata do segundo tribunal de justiça mais demorado do país em feitos executivos, atrás apenas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2021, p. 218), sendo o mais moroso dos tribunais de porte médio.

As razões das disparidades remontam ao senso comum: na fase de conhecimento, o juiz fará a cognição das postulações das partes, e após a devida dilação probatória, proferirá sentença. Tal ambiência é tradicionalmente mais célere que a fase executiva, vocacionada à concretização do direito já reconhecido na sentença ou no título extrajudicial. Aqui, o tempo de materialização do direito sofre as intempéries da dificuldade em proceder às medidas de constrição patrimonial: seja para localizar o próprio devedor, seja para localizar bens penhoráveis.

Conclusão

A análise estatística da Justiça em Números sugere uma desconexão entre oferta e demanda no tratamento de demandas executivas civis pelo Poder Judiciário brasileiro. Os dados do Conselho Nacional de Justiça evidenciam matematicamente a insatisfação comunitária com o sistema de administração da Justiça, no âmbito do rito executivo.

A tramitação por tempo 400% superior, quando comparado ao rito de conhecimento, gera não só evidente morosidade, como também custos de litigância e sobrecarga tanto a partes como especialmente a magistrados.

Projetado o quadro histórico do biênio 2020-2021 à evolução dos anos subsequentes, observar-se-ia, em regra, um aumento marginal da curva de processos de execução em estoque na Justiça Estadual, mesmo com maior volume de prolação de sentenças.

Esta correlação negativa na oferta e demanda importaria potencial sobrecarga ao sistema judiciário estadual no médio e longo prazos para processos de execução, o que torna necessária a revisitação de sua estrutura, mediante: a) provimento de novos cargos de magistrados e servidores, e/ou b) ajustes de produtividade com os recursos humanos existentes, e/ou c) reconscientização acadêmica e social quanto às modalidades adequadas e alternativas de resolução de conflitos, afetas a um sistema de justiça multiportas, não-unidirecional; ou por fim d) reformulação do

sistema processual, revisitando o *modus operandi* pelo qual novos casos aportam no Poder Judiciário.

É fato que um dos problemas de parte da dogmática processual civil é a insistência na entrega da prestação jurisdicional em mãos exclusivas do Estado. A título de exemplo, após 26 anos de maturação conceitual da Lei de Arbitragem, doutrina e jurisprudência hoje acatam com relativa tranquilidade que o árbitro (juiz privado) pode dizer o direito.

Na contramão do discurso, entendemos que a desjudicialização pontual da execução não significaria enfraquecer, e sim fortalecer, a credibilidade e a força do Estado-juiz como instituição. O alto grau de especialização funcional dos magistrados vocacionar-se-ia às atividades-fim, para as quais a apreciação do juízo – e a correlata ambiência de contraditório e ampla defesa ínsitos ao *due process of law* – é inarredável, dada sua própria natureza cogente e de ordem indisponível.

Não se descarta que uma revisão conceitual desta magnitude pressupõe suficiente maturação doutrinária. A oxigenação do debate principia pela ousadia acadêmica e pelo cotejo com experiências de pares internacionais, que fizeram evoluir a dinâmica dos respectivos sistemas judiciários internos. É nestes termos que a realidade brasileira atual reclama evolução – *pari passu* – do processo civil doméstico.

Referências

ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo; WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso Avançado de Processo Civil*. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ASSIS, Araken de. *O direito comparado e a eficiência do sistema judiciário*. In: *Revista do Advogado*, São Paulo: AASP, nº 43, jun. 1994.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. São Paulo: Síntese, jul./ago. 2000.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. *Responsabilidade civil do Estado decorrente de atos notariais e de registro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Painel Estatística, DataJud, Brasil, 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000*. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 1 dez. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996*. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 06 set. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.430, de 27 de dezembro de 1966*. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997*. Define competência, regula-menta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívi-da e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5135*. Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, publicado em 07/02/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur380061/false>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BUENO, Sérgio Luiz. *O protesto de títulos e outros documentos de dívida: aspectos práticos*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2011.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. A crise do poder judiciário e as reformas instru-mentais: avanços e retrocessos. In: *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre: Síntese, ano III, nº 15, jan./fev. 2002.

CALMON, Petrônio. Por uma teoria crítica do direito processual. In: *Bases científicas para um renovado direito processual*. CARNEIRO, Athos Gusmão; CALMON, Petrônio (Coord.). Salvador: JusPodivm, 2009.

CAPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. (trad.) NORTHFLEET, Ellen Gracie. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência: exposição didática: área do direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASELLA, Paulo Borba. *União Europeia – Instituições e Ordenamento Jurídico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2002.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). *Affaire Lu-nari v. Italie (Requête nº 21463/93)*. Arrêt rendu à Strasbourg le 11 janvier 2001. Dis-ponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63689>. Acesso em: 1 dez. 2022.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Article 6 – Droi-tà un procès équitable*. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Conven-tion_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf). Acesso em: 1 dez. 2022.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). *Do not get confused*. Disponível em: <https://www.coe.int/pt/web/about-us/do-not-get-confu-sed>. Acesso em: 29 nov. 2022.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). *Good practi-ce guide on enforcement of judicial decisions*. Disponível em: <https://rm.coe.int/euro->

pean-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-good-practice-/16807477bf. Acesso em: 29 nov. 2022.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). *Presentation of the CEPEJ*. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *DataJud*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 03 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Justiça em números 2020*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 28 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. *Estatísticas e Painéis de Gestão*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/estatistica/>. Acesso em: 28 maio 2021.

COSTA E SILVA, Paula. *A reforma da ação executiva*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

COSTA, Guilherme da Rocha Bezerra. *O Estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

COUNCIL OF EUROPE. COMMITTEE OF MINISTERS. *Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement*. Disponível em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805df135 Acesso em: 29 nov. 2022.

COUNCIL OF EUROPE. *Dynamic database of European judicial systems*. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>. Acesso em: 1 dez. 2022.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Affaire Hornsby v. Grèce (Article 50) (107/1995/613/701). Arrêt rendu à Strasbourg le 1er avril 1998*. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58153>. Acesso em: 1 dez. 2022.

DA SILVA ALBERTON, Genacéia. Repensando a jurisdição conflitual. *In: Bases científicas para um renovado direito processual*. (Coord.) CARNEIRO, Athos Gusmão; CALMON, Petrônio. Salvador: JusPodivm, 2009.

DAKOLIAS, Maria. *Court performance around the world: a comparative perspective*. Washington: The World Bank, 1999.

DIAS, João Álvaro. *Resolução extrajudicial de litígios – quadro normativo*. Coimbra: Almedina, 2002.

DIP, Ricardo Henry Marques. *A relevância da atividade notarial frente aos desafios da sociedade moderna*. Disponível em: <http://arisp.files.wordpress.com/2007/12/rd-in-daiatuba-2009.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

FARIA, José Eduardo. A crise do Poder Judiciário no Brasil. São Paulo: *Revista Justiça e Democracia* – Associação Juizes para a Democracia, 1996.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Arbitragem, Jurisdição e Execução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FISCHER, José Flávio Bueno. *A função econômica do protesto: Sua efetividade na recuperação de crédito*. Disponível em: <https://www.cartorioserra.com.br/artigos,646,a-funcao-economica-protesto-sua-efetividade-na-recuperacao-credito.html>. Acesso em: 23 set. 2022.

FREITAS, José Lebre de. *A ação executiva: depois da reforma*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

FREITAS, José Lebre de. *A reforma da acção executiva: agente de execução e poder jurisdição*. Themis: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ano 4, nº 7, 2003.

GARSON, Samy. *A adequação da ideia de monopólio de jurisdição com os meios alternativos de resolução de litígios – desjudicialização da execução*. Disponível em: <http://www.sgaa.adv.br/publicacoes.php>. Acesso em: 28 maio 2021.

GARSON, Samy. A viabilidade de desjudicialização do processo de execução. *In: Direito Processual Civil*. (Coord.) CARVALHO, Milton Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

GERAIGE NETO, Zaiden. *O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional: art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GOYTISOLO, Juan Vallet de. *Metodología de la Determinación del Derecho*. t. II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces S.A. e Consejo General del Notariado, 1996.

GRÁCIO, Rui A. *Vocabulário de Argumentação*. Disponível em: <https://www.ruigracio.com/VCA/Topoi.htm>. Acesso em: 20 maio 2021.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual brasileiro*. v. I. São Paulo: Saraiva, 1999.

HOFFMAN, Paulo. *Razoável Duração do Processo*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

IEPTB/MG. *CDAs – títulos de dívida pública: experiência bem-sucedida*. Informativo do Instituto de Protesto de Títulos do Brasil Seção Minas Gerais. Minas Gerais, ano 2, 3. ed., maio/jun. 2013.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Em Busca de Um Novo Conceito de Jurisdição. *In: Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. v. XVI, jul./dez. 2015, p. 112-132.

JÚNIOR, Joel Dias Figueira. *Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional*. São Paulo: LTr, 1999)

LEFORT, Christophe. *Procédure Civile*. Paris: Dalloz, 2005.

LOPES, João Batista. *Curso de direito processual civil: parte geral*. v. I. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 5. ed. Barueri: Manole, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. A noção de Administração Pública e os critérios de sua atuação. *In: Constitucionalismo em Debate: uma homenagem aos 30 anos de pesquisa e docência de Sérgio Cademartori*. (Org.) CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. v. II.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Execução civil*. Teoria geral: princípios fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO JÚNIOR, Regnoberto Marques de. O notariado na antiguidade, no direito canônico e na idade média. *In: Revista de direito imobiliário*. São Paulo: n. 48, p. 93-124, jan./jun. 2000.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil Volume Único*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

RANGEL, Paulo Castro. O Direito ao poder. In: *Repensar o Poder Judicial: Fundamentos e Fragmentos*. Porto: Universidade Católica, 2001.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2000.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. *O Direito como Experiência*. São Paulo: Saraiva, 1968.

RIBEIRO DE SOUZA, Lúgia Arlé. *A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização*. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/20242>. Acesso em: 22 jul. 2022.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da Execução Civil*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. *O fenômeno da desjudicialização*. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7818/0-fenomeno-da-desjudicializacao>. Acesso em: 1 dez. 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza; PEDROSO, João; MARQUES, Maria Manuel Leitão; FERREIRA, Pedro. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ, 1996.

SANTOS, Paulo de Tarso. *Arbitragem e poder judiciário: (lei 9.307, 23.09.96): mudança cultural*. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ovidio Baptista da. *Curso de Processo Civil - Processo de Conhecimento*. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, Ovidio Baptista da. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SOARES, Rogério Aguiar Munhoz. *Tutela jurisdicional diferenciada: tutelas de urgência e medidas liminares em geral*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOMBRA, Thiago Luís. A constitucionalidade da arbitragem e sua disciplina no Anteprojeto de CPC. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 48, nº 190, abr./jun. 2011, p. 263-277.

SOUZA SILVA, Marcos Antonio de. *Congestionamento processual: uma medida pelo tempo*. In: *Revista CNJ, Brasília*. v. IV, nº 2, jul./dez. 2020, p. 85-94.

TEIXEIRA DE SOUSA, Miguel. *A reforma da ação executiva*. Lisboa: Lex, 1998.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. Discurso de "Saudação". In: *Sessão de Abertura da Semana de Recepção aos Calouros da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, 2007.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *O futuro do processo civil brasileiro*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília: TRF 1, vol. 30, nº 7/8. p. 39, jul.-ago. 2018.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Processo de execução*. 22. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004.

ULEN, Thomas. *A Nobel Prize in Legal Science: Theory, Empirical Work, and the Scientific Method in the Study of Law*. In: *University of Illinois Law Review*, v. MMII, nº 4, jun. 2003.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: uma abordagem moderna*. Trad. Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VELLOSO DOS SANTOS, Reinaldo. *Apontamentos sobre o protesto notarial*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 3. ed. São Paulo: Perfil, 2005.

ESTUDO DE CASO SOBRE “PROTOCOLO PARA ESCUTA NÃO REVITIMIZADORA DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA” DO TJSC (FLORIANÓPOLIS, SC)

Grazielly Alessandra Baggenstoss⁶⁸

Kedma de Souza⁶⁹

Introdução

O Estado brasileiro é sistematicamente condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por conta da violação dos direitos fundamentais de grupos vulnerabilizados, seja por omissão ou por ação. Há uma problemática estrutural complexa de violências que se consolidam no tecido social associadas às práticas institucionais estatais, especialmente aos setores vinculados ao Poder Judiciário (Paris, [2023]). O reconhecimento do Racismo Institucional e do Sexismo e Homotransfobia Institucionais pelo Relatório para Igualdade Racial (2020) e o Protocolo para Julgamento sob a Perspectiva de Gênero (2021), ambos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), respectivamente, oferecem uma proposta interessante de enfrentamento da complexidade da violência institucional no Brasil.

A questão sobre violência doméstica, por exemplo, ocupa o discurso jurídico brasileiro e torna central os direitos das mulheres a partir de 2002, com a condenação por omissão do Estado brasileiro, no caso da mulher brasileira Maria da Penha, na Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Estado brasileiro foi obrigado a atuar no sentido de fomentar políticas públicas para enfrentar violência doméstica e familiar. Assim, é sancionada a Lei n. 11.340, em 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Outra lei importante foi aprovada em 2015: a Lei n. 13.104, denominada como Lei do Femicídio. Essa Lei foi recomendação (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) sobre Violência contra a Mulher do Congresso Nacional, que, de março de 2012 a julho de 2013, promoveu a investigação sobre violências contra mulheres no Brasil. A Lei alterou o crime de homicídio no Código Penal, incluindo o feminicídio como qualificador do crime, que se caracteriza como assassinato de mulheres em razão de seu gênero.

⁶⁸ Doutora em Direito, Política e Sociedade (UFSC); Doutora em Psicologia Social e Cultura, com ênfase em Processos de Subjetivação e Estudos de Gênero (UFSC); Professora Adjunta do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação Profissional em Direito (UFSC); Coordenadora do Laboratório de Estudos Críticos do Direito e Inovação Social (lab.ufsc) – CNPq/UFSC.

⁶⁹ Mestranda do Programa de Pós-graduação Profissional em Direito (UFSC); Servidora Pública do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).

Na reflexão sobre quais ações a serem tomadas, autorias jurídicas feministas de referência discutem sobre qual a estratégia a ser lançada. Angela Davis (2018) nos provoca questionando sobre a adequação de uma pauta antirracista em um Estado cuja estrutura é racista. Já Carol Smart (1989) propõe estratégias para se modelar semanticamente um sistema jurídico que se reconhece como discriminatório, pensando em fraturas no sistema a partir de ações de reconhecimento.

No Brasil, esse questionamento remonta academicamente a 1990. Os processos e as normas jurídicas de proteção das mulheres por meio do poder punitivo do Estado serão estudados, inicialmente, pela Criminologia Feminista. Nessa década, Vera Regina Pereira de Andrade (1997) já apontava a ineficácia de se utilizar o sistema de justiça criminal para que fosse construída uma cidadania feminina no Brasil, visto que o sistema penal é incapaz de prevenir e resolver as problemáticas relacionadas às mulheres, bem como fomenta a sua vitimização. É neste campo jurídico que se encontram divergências acerca da utilização estratégica ou não do direito a partir dos saberes feministas. Nesse contexto, são identificadas duas vertentes questionadoras da sabotagem do direito. De um lado, tem-se Carmen Hein de Campos e Soraia Mendes, por exemplo, que defendem que a possibilidade de sabotagem do sistema de justiça para a proteção do direito das mulheres; de outro lado, especialmente com autoras e autores abolicionistas negros, está o posicionamento de que a justiça criminal é responsável pela criminalização e pelo genocídio de corpos negros e que, nessa lógica, somente mulheres brancas teriam respaldo do sistema jurídico brasileiro (Baggenstoss, 2022).

Mesmo assim, os índices de violência contra a mulher são alarmantes no Brasil, notadamente quando o recorte é sobre aquela praticada na seara doméstica e familiar. A problemática perpassa questões de ordem históricas, culturais e sociais e segue em direção à efetividade das normativas que compõem o ordenamento jurídico do país, a exemplo da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 e da Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017. Esta última trouxe diretrizes para inibir a violência institucional, orientando, dentre outras, a não revitimização da mulher por meio de uma inquirição respeitosa.

A revitimização, diga-se, é de responsabilidade estatal, uma vez que decorre da atuação de seus servidores, os quais, despreparados, acabam por conduzir a mulher já fragilizada, por meio de inquirições sucessivas e questionamentos degradantes sobre a sua vida privada, a uma nova experiência violenta. Diante desse cenário, em 2021, foi constituído grupo de trabalho interinstitucional, composto por operadores do sistema de justiça, incluindo membros do Poder Judiciário catarinen-

se, cujos estudos resultaram na edição do “Protocolo com orientações para a escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência”.

A presente pesquisa teve, assim, por pano de fundo analisar como é ofertado o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis e se o Protocolo foi implementado na unidade como forma de aprimoramento da prestação jurisdicional e, sobretudo, de uma maior humanização do tratamento conferido à mulher, diante da imprescindibilidade de observação às diretrizes preconizadas no art. 10-A da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Brasil, 2006), precisamente ao delineado no seu § 1º, inciso III, que orienta sobre a não revitimização da mulher em situação de violência doméstica e familiar durante o seu atendimento jurisdicional, por meio de uma inquirição respeitosa, conforme referendado acima.

Para tanto, contextualizou-se o estudo de caso, assim como as especificidades para coleta de dados, realizada por meio de questionários destinados ao Magistrado da unidade referendada e às mulheres que participaram de audiências judiciais, ocorridas de abril a junho de 2023, realçando-se, por oportuno, a confidencialidade que adornou a identificação dessas. Em seguida, debruçou-se sobre as bases teóricas, com registros dos movimentos feministas aceitáveis pela política brasileira, das normativas internacionais destinadas a eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, dos direitos constitucionais a elas assegurados, da legislação brasileira no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e do conteúdo e anseio do Protocolo em testilha. Por derradeiro, os resultados da pesquisa foram analisados, procedendo-se à leitura minudente das respostas apresentadas.

Trabalhou-se com a hipótese de que o Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis atende as mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observando a inquirição respeitosa prevista na Lei n. 11.340/2006 e, dessa forma, preservando tais mulheres de inquirições constrangedoras e irrelevantes durante o acesso à justiça, ou seja, evitando a revitimização desse público sensível. Nesse viés, de se realçar, outrossim, que o objetivo geral do estudo em testilha foi descortinar se a hipótese alhures ocorre na prática diária da unidade jurisdicional eleita. A partir disso, foram definidos como objetivos específicos: a) analisar os dados relativos à atuação dos operadores do sistema de Justiça, notadamente do Magistrado e dos(as) servidores(as) lotados no Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis, com competência para processar e julgar os feitos da violência doméstica e familiar, durante o período compreendido entre abril e junho de

2023, no que toca ao atendimento da mulher em situação de violência doméstica e familiar na fase de sua inquirição processual, a fim de verificar a qualidade do atendimento ofertado; b) discorrer sobre as bases teóricas dos movimentos feministas aceitáveis no Brasil e das violências contra a mulher, em um diálogo com a Lei n. 11.340/2006, no que diz respeito ao tratamento destinado à mulher em situação de violência doméstica e familiar; e c) propor, com lastro nos resultados extraídos dos dados, eventuais procedimentos que poderão ser adotados no Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis para conceber efetividade à inquirição respeitosa como forma de evitar a exposição da mulher a situações ofensivas e constrangedoras.

Estudo de caso: campo de pesquisa e caminhos

A presente pesquisa justificou-se diante da inafastabilidade de observância às diretrizes prelecionadas no art. 10-A da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, mormente ao firmado no § 1º, inciso III, que orienta sobre a não revitimização da mulher em situação de violência doméstica e familiar durante o seu atendimento jurisdicional, por meio de uma inquirição respeitosa. Importante realçar que se trata de uma preocupação do legislador, no sentido de que a vítima não seja submetida a uma nova violência, decorrente de um atendimento defeituoso, permeado de sucessivas inquirições dispensáveis à prova a ser produzida (Brasil, 2006). A *ratio legis*, conjugada às demais diretrizes, almeja salvaguardar a integridade física, emocional e psíquica da vítima, ou seja, busca preservá-la o máximo possível dentro de um cenário de violência em que ela já se encontra.

Nessa linha, o desafio da investigação foi verificar a incorporação da inquirição respeitosa pelo Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis, que atende as mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, em observância à diretriz prevista na Lei n. 11.340/2006. Esse foi o campo de pesquisa sob o aspecto espacial. Quanto ao limite temporal, a pesquisa debruçou-se sobre a realização das audiências no período compreendido de abril a junho de 2023.

Para alcançar tal escopo, foram elaborados, em conformidade com o público-alvo, dois roteiros/formulários. O primeiro roteiro endereçado ao Magistrado titular do Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis, Dr. Marcelo Volpato de Souza, para que prestasse alguns esclarecimentos, permitindo ser averiguado, notadamente, se o Protocolo com

orientações para escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência foi implementado nessa unidade judiciária.

Quanto ao segundo, destinado às mulheres em situação de violência, disponibilizado a esse público pela unidade judiciária em voga, após a realização das suas respectivas audiências, por meio de link ou código QR Code, sem quaisquer indicações das suas identidades, como forma de preservar a intimidade desse público-alvo e, desse modo, possibilitar a verificação da qualidade do atendimento prestado, mormente se de acordo com legislação pertinente.

Visando à não identificação das mulheres que o responderam, decidiu-se não caracterizar politicamente em suas qualificações as mulheres a responderam o formulário, imaginando-se ser um dado presente da unidade jurisdicional. No entanto, conforme informações da unidade jurisdicional reservadas em arquivo, não há registro das categorias políticas de raça, orientação sexual, regionalismo, corporalidades, identidade sexual, dentre outras, das mulheres atendidas pelo juizado, e, pelo que foi explanado, não são dados que sejam de relevância para a instituição.

O protocolo com orientações para a escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência

O estudo de caso atingiu sua finalidade com a confirmação da hipótese lançada: o Protocolo com orientações para escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência foi implementado no Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em atenção às diretrizes preconizadas no art. 10-A da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, precisamente ao delineado no seu § 1º, inciso III, que orienta sobre a não revitimização da mulher em situação de violência doméstica e familiar durante o seu atendimento jurisdicional, por meio de uma inquirição respeitosa (Brasil, 2006).

Da detida análise das respostas apresentadas, cabe destaque ao expressivo número de procedimentos que ingressaram na unidade no período de reunião de dados (de 17 de abril a 30 de junho de 2023): 958 (novecentos e cinquenta e oito), confirmando os dados estatísticos coletados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022). Estes revelam que o crescimento no número de casos novos de violência doméstica é exponencial, entre 2016 e 2021, foi registrado um aumento de quase “45% no número de casos novos de violência doméstica por 100 mil mulheres – saltando de 404, em 2016, para 587, em 2021 (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 155).

A compreensão contemporânea é no sentido de que, em que pese a edição de atos normativos voltados ao reconhecimento de direitos às mulheres e à proteção destas, com os casos de violência sendo detectados e punidos em maior escala, a violência doméstica e familiar continua a permear a realidade desse público, desvelando uma sociedade ainda patriarcal e conservadora. Some-se a essa pintura o contexto pós-pandêmico da covid-19, que trouxe impacto abaladiço a essa seara. Sob outro vértice, é certo que o número revela um maior encorajamento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em denunciar os crimes e os atos infracionais a que foram submetidas, notadamente os lastreados em situações de lesão corporal (art. 129, § 9º, do Código Penal) e de ameaça (art. 147 do Código Penal) (Brasil, 1940).

Nessa linha intelectual, as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar têm assim sob suas responsabilidades (e estão exercendo) a movimentação da seara policial e judicial para solucionar seus conflitos, ainda que tal mobilização resulte, como é bastante difundido, na ruptura da vida conjugal ou estável em que estão compreendidas. Por essas razões, imprescindível que o Protocolo esteja efetivamente implementado, para que essas mulheres, que se mostraram firmes no propósito de encerrarem com o ciclo de agressões em que viviam, mormente físicas e psicológicas, alcançando a fase de inquirição processual, restem respeitadas e a revitimização, por meio da violência institucional, seja afastada.

Quanto ao recorte atinente às audiências realizadas no período, cumpre ressaltar que trouxe à amostragem um universo considerável para a coleta dos dados pretendidos pela presente pesquisa, vale citar, 237 (duzentas e trinta e sete). Para o ponto de maior interesse da pesquisa, qual seja, observar como as mulheres em situação de violência doméstica e familiar experienciaram a estada na unidade em foco, foi elaborado a esse público um segundo formulário, denominado de Formulário de Satisfação, disponibilizado, ao final da realização das audiências, por meio de link ou código QR Code, acompanhado da informação sobre seu anonimato. Nesse contexto, 31 (trinta e uma) mulheres em situação de violência doméstica e familiar, após a realização de suas audiências judiciais, dedicaram-se ao preenchimento do formulário de satisfação.

Cumpre consignar que não se pode interpretar de forma isolada o quantitativo apurado, sob pena de conduzir o intérprete a uma conclusão insatisfatória. Ao revés, deve-se coadunar às demais informações. Convertendo-se para percentual, tem-se que cerca de 13% (treze por cento) das mulheres ouvidas no juízo sob exame atestaram suas impressões sobre o atendimento que lhes foi conferido. O esforço é considerado bastante vultoso diante dos riscos que também foram assumidos pela

via eleita: apresentação de questionário para responder *a posteriori* resultando em desinteresse por parte da entrevistada; o grau de alfabetização desta; a (in)disponibilidade de recursos digitais; uma parte da coleta de dados ocorreu enquanto as audiências judiciais ainda eram realizadas por videoconferência, dificultando a sensibilização para participação da pesquisa; a resistência das entrevistadas devido à insegurança de relatarem suas sinceras impressões acerca da atuação de órgãos públicos e, assim, serem identificadas e sofrerem represálias e novos atos de violência.

Há, ademais, um aspecto psicológico axiomático, que merece ser respeitado. As instituições não têm por hábito, como é consabido, questioná-las sobre como se sentem, como são tratadas, como podem contribuir para a melhoria dos serviços prestados.

Tem-se plena consciência de que o ineditismo da pesquisa causou, sim, em muitas situações, desconfortos. Importante trazer à tona os dados coletados:

Das respostas apresentadas, depreende-se que, das 31 mulheres que responderam ao questionário, 18,011 mulheres acenaram que quando registrado o Boletim de Ocorrência, foi indicada a possibilidade de assistência de advogado(a) durante o ato, ao passo que 12,989 responderam que não tiveram tal indicação (Questão 1). Do grupo de participantes, 20,987 mulheres responderam terem conhecimento sobre a Central Especializada de Atendimento às Vítimas de Crimes de Atos Infraçãois e de Violência Doméstica e Familiar (CEAV), enquanto 10,013 afirmaram não saberem da existência da ferramenta (Questão 2). Sobre receber informação acerca da violência doméstica e familiar, após o requerimento da medida protetiva, 22,01 mulheres afirmaram que receberam informações acerca da temática, enquanto 8,99 informaram que não tiveram acesso a essas notícias (Questão 3). As mulheres participantes foram unânimes em noticiarem o bem-estar e a segurança no âmbito do Poder Judiciário (Questão 4). As mulheres em sua maioria, vale dizer, 26,009, ponderaram que foram atendidas individualmente e em ambiente seguro e destacado para tanto, ao passo que 4,991 disseram que isso não ocorreu (Questão 5). Das participantes, apenas 4,991 alegaram que tiveram algum contato com os seus algozes, sendo que as outras 26,009 mulheres expuseram que esse contato não subsistiu (Questão 6). Do total de entrevistadas, 27,993 mulheres alegaram que sim, que seus direitos foram descortinados antes da audiência ser deflagrada, inclusive de ser ouvida sem a presença do agressor. Assim, apenas 3,007 mulheres negaram qualquer alerta sobre os direitos que lhes são assegurados (Questão 7). Todas as 31 mulheres negaram a formulação de questionamentos constrangedores, vexatórios ou ofensivos, durante a realização do atendimento inaugural ou da audiência (Questão 8). Assim como na questão precedente, todas as 31 mulheres negaram a formulação

de questionamentos sobre sua conduta, ou sua vestimenta, ou seu modo de vida, ou outro assunto que provocou constrangimento (Questão 9). As 31 mulheres, de modo unânime, negaram a elaboração de perguntas sobre sua vida privada e íntima desde o primeiro atendimento até a realização da audiência (Questão 10). Os resultados apontaram para o fato de que 15,996 mulheres, de um total de 31, tiveram alguma assistência de advogado(a) ou da Defensoria Pública. De outro lado, quase que o mesmo percentual de mulheres, vale dizer, 15,004 disseram que ficaram desassistidas (Questão 11).

Considerando o campo aberto para resposta à Questão 12, as mulheres, em sua maioria, registraram bons elogios. Uma das mulheres anotou que houve uma confusão e outras duas, nada sugeriram. Como no item precedente, considerando o campo aberto para resposta, o resultado trouxe à tona que a maioria das mulheres não tinham sugestões de aprimoramento de atendimento ou da unidade (Questão 13).

Esses resultados positivos se tornaram possíveis devido ao empenho do Magistrado e dos(as) servidores(as) do Juizado Especial Criminal e da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da comarca de Florianópolis do Tribunal de Justiça de Santa Catarina em relação ao Protocolo, cujo engajamento às orientações perpassadas no documento refletem o compromisso, ainda que por amostragem, do corpo funcional do Poder Judiciário catarinense para com as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Pelos dados coletados, a capacitação da equipe da unidade pareceu evitar constrangimentos, pretendendo a formação de um ambiente acolhedor e realizou uma escuta humanizada, corroborando as informações ventiladas pela unidade judiciária. Com a pesquisa, percebeu-se, contudo, uma desassistência jurídica à vítima, revelando que os esforços devem ser envidados de maneira conjunta e concentrada por todos os atores do sistema de justiça, para que as diretrizes do Protocolo sejam aplicadas na integralidade. A falta de conformação poderá, em um futuro próximo, permitir que a violência institucional se faça presente, com o que não se pode convir.

De outro vértice, entendeu-se como pertinente sugerir tanto à unidade instada quanto à Corregedoria-Geral da Justiça, enquanto órgão correicional e atuante na elaboração do Protocolo, que averiguem a possibilidade de realização de pesquisas trimestrais de satisfação, como a que embasou o estudo de caso em voga, pelo prazo de um ano, com o propósito de averiguarem a realidade das unidades judiciais e os resultados contribuirão para o aperfeiçoamento do Protocolo.

Métodos denominados *Benchmarking*⁷⁰ e “Pesquisa de Pulso”⁷¹, igualmente, exsurtem como sugestões a serem avaliadas pelos destinatários, na busca incessante de opções hábeis e inovadoras a conferir efetividade a uma justiça humanizada à mulher em situação de violência doméstica e familiar. O tempo demonstrará a eficácia das propostas ventiladas.

Considerações Finais

O estudo de caso tratou-se de uma investigação institucional, com vistas a se observar o cumprimento de ato normativo específico e, ante o resultado alcançado, contribuir com os padrões de efetividade do Poder Judiciário catarinense, no que atine à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Dos resultados levantados, infere-se que o “Protocolo com orientações para a escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência” foi efetivamente implementado na unidade judicial analisada, confirmando a hipótese inaugural.

As devolutivas do Magistrado titular da unidade e das mulheres que se dedicaram ao preenchimento do formulário de satisfação descortinaram que o Protocolo atingiu seu potencial objetivo: a inquirição respeitosa da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Diante desse panorama, vislumbra-se que os direitos e as garantias fundamentais foram franqueados a esse público sensível e, como fruto, a revitimização foi rechaçada. A boa prática merece ser divulgada a outras unidades. A possibilidade de realização de pesquisas trimestrais de satisfação, pelo prazo de um ano, dentre outras iniciativas sugeridas, com vistas a conhecer a realidade das unidades, poderá contribuir para o aperfeiçoamento do Protocolo e, mais, para a continuidade no empreendimento de esforços institucionais no afã de quebrar o ciclo de violência a que mulher ainda é submetida, evitando-se que sejam produzidas violências institucionais.

Importa destacar que, na reflexão sobre a interseccionalidade enquanto condição política dos corpos, veremos que as construções simbólicas do binarismo homem-mulheres, referidas acima, sofrem intensas modificações quando deslocamos a análise para categorias políticas outras além das permeadas pela branquitude

⁷⁰ *Benchmarking* significa, a grosso modo, “ponto de referência”, que é uma prática que suportaria, reservadas as peculiaridades, ser utilizada nesse sentido, para avaliação interna da própria unidade, cotejando-se as práticas e os desempenhos realizados dentro dos períodos estipulados como marcos. Uma espécie de autogestão para as unidades, de fonte de conhecimento para a melhoria dos processos internos que redundariam em resultados ainda mais satisfatórios (Gomes, 2023).

⁷¹ Método que permite mensurar “[...] tudo aquilo que é importante para elas [empresas], com a regularidade que precisarem. Na nossa experiência, o termo “pulso” costuma ser usado para falar de qualquer pesquisa de engajamento que não seja anual ou bianual” (Qualtrics, 2023).

ou cis-heteronormatividade ou corponormatividade. Grada Kilomba (2019) aponta para a lógica do racismo genderizado, que revela que mulheres negras estão em relações de poder em que as hierarquias racistas se fundam nas normas de gênero. Isso porque o gênero é fundamental para o imaginário sobre a branquitude. No mesmo sentido, Patricia Cain (1988) alerta para a preponderância dada à diferença do binarismo de gênero em detrimento das questões ligadas à raça e a outras relações acerca da sexualidade. Dessa forma, questiona se as mulheres heterossexuais entendem o papel da heterossexualidade para a manutenção do patriarcado. Assim, sugere, apoiando-se em Adrienne Rich (1993), que a heterossexualidade seja entendida, para as teorias jurídicas, como uma instituição e não apenas como uma forma dominante de sexualidade. Igualmente alertando para a limitação das teorias feministas, Judith Baer (1999) desenvolverá críticas ao conceito de discriminação no campo das mulheres com deficiências.

Faz-se necessário ir além do imaginário de classes estruturadas em um binarismo sexual, que funda relações discriminatórias nas categorias de raça, diversidade sexual, corporalidades, dentre outras. Contudo, formulários biopolíticos do próprio Estado não demarcam a importância da interseccionalidade.

Essas ausências, ou falta de cuidado para com a materialidade dos corpos atendidos jurisdicionalmente, abrem margem para outras hipóteses de pesquisa e indícios de confirmação de investigações científicas e fortalecem o entendimento de que a busca por proteção estatal é assegurada ou segura somente para determinados corpos.

Referências

ANDRADE, Vera Regia Pereira de. Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. *Sequência* (Florianópolis), Florianópolis, 35, 42-49, 1997.

ARAÚJO, Letícia Franco de. *Violência contra a mulher: a ineficácia da justiça penal consensualizada*. São Paulo: Lex, 2003.

BAGGENSTOSS, Grazielly A. *Normas de gênero em curso de graduação em direito em cidade do Sul do Brasil*. 197 f. 2022. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022.

BAGGENSTOSS, Grazielly A. Qual é a epistemologia do direito? reflexões a partir das viradas epistemológica e linguística. In: *Filosofia do direito, hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: Leonel Severo Rocha; Marcelo Toffano; Rubens Beçak – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra (Coord.). *Direito das Mulheres. Os Direitos Humanos na Perspectiva de Gênero: o Mínimo Existencial para a Garantia da Dignidade das Mulheres*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1yWDcZrHCmPsO_Q_ytzyOO9muE6lp8E-6. Acesso em: 27 mar. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes de 1987*. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. *Decreto n. 4.316, de 30 de julho de 2002*. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4316.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969*. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 3 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017*. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13505.htm#art2. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Comissão Nacional de Ética em Pesquisa em Seres Humanos*. Brasília: CNS, 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/conheca_conep_comissao_nacional_etica.pdf. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2011. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/Politica-Nacional.pdf>. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016*. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Brasília: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, 2016. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

CAIN, Patricia. Feminist Jurisprudence: Grounding the Theories. *Berkeley Women's Law Journal*. pp. 191-214, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, 1997.

CARNEIRO, Sueli. *Mulheres em movimento: contribuições do feminismo negro*. In: ARRUDA, Angela [et al.]. *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pacto nacional do judiciário pela equidade racial. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/direitos-humanos/pacto-nacional-dojudiciario-pela-equidade-racial/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021* [recurso eletrônico]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 4 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório de Igualdade Racial, 2020. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio_Igualdade-Racial_2020-10-02_v3-2.pdf

CRETELLA JR., José. *Elementos de direito constitucional*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Violência doméstica (Lei Maria da Penha): Lei 11.340/2006*. Comentada artigo por artigo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Violência doméstica*. Lei Maria da Penha. Lei 11.340/2006. Comentada artigo por artigo. 8. ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

DAVIS, Angela. *A liberdade é uma luta constante*. São Paulo: Boitempo, 2018.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 6. ed. rev. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DUARTE, Constância Lima. Feminismo: uma história a ser contada. In: ARRUDA, Angela [et al.]. *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev., ampl. e atual. em consonância com a jurisprudência do STF. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em: 3 maio 2023.

GOMES, Gustavo. *Benchmarking: tudo o que você precisa saber sobre essa importante prática de gestão de negócio*. Agendor, 2023. Disponível em: <https://www.agendor.com.br/blog/significado-benchmarking/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Interceptações telefônicas e gravações clandestinas no processo penal: novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Cidades e Estados do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>. Acesso em: 14 jul. 2023.

JUNGBUTH, Rejane Zenir. Ineficácia da Lei n. 11.340/06. In: BARBOSA, Theresa Karina de Figueiredo Gaudêncio (org.). *A mulher e a justiça: a violência doméstica sob a ótica dos direitos humanos* [et al]. Brasília: AMAGIS-DF, 2016.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Paulo Marco Ferreira Lima. *Violência contra a mulher: o homicídio privilegiado e a violência doméstica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria Lakatos. *Fundamentos de Metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria Lakatos. *Metodologia científica*. Atualização João Bosco Medeiros. 8. ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.

MENEZES, Paulo Lucena de. *A Ação Afirmativa (Affirmative Action) no Direito Americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. CEDAW/C/GC/33. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. *Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça*. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Distr. geral. 3 de agosto de 2015. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

NAÇÕES UNIDAS. ONU MULHERES *et al.* *Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)*. Distrito Federal: Brasília, 2016. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf. Acesso em: 4 maio 2023.

O GUIA definitivo para as pesquisas de pulso. O que é uma pesquisa de pulso? *Qualtrics*, Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.qualtrics.com/pt-br/gestao-de-experiencia/empregado/what=-is-employee-pulse-survey/?rid=langMatch&prevsite=en&newsite=pt-br&geo=&geomatch=>. Acesso em: 23 jul. 2023.

OLIVEIRA, Adriana Vidal de; BERNARDES, Márcia Nina; COSTA, Rodrigo de Souza. *Violência doméstica, discriminação de gênero e medidas protetivas de urgência*. Curitiba: Juruá, 2016.

ONU. Diretrizes Nacionais Femicídio – Investigar, Processar E Julgar: Com Perspectiva De Gênero As Mortes Violentas De Mulheres. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf. Acesso em: 4 maio 2023.

PARISE, Claudia Paciulli Azevedo. *A condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso "Fazenda Brasil Verde vs. Brasil"*: Breve análise sistêmica da prática do trabalho escravo e da proteção jurídico-penal no país. São Paulo, [2023]. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/artigos_juridicos/A-CONDENACAO-DO-BRASIL-PERANTE-A-CORTE-INTERAMERICANA-DE-DIREITOS-HUMANOS.pdf. Acesso em: maio 2023.

PIMENTEL, Sílvia. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Cedaw 1979*. 2013. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

PITANGUY, Jacqueline. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: ARRUDA, Angela [et al.]. *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

RAMOS, Ana Luisa Schmidt. *Violência psicológica contra a mulher: o dano psíquico como crime de lesão corporal*. 2. ed. Florianópolis: Emais, 2019.

RICH, Adrienne. Compulsory heterosexuality and lesbian existence. In: Abelove, Henry; Barale, Michèle; HALPERIN, David M. *The lesbian and gay studies reader*. London, Routledge, 1993.

RIESEMBERG, Amanda et al. *Nossa causa: conquistas do feminismo no Brasil*. Curitiba – PR, 2020. Disponível em: <https://nossacausa.com/conquistas-do-feminismo-no-brasil/>. Acesso em: 30 maio 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina et al. *Protocolo com orientações para a escuta humanizada e não revitimizadora da mulher em situação de violência*. Florianópolis, 2021a. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/3380888/11509652/Protocolo+com+orienta%C3%A7%C3%B5es+para+a+escuta+humanizada+e+n%C3%A3o+revitimizadora+da+mulher+em+situa%C3%A7%C3%A3o+de+viol%C3%AAnca+-+vers%C3%A3o+final+-+diagramado-compactado.pdf/b6d8735f-e756-5894-dbbb-902386a74a76?t=1628787707647>. Acesso em: 2 maio 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Central de Atendimento Especializado às vítimas de crime, de ato infracional e de violência doméstica e familiar no âmbito do PJSC – CEAV. Florianópolis, 2022*. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/ceav>. Acesso em: 22 jul. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Missão e visão*. Florianópolis, 2021b. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/missao-e-visao>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Violência contra a mulher aumenta em Santa Catarina e deixa a rede de apoio em alerta - Parte 1. Florianópolis, 2018*. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/violencia-contra-a-mulher-aumenta-em-santa-catarina-e-deixa-a-rede-de-apoio-em-alerta-parte-1>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SANTOS, Cleopas Isaías; SILVA, Jacqueline Valadares da. [Orgs.]. *Lei Maria da Penha: comentários artigo por artigo e estudos doutrinários*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

SANTOS, Laryssa Ribeiro; SANTOS, Joyce Araújo dos. *A revitimização da mulher perante o sistema de justiça brasileiro: a violência que invade os espaços de proteção a mulher*. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. 20 a 23 de agosto de 2019. Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoid_1532_15325cca-1cbf4a315.pdf. Acesso em: 4 maio 2023.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. *Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público*. São Paulo: São Paulo, julho 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6181/1/Apostila%20do%20curso%20Linguagem%20Simples%20no%20Setor%20Pu%CC%81blico.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEVERI, Fabiana Cristina. *Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, Fernando Duarte Lopes Lucas da. *Princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 27, de 21.3.2000). São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1997.

SMART, Carol. A mulher do discurso jurídico. *Revista Direito & Práxis*, v. 11, n. 2, p. 1418-1439, 2020.

SMART, Carol. *Feminism and the power of law*. London: Routledge, 1989.

SMART, Carol. *Women, crime and criminology: a feminist critique*. London: Routledge and Kegan Paul, 1976.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

MILITARIZAÇÃO DA SOCIEDADE OU OMISSÃO DAS INSTITUIÇÕES?

*Rodrigo Raiser Schneider*⁷²

*João Artur Souza*⁷³

Resumo: O artigo busca analisar alguns aspectos da militarização na sociedade brasileira contemporânea, principalmente sua presença em áreas diversas da militar e segurança pública e eventuais espaços de resistência. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica com pesquisa em artigos, monografias e em notícias jornalísticas. O escopo do artigo é tentar correlacionar se o fenômeno da militarização na sociedade contemporânea brasileira teria relação com a omissão de instituições públicas na consecução de suas atividades finalísticas, ou seria por razões históricas, culturais ou estratégicas das próprias instituições milicianas.

Palavras-chave: militarização; sociedade; instituições públicas.

Introdução

A expansão da militarização é um fenômeno que não está restrito à área da segurança pública, sendo usual a presença militar em várias ações do cotidiano que não possuem relação com a defesa nacional ou mesmo com a segurança pública, já que as atribuições da Polícia Militar previstas na Constituição Federal de 1988 seriam:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
 - II - polícia rodoviária federal;
 - III - polícia ferroviária federal;
 - IV - polícias civis;
 - V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;
 - VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)
- [...]

⁷² Delegado de Polícia do Estado de Santa Catarina. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Possui graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (1999). Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí (2005), especialização em Inteligência Criminal pela Universidade do Alto Vale do Itajaí (2013) e Professor da Academia de Polícia da Polícia Civil de Santa Catarina, rodrigo-schneider@pc.sc.gov.br.

⁷³ Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina no Departamento de Engenharia do Conhecimento. Graduação em Matemática (Licenciatura) pela Universidade Federal de Santa Catarina (1989) e em Direito pela Universidade do Sul Catarinense, mestrado em Matemática e Computação Científica pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Grupo de pesquisa IGTI - Inteligência, Gestão e Tecnologias para Inovação. Na pós-graduação atua no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento e no Mestrado Profissional em Direito da UFSC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6695591100082194>

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (Brasil, 1988).

Conforme a Constituição Federal de 1988, compete à Polícia Militar a prevenção da ocorrência de crimes (polícia ostensiva) e a manutenção da ordem pública, ou seja, duas atividades bem relevantes à segurança pública.

Entretanto, o que é visto no cotidiano da sociedade é a massiva participação militar nos mais diversos poderes e órgãos estatais, convergindo para uma “hipermilitarização” do cotidiano, como ensina Bordin e Grotti (2020). Ressalta-se que esse é um processo de acumulação histórica, que ganha mais força no século XXI (Bordin e Grotti, 2020).

No ano de 2018, esse processo de militarização no Estado de Santa Catarina ganhou ainda mais impulso com a eleição de Carlos Moisés para Governador, coronel da reserva dos Bombeiros Militares. Frisa-se que Carlos Moisés era um desconhecido do eleitor, sendo eleito na esteira do então candidato a presidente da república Jair Messias Bolsonaro, capital da reserva do Exército e representante da extrema direita no Brasil.

Naquela ocasião, tanto em Santa Catarina quanto em nível nacional, vários cargos de ministros e secretários de Estado foram ocupados por militares oriundos dos Bombeiros e da Polícia Militar, além das próprias Forças Armadas.

Um dos casos mais emblemáticos foi o exercício do cargo de Ministro da Saúde em plena pandemia da covid-19 pelo General do Exército Eduardo Pazuello, militar sem nenhuma experiência na área da saúde (Otoboni, 2020).

Em Santa Catarina, o processo de militarização já se fazia presente antes mesmo da eleição de Carlos Moisés, em 2018, e sua assunção em 2019, posto que a Polícia Militar já havia criado as chamadas “assessorias militares” dentro do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Governo do Estado (órgão conhecido por Casa Militar, responsável pela agenda e segurança do Governador) e Tribunal de Contas, em movimento semelhante ao observado em outros Estados da federação (Bordin; Grotti, 2020).

Esse processo de militarização é corroborado por Bordin e Grotti (2020, p.13) em diversos níveis:

Mas é na guinada para a extrema direita que o processo de hipermilitarização fica mais evidente, onde o número de militares na administração pública civil vai aumentar consideravelmente, seja no aumento de candi-

dados policiais e/ou militares aos cargos eletivos dos mais variados, seja na indicação de secretários estaduais, e na segurança pública, com a indicação de militares da ativa, da reserva ou aposentados das Forças Armadas (Com relação aos secretários de segurança pública dos Estados, apenas 4 são dirigidas por militares da reserva do Exército Brasileiro - Roraima, São Paulo, Paraná e Minas Gerais), levantamento este feito através das páginas oficiais das secretarias de segurança, sendo que o padrão não parece ter sofrido uma modificação do levantamento feito por Berlatto (2017). Nesse sentido, o que mais chama a atenção é o fato de que mesmo com a menor participação de militares federais nessas estruturas, o modelo não sofre mudanças de fato, o que demandaria uma modificação do Artigo 144 da Constituição Federal, que estabelece o modelo policial brasileiro.

Cabe esclarecer que o processo de militarização, segundo Graham *apud* Bordin e Grotti (2020), consiste na universalização dos princípios e dogmas militares de “pensamento, ação e política”, bem como a “expansão de ideias militares para todos os setores da sociedade; é o culto ao militar; é o ser-militar” (Bordin; Grotti, 2020, p. 9).

Militarização pode ser considerado como “o processo de adoção de modelos, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública”, segundo Cerqueira (1998 *apud* Zaverucha, 2008, p. 178-179).

A militarização das polícias é antiga no Brasil e atende aos anseios das classes dominantes, que seria o controle das *classes perigosas* (Holloway *apud* Moraes, 2006).

Assim, além dessa ocupação ‘estratégica’, a militarização também se faz presente em atividades menos policiais, como na saúde e na educação, como será visto a seguir.

Esse artigo aplica como metodologia a revisão bibliográfica, bem como o uso de fontes secundárias, que compreendem jornais, revistas, livros, pesquisas etc. (Lakatos, Marconi; 2003).

Militarização da sociedade

O processo de militarização é visto como natural pela sociedade e até por agentes políticos, que a incentivam, como a criação das escolas cívico-militares, conforme notícia extraída do site oficial da Secretaria de Estado da Comunicação de Santa Catarina (2021, p.1):

A Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina tem um novo gestor. O deputado estadual Luiz Fernando Vampiro foi empossado pelo go-

vernador Carlos Moisés, na manhã desta sexta-feira, 05, em cerimônia na Casa d'Agrônômica, em Florianópolis. Na ocasião, foi anunciada a adesão da EEB Joaquim Ramos, de Criciúma ao Programa Nacional das Escolas Cívico-militares.

No exemplo acima, a primeira medida do recém-empossado Secretário de Estado da Educação de Santa Catarina, que era deputado estadual sem vínculo com a atividade militar, foi a adesão ao modelo de escola cívico-militar.

Isso faz parte do processo de militarização das escolas públicas, caracterizada pela presença de militares (policiais) em seu cotidiano (Santos; Alves, 2022, p. 3).

Trata-se da transferência da tutela da administração político-pedagógica de escolas públicas em pleno funcionamento, inseridas no organograma das secretarias de educação, financiadas e constituídas por meio de verbas públicas destinadas à educação, para a alçada política-burocrática das corporações do corpo de bombeiros militares e, sobretudo, para a polícia militar. Classificamos essas situações de transferência ou tutela militar das escolas civis como uma política de militarização de escolas públicas.

Na educação, destaca-se ainda a participação das polícias militares no desenvolvimento do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, que é baseado num trabalho de prevenção escolar desenvolvido nos Estados Unidos conhecido por *Keepin' it REAL*, com a sigla (KIR), cujo currículo fora implementado em 2014 pelas polícias militares, apesar desse programa já ser ministrado com outro currículo no Brasil há quase três décadas (Valente *et al.*, 2022).

Segundo mencionado por Valente *et. al* (2022), o PROERD atualmente seria o programa de combate ao uso de drogas de maior predominância no ambiente escolar, atingindo somente no estado de São Paulo quase “dez milhões de crianças e adolescentes”.

Não será abordado nesse artigo a validade do PROERD e nem dos efeitos que talvez possam ser ocasionados nos processos educacionais por conta da militarização das escolas, posto que o objetivo do artigo é traçar um paralelo da ocupação dos militares no cotidiano da sociedade civil e a ausência ou pouca participação da comunidade escolar nesse processo, que deveria ser a protagonista nesse ambiente.

No caso do PROERD, não entrando no mérito do programa, o mais adequado e coerente seria que ele fosse aplicado primordialmente pelos próprios membros da comunidade acadêmica, e não por agentes encarregados da segurança pública, já que o programa contempla aspectos muito mais educacionais que de policiamento ou segurança pública.

Para Santos e Alves (2022), o processo de militarização das escolas foi avançado por outras demandas não relacionadas a questões militares propriamente ditas, ou com o fito de educar os filhos de militares, mas sim por fatores eleitorais, que acabaram satisfazendo crescente setores conservadores da sociedade brasileira e como uma espécie de “política de repressão e controle social, tendo em vista o gradual crescimento dos movimentos sociais” (Santos e Alves, 2022, p.14).

Cabe ressaltar que esse processo de militarização, segundo a pesquisa feita por Santos e Alves (2022), é maior nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em regiões com restrições orçamentárias, não ocorrendo nas capitais do Nordeste e nas regiões Sul e Sudeste, onde já existiam escolas militares de educação básica.

A militarização das escolas públicas é objeto de fortes críticas por Santos e Alves (2022), pois não estaria dentro das atribuições constitucionais dessas instituições, ademais “subverte os princípios e finalidades da escola ao interditar a pluralidade de ideias, a gestão democrática, a autonomia das escolas e dos profissionais da educação, a possibilidade de aprendizado” (Santos e Alves, 2022, p.14).

Não bastasse a militarização dentro das escolas, tornou-se recorrente a utilização das chamadas patrulhas escolares para a resolução de conflitos internos, que deveriam ser mediados por professores ou coordenadores pedagógicos das escolas, ou seja, “traz um esvaziamento ainda maior da autoridade do professor e desgaste da autoridade do policial” (Moraes, 2008, p.12)

Isso reforça que a militarização não é impulsionada somente por um processo estratégico de ocupação de espaços pelos militares ou do aumento de políticas públicas com vieses ideológicos, mas é também parte de um desejo inconsciente da sociedade impulsionada por raízes históricas, culturais e políticas. Segundo Bretas e Rosemberg (2013), é comum, na história do Brasil, a presença da polícia como “instância representativa da autoridade pública para interferir em conflitos, garantir direitos e negociar uma ordem com bases comuns” (Bretas e Rosemberg, 2013, p. 9).

Nesse sentido, no Brasil Colônia, eram as forças militares que realizavam atividades de patrulhamento do espaço urbano, controle de estradas e dos escravos em fuga, antes da profissionalização da atuação policial (Bretas; Rosemberg, 2013). Já no início da República, “a nova polícia reforça aspectos militares no que eles trazem de temerário: a centralização de comando, a disciplina, a tecnologia, e a ideologia militar, como consciência de classe e de autonomia identitária” (Rosemberg, 2016, p. 7).

Também é preciso reconhecer que houve um interesse dos governantes, na primeira república, que as forças policiais tivessem um viés militarista para exercerem ou praticarem a repressão dos movimentos sociais (classes trabalhadoras) e para atenderem a elite política dominante nos Estados, explica Rosemberg (2016), contrapondo-se às forças armadas, que foi o caso do estado de São Paulo.

Dessa forma, a presença militar nas forças de segurança tem esse condão histórico secular, alimentado por interesses políticos dominantes.

Entretanto, ensina Moraes (2008), que no Brasil a “permanência militar em esferas muito além de sua competência” em vários períodos ditatoriais, representa também um “projeto *de e para* a sociedade (Moraes, 2008, p.7)”, caracterizado ainda pelo acesso ou mesmo controle de instituições notadamente civis.

Nas atividades de saúde, também se faz presente o processo de militarização, com as unidades de resgate e salvamento, consoante notícia comemorativa extraída da própria página dos Bombeiros Militares de Santa Catarina:

Batalhão de Operações Aéreas completa 10 anos de atuação
Dez anos do início de uma parceria pioneira do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) com o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), com quase 9 mil ocorrências atendidas neste período. A rotina do Batalhão de Operações Aéreas (BOA) é intensa e com grandes histórias para contar. Na manhã desta sexta-feira, 07, a solenidade de comemoração dos 10 anos do BOA trouxe importantes atos e muitas homenagens a todos que fazem parte da história (Cauduro, 2023, não paginado).

Vale trazer à tona um dos princípios fundamentais da física, mencionado por Baptista (2006, p. 541), “Dois corpos distintos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço e ao mesmo tempo. É o princípio da impenetrabilidade da matéria. Ou, do mesmo gênero, se diz que: Um corpo não pode ocupar ao mesmo tempo dois lugares distintos no espaço”.

Esses princípios valem para os profissionais da educação, da saúde e até das polícias civis, em que ficou notório ‘o alargamento’ das competências das polícias militares em relação às atribuições típicas de polícia judiciária (de investigação propriamente dita).

Em Santa Catarina, esse ‘alargamento’ fica mais evidente nas atividades desenvolvidas pelos policiais militares do serviço reservado ou velado, conhecidos como ‘P2’, e na confecção do chamado Termo Circunstanciado de Ocorrência, instrumento criado e previsto na Lei n.º 9.099/1995 (Brasil, 1995).

No caso dos policiais do serviço reservado (P2), cujas funções originais seriam a investigação de outros policiais militares por eventuais desvios e a realização de atividades de inteligência, há muito exercem funções típicas de polícia investigativa, seja em Santa Catarina,⁷⁴ como em outros Estados, conforme abordado por Costa (2011) e Veloso (2011). No estado do Espírito Santo, esse avanço do serviço reservado para atividades investigativas típicas de polícia judiciária ocorreu, principalmente, pela falta de policiais civis, o que é uma realidade encontrada em outros Estados⁷⁵ (Costa, 2011). Ademais, muitos policiais civis ainda são obrigados a realizarem atividades de custódia de presos, o que acaba acarretando a falta de equipes de investigação em várias cidades pelo Brasil afora.

No Brasil é comum o cidadão civil ser investigado e preso por militares, apesar de estar sob a tutela de uma Constituição (1988) que prega o estado democrático de direito.

Essa falta de policiais civis para atividades típicas de investigação representou uma oportunidade de avanço da Polícia Militar em áreas diversas daquelas previstas constitucionalmente, sempre sob os auspícios da garantia da ordem pública.

Zackseski e Gomes (2016) estudaram o conceito de ordem pública na esfera das decisões do Supremo Tribunal Federal nos casos de prisão preventiva, mas também a incorporação do conceito no âmbito da segurança pública e de política criminal nas últimas décadas. Essa ambiguidade do conceito de ordem pública, segundo os autores, favorece a arbitrariedade e acaba “por orientar uma política pública de segurança que privilegia a segregação e criminalização de determinados grupos sociais” (Zackseski e Gomes, 2016, p. 15), referindo-se principalmente à Portaria Normativa n.º 3.461, de 16 de dezembro de 2013, publicada pelo Ministério da Defesa, que dispõe sobre a “garantia da Lei e da Ordem”.

Já o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um procedimento criado pela Lei 9.099/1995, que estipula que a autoridade policial será responsável por sua lavratura. É a partir do termo “autoridade policial” que surge toda a discussão se é referente somente ao Delegado de Polícia ou a qualquer policial das instituições arroladas no Art. 144 da Constituição Federal de 1988 (Soares, 2020).

Segundo Soares (2020, p. 68), o Termo Circunstanciado é:

um procedimento de natureza administrativa, uma peça sem rigor formal, que constitui um verdadeiro Boletim de Ocorrência mais detalhado, em

⁷⁴ Autor é Delegado de Polícia Civil de Santa Catarina desde 2003 e já testemunhou muitas investigações e prisões feitas por policiais militares do serviço reservado (P2).

⁷⁵ Em Santa Catarina o quadro de policiais civis previstos em lei é de 5.997, mas atualmente (07/05/2023) o efetivo não ultrapassa 3.500 policiais civis, conforme Lei n.º 18.281, de 20 de dezembro de 2021.

que contém informações relevantes para subsidiar a tomada de decisão pelo juiz e Ministério Público, como a data, hora, local e a descrição sucinta dos fatos, versão de cada um dos envolvidos, a qualificação de eventuais testemunhas, a indicação de provas e, se for o caso, um croqui, na hipótese em que houver acidente de trânsito.

Em Santa Catarina, foi editado o Decreto Estadual n.º 660, de 26 de setembro de 2007, que “legalizou” a lavratura do TCO pela Polícia Militar, marcando em definitivo sua expansão na seara de procedimentos típicos de Polícia Judiciária. No mesmo caso das investigações conduzidas por policiais militares (P2), a falta de policiais e a omissão dos gestores contribuíram⁷⁶ para a implementação do TCO pela Polícia Militar.

Frisa-se que não será objeto desse artigo a legalidade ou conveniência do serviço velado (P2) ou da lavratura de Termo Circunstanciado por parte de policiais militares, mas sim apontar a extensão das atribuições encampadas pela instituição miliciana.

Zaverucha (2008) adverte sobre o processo de militarização da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), mesmo nos governos democráticos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Não se pode furtar de mencionar os Bombeiros Militares nessa “hipermilitarização” (Bordin; Grotti, 2022), pois essa corporação, além das atividades de salvamento já mencionadas, exercem funções de Polícia Científica ao emitirem laudos periciais de incêndios (SSP/SC, 2023), alvarás de funcionamento, expedição dos chamados ‘habite-se’ para construção civil e etc., tudo previsto no art. 108 da Constituição Estadual de 1989, e constantes no próprio site do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (<https://cbm.sc.gov.br>).

Para melhor compreensão, segue art. 108 da CE/1989 (Santa Catarina, 1989, não paginado):

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

⁷⁶ Em Santa Catarina, o autor testemunhou o início da lavratura dos termos circunstanciados pela Polícia Militar, que começou na área ambiental e foi expandindo gradativamente para outros delitos.

- III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em Lei;
- IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;
- V – colaborar com os órgãos da defesa civil;
- VII – exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal; VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e
- VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Não obstante essas atribuições, compete aos Bombeiros Militares, conforme Constituição Federal, o seu protagonismo como responsável exclusivo pela execução das atividades de defesa civil (Art. 144, §5º da CF/1988) “(Brasil, 1988).”

Para não se estender muito, importante ainda citar os laudos ambientais emitidos pela Polícia Militar Ambiental e a disputa entre Bombeiros Militares e Voluntários:

O patrocínio de ações judiciais pelo Corpo de Bombeiros Militar, inclusive no Supremo Tribunal Federal (STF), contra as corporações de bombeiros voluntários repercutiu negativamente na sessão de quarta-feira (30) da Assembleia Legislativa.

“Acreditam que a Associação dos Bombeiros Militares fez uma denúncia ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) contra a prefeitura de Jaraguá de Sul e de Joinville por conta do convênio que têm com o bombeiro voluntário para fazer o atendimento às pessoas? Meu pai diria que o poste mijando no cachorro. Está para ser julgada”, alertou Kennedy Nunes (PTB).

Segundo o parlamentar, Corpo de Bombeiros Militar também entrou com uma ação civil pública contra a corporação voluntária sustentando que o serviço prestado pelo bombeiro voluntário é criminoso;

“O voluntariado é crime, está lá na ação”, disparou Kennedy, acrescentando que a instituição ainda protocolou ação no STF contra lei aprovada na Casa que inseriu na Constituição Estadual o serviço de bombeiro voluntário (Santos, 2022, não paginado).

Vale comentar que a “hipermilitarização” está ligada principalmente ao papel que as Polícias e Bombeiros Militares ocupam na sociedade brasileira, principalmente no Estado de Santa Catarina, e, apesar de terem sido catapultadas com a participação das forças armadas no Governo Jair Bolsonaro, esse movimento já era antecedente ao presidente Bolsonaro.

Espaços de ocupação

Na Segurança Pública, com raras exceções, poucos espaços não foram ocupados pela Polícia Militar. Essa consideração parte de algumas ações em nível federal

que ignoraram as polícias militares, caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, criada em 2003 que vem a ser “a principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro” (Brasil, 2012, p. 51).

A representatividade militar na ENCCLA está adstrita às forças armadas, no caso Ministério Público Militar, Ministério da Defesa e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

A ENCCLA conta atualmente com aproximadamente 90 instituições pública de todos os poderes, inclusive sociedade civil, e tem como característica: articulação institucional; diálogo contínuo para a construção de propostas e soluções, sendo que as decisões são tomadas em consenso. O exemplo de funcionamento da ENCCLA parece ser o oposto do pensamento hegemônico das polícias militares, talvez por isso sua ausência.

Na esteira da ENCCLA, como fruto de uma de suas ações (Meta 16), surgiu a experiência da criação dos Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro – LAB/LD, que consiste em: “implantar laboratório-modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica em grandes volumes de informações para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em *hardware*, *software* e a adequação de perfis profissionais” (Brasil, 2012, p. 51).

Essas práticas estão voltadas ao combate à lavagem de dinheiro, sendo que na ocasião o Ministério da Justiça priorizou a replicação dessas unidades em órgãos de Polícia Judiciária e Ministérios Públicos por meio da celebração de acordos de cooperação técnica com os Estados da Federação, fornecendo *hardware*, *software*, bem como treinamento em investigação financeira.

Assim, foram sendo criados e replicados vários Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro pelo Brasil afora, dentre eles o da Polícia Civil de Santa Catarina, objetivando contar com uma abordagem que utilizasse uma metodologia própria para análise de dados, focada nos crimes mais complexos, principalmente no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Infelizmente, em alguns Estados, esses laboratórios foram replicados no âmbito das Secretarias de Segurança Pública, mais especificamente nas respectivas diretorias de inteligência. Contudo, nas estruturas das Secretarias é comum esses órgãos serem ocupados por membros de várias corporações, inclusive policiais e bombeiros militares. Desta feita, novamente ocorreu o processo de militarização,

sendo que, em algumas Secretarias, os LAB's não eram nem administrados por policiais civis.⁷⁷

Entretanto, aqui exsurge um espaço de resistência das Polícias Judiciárias, com o advento de uma série de recomendações provenientes do próprio Ministério da Justiça e dos Ministérios Públicos dos Estados e Federal. A primeira foi a Recomendação n.º 02/2017, do Comitê Gestor da Rede Lab (Piauí, 2020, p.28):

Os LAB-LDs afetos aos órgãos policiais integrantes da Rede sejam instalados e regulamentados vinculados às polícias civis e, considerando que em alguns Estados não estão inseridos em órgãos com poder de investigação criminal, que estes apresentem plano de transição à Coordenação Nacional da REDE LAB.

No mesmo sentido, foram emitidas Recomendações dos Ministérios Públicos de Piauí, Tocantins em conjunto com as respectivas Procuradorias da República daqueles Estados.⁷⁸

Outro ponto de resistência foi no Estado da Bahia, ocasião em que o sindicato dos Delegados entrou com uma representação no ano de 2017 junto ao Ministério Público Federal para que o LAB/LD fosse retirado da estrutura da SSP. Em 2020, por meio de ação movida pelo MPF, foi determinado pela 10ª Vara Federal que o Estado da Bahia adotasse providências para retirar a estrutura do LAB da SSP no prazo de 90 dias (ADPEB, 2020).

Por fim, no ano de 2022, foi editada a Portaria MJSP n.145, de 15 de agosto de 2022, estabelecendo que podem aderir ao Programa Rede-Lab "os órgãos públicos com atribuição legal para a persecução penal do crime de lavagem de dinheiro e que venham a aderir a este Programa" (Brasil, 2022, p.73-74). Caso outros órgãos queiram participar do Programa Rede Lab e não tenham competência, serão aceitos somente como parceiros e desde que preencham alguns requisitos.

Esse é um exemplo de resistência e de ocupação efetiva de atribuições das Polícias Judiciárias, apesar das tentativas por parte das Polícias Militares em se inserirem nesse espaço.

⁷⁷ Autor ministrou palestra no Programa Nacional de Lavagem de Dinheiro-PNLD, no Estado do Amazonas em 2019, na ocasião o LAB estava dentro da estrutura da Secretaria de Segurança Pública.

⁷⁸ Recomendação Integrada n.º 04/2020 do Ministério Público do Piauí e Procuradoria da República do Piauí e Recomendação Conjunto MPF/MPTO n.º_/2020 do Ministério Público de Tocantins e Ministério Público Federal.

Considerações Finais

Outrossim, é forçoso reconhecer que a expansão das atividades militares para outros campos não relacionados com as de defesa nacional e segurança pública estão fundadas por questões culturais e históricas desde o período colonial, ganhando força nos diversos momentos ditatoriais em que o Brasil passou.

O processo de militarização passa ainda pela falta de legitimidade das instituições civis, conforme Zaverucha (2008, p. 14), "O Estado influencia a sociedade e é por ela influenciado. Culturalmente, o militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceitável pela sociedade brasileira, reforçado pelo descrédito popular nas instituições coercitivas civis".

Por tudo que já foi apresentado, conclui-se que a expansão da militarização ou 'hipermilitarização' também é fruto da omissão, do descrédito e da conivência de segmentos da sociedade que não exercem efetivamente o seu papel. Isso quase ocorreu no exemplo dos Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro, em que as Polícias Judiciárias saíram da omissão e resolveram assegurar o seu espaço nessa temática.

Importante ser considerada, que a participação por vezes acanhada de certas instituições civis em seus respectivos espaços sociais pode ter relação com sua credibilidade perante a sociedade, além de questões históricas, culturais e mesmo relacionadas ao volume de orçamento, salário, condições de trabalho e aposentadoria, podendo ser objeto de estudo as comparações entre as diversas instituições mencionadas no presente artigo e as respectivas condições laborais.

Além dos aspectos acima apontados, é importante frisar que a cada "ampliação de competências", um policial sai de sua atividade finalística, gerando possíveis prejuízos nas competências primárias dessas instituições.

Esse artigo está longe de esgotar a temática, sendo relevante analisar e considerar o papel estratégico que os militares tiveram nesse processo, já que ao longo dos anos percebe-se uma articulação institucional em nível federal e estadual, mediante suas associações e federações.

Referências

ADPEB - Sindicatos dos Delegados de Polícia da Bahia. Governo da Bahia tem 90 dias para transferir Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB) para a estrutura da Polícia Civil da Bahia. *ADPEB*, Salvador, Bahia, 2020. Disponível em: <http://www.adpeb.com.br/v18/index.php?/noticias/exibirWp/1441>. Acesso em: 20 maio 2023.

BAPTISTA, José Plínio. Os princípios fundamentais ao longo da História da Física. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 28, n. 4, p. 541-553, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-47442006000400017>. Acesso em: 12 maio 2023.

BORDIN, Marcelo; GROTTI, Vyctor Hugo Gaita. Considerações sobre a hipermilitarização da vida. *Revista de Políticas Públicas*. n. 5. Ano 2020. ISSN 2595- 5535.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, [2023]. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n.º 3.461, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, DF: Gabinete do Ministro, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrina-militar/listadepublicacoesEMD/md33a_ma_10a_gloa_1a_ed2013.pdf. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n.º 145, de 15 de agosto de 2022. *Atribui à Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (Rede-Lab) a natureza de Programa de Articulação Institucional e define as regras para adesão de integrantes e parcerias*. Diário Oficial da União, seção 1, n. 156. 17 de ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro*. Brasília: Ministério da Justiça, Comemorativa, 2012.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*, v.14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

CAUDURO, Melina. *Batalhão de Operações Aéreas completa 10 anos de atuação*. Centro de Comunicação Social. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Santa Catarina, [2023]. Disponível em: <https://www.cbm.sc.gov.br/index.php/noticias/blog-noticias-institucionais/batalhao-de-operacoes-aereas-completa-10-anos-de-atuacao>. Acesso em: 7 maio 2023.

COSTA, Fabrício Piassi. Definição de Polícia Reservada. Aspectos legais da segurança pública: Legitimidade da Polícia Militar para desenvolver investigação criminal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2988, 6 set. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19931>. Acesso em: 7 maio 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view. Acesso em: 02 maio 2023.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. *Juventude, medo e violência*. Ciclo de Conferências. Direito e Psicanálise: Novos e invisíveis laços sociais. 2008. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_01_juventude_medo_pedro_bode.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

OTOBONI, Jéssica. Quem é Eduardo Pazuello, o novo ministro efetivo da Saúde. *CNN Brasil*, São Paulo: 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quem-e-eduardo-pazuello-que-sera-efetivado-como-ministro-da-saude/>. Acesso em: 17 maio 2023.

PIAUI. Ministério Público do Estado do Piauí; Procuradoria da República no Piauí. *Recomendação Integrada n.º 04/2020*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/consulta-publica/tac/dw?id=2838439&pmov=31648624>. Acesso em: 20 maio 2023.

ROSEMBERG, André. A questão social é um caso de polícia: da tragédia à farsa, uma ponte entre a Primeira República e o século XXI. *Revista Hydra: Rev Disc Hist UNIFESP*, São Paulo, SP, Brasil. v. 1, n. 2, agosto de 2016.

SANTA CATARINA. *Batalhão de Operações Aéreas completa 10 anos*. Santa Catarina: Corpo de Bombeiros Militares de Santa Catarina, [2023]. Disponível em: <https://www.cbm.sc.gov.br/index.php/noticias/blog-noticias-institucionais/batalhao-de-operacoes-aereas-completa-10-anos-de-atuacao>. Acesso em: 05 maio 2023.

SANTA CATARINA. *Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989*. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 20 maio 2022.

SANTA CATARINA. *Decreto nº 660, de 26 de setembro de 2007*. Estabelece diretriz para a integração dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos da Segurança Pública, na lavratura do Termo Circunstanciado, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Florianópolis: ACORS, 2007. Disponível em: <https://www.acors.org.br/decreto-no-660-de-26-de-setembro-de-2007-termo-circunstanciado-pmsc/>. Acesso em: 08 maio 2023.

SANTA CATARINA. *Lei nº 18.281, de 20 de dezembro de 2021*. Altera a Lei nº 6.843, de 1986, que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, e estabelece outras providências. Florianópolis: Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 2021. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18281_2021_lei.html. Acesso em: 09 maio 2023.

SANTA CATARINA. *Perícia do CBMSC apresenta o laudo da ocorrência de explosão em Florianópolis*. Santa Catarina: Corpo de Bombeiros Militares de Santa Catarina, [2023]. Disponível em: <https://ssp.sc.gov.br/index.php/component/content/article/87-noticias/2296-pericia-do-cbmsc-apresenta-o-laudo-da-ocorrencia-de-explosao-em->

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Comunicação. *Luiz Fernando Vampiro assume Secretaria da Educação e anuncia adesão de escola cívico-militar em Criciúma*. Santa Catarina: Secretaria de Estado da Comunicação de Santa Catarina, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/component/acymailing/listid-3/mailid-10877-luiz-fernando-vampiro-assume-secretaria-da-educacao-e-anuncia-adesao-de-escola-civico-militar-em-criciuma?tmpl=component&tmpl=component#:~:text=Luiz%20Fernando%20Vampiro%20assume%20Secretaria,do%20Estado%20de%20Santa%20Catarina>. Acesso em: 01 maio 2023.

SANTOS, Eduardo Júnior Ferreira, ALVES, Miriam Fábria. *Militarização da educação pública no Brasil em 2019: análise do cenário nacional*. Políticas Públicas, Avaliação e Gestão. Cad. Pesquisa 52. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053149144>. Acesso em: 04 maio 2023.

SANTOS, Vitor. *Ações do CBMSC contra bombeiros voluntários repercute na Alesc. Agência AL*, Florianópolis: 30 mar. 2022. Disponível em: https://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/noticia_single/acoes-do-corpo-de-bombeiros-militar-contra-os-voluntarios-repercute-na-ales. Acesso em: 20 maio 2023.

SOARES, Rodrigo Victor Foureaux. *A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar*. 199 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Bra-

sília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/3329>. Acesso em: 08 maio 2023.

TOCANTINS. *Procedimento Preparatório MPF n.º 1.36.000.000443/2020-44 Procedimento Administrativo MPTO n.º 2020.0005754*. Tocantins: Ministério Público do Estado de Tocantins, 2020. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/docs/Recomendacao_conjunta_REDE-LAB_Interceptacoes_telefonicas_ANPM.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

VALENTE, Juliana Y. *et al.* Revisão sistemática sobre o efeito do programa escolar de prevenção ao uso de drogas Keepin' it REAL: traduzido e implementado no Brasil pelo PROERD. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, n. 11, p. 4175–4189, nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320222711.07162022>. Acesso em: 08 maio 2023.

VELOSO, Valdir Charblei Gomes Moreira. Policiamento velado: defesa pela admissibilidade e a correta interpretação de preceitos legais pertinentes. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2788, 18 fev. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18511>. Acesso em: 7 maio 2023.

ZACKSESKI, Cristina Maria, GOMES, Patrick Mariano. *O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro*. *Rev. Bras. Secur. Pública*, São Paulo,

ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a LULA: a militarização da agência brasileira de inteligência. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 177-195, nov. 2008.

FORMAÇÃO ACADÊMICA, DIREITO E SOCIEDADE: MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (PPGPD/ UFSC) COMO NOVA PERSPECTIVA DE ACESSO À JUSTIÇA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

*Adilson Pires Ribeiro*⁷⁹

*Melissa Ely Melo*⁸⁰

Resumo: A pesquisa tem como tema as contribuições da formação do Mestrado Profissional em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito (PPGPD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a efetividade do acesso à justiça. O problema de pesquisa questiona o impacto da formação profissional, obtida por meio do PPGPD/UFSC na efetividade material do acesso à justiça. O objetivo é aferir as contribuições do Mestrado Profissional em Direito para a capacitação técnica dos operadores do Direito quanto ao combate à judicialização e desburocratização do acesso à justiça. Quanto à justificativa, urge-se a atual e ampla perspectiva de compreensão do sistema de justiça e a necessidade de ampla capacidade dos profissionais do Direito de enfrentar problemas de massificação da judicialização. Primeiramente, o estudo dispõe sobre o acesso à justiça e o ensino universitário, abordando as interconexões entre a formação acadêmica e o acesso à justiça. Após, adentra no ensino jurídico na sociedade contemporânea, buscando compreender qual o papel da formação jurídico-acadêmica no enfrentamento da judicialização e promoção do acesso à justiça. Na terceira etapa, reflete sobre o programa de formação do Mestrado Profissional em Direito da UFSC, destacando as contribuições ao sistema de justiça e perspectivas para a efetividade do acesso à justiça. Foi utilizado o método de abordagem dedutivo.

Palavras-chave: mestrado profissional em direito; acesso à justiça; judicialização; capacitação; *práxis*.

⁷⁹ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - PPGPD/UFSC (2022-atual) - Linha de pesquisa: Acesso à Justiça e Processos Jurisdicionais e Administrativos. Graduando em História (licenciatura) pelo Centro Universitário ETEP de São José dos Campos (ETEP). Pós-graduado em Compliance pela Faculdade de Empreendedorismo e Ciências Humanas de Uberlândia (FAECH-2022). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade IBRA de Brasília (FABRAS-2022). Pós-graduado em Direito da Família pela Faculdade IBRA de Tecnologia de São José dos Campos (FITEC-2021). Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Batista de Minas Gerais (FBMG-2020). Graduado em Direito pela Fundação Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI-2019). Assessor Jurídico do Gabinete do 18º Juízo da Unidade Estadual de Direito Bancário do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2022-atual). Professor de Direito Processual Civil, Direito Civil e Administrativo. Ex-Assessor Correicional do Núcleo II - Estudos, Planejamento e Projetos da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina (2020-2022). Ex-Assessor Jurídico da Terceira Vara de Direito Bancário da Região Metropolitana de Florianópolis (2019-2020). Aprovado no XXVII Exame Unificado da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-2018). Publicista nas áreas de Teoria e Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Direito Processual Civil e Sustentabilidade.

⁸⁰ Professora dos Cursos de graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora com Pós-doutorado em Direito pela UFSC. Doutora em Direito pela UFSC, com estágio de doutoramento na Universidade de Alicante (Espanha). Mestre em Direito pela UFSC. Colíder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA-UFSC/CNPq), Membro do Observatório de Justiça Ecológica (OJE-UFSC/CNPq). Vice-diretora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (CCJ/UFSC).

Introdução

A presente investigação científica tem como tema as contribuições da formação do Mestrado Profissional em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito (PPGPD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a efetividade do acesso à justiça. Notadamente, o Programa de Mestrado Profissional em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, criado em 2015, foi oficialmente instalado em novembro/2016 e, desde então, tem impactado significativamente a metodologia acadêmica da ciência jurídica, a permitir o incursionamento de uma preparação voltada a aspectos mais práticos de combate a judicialização e acesso efetivo à jurisdição, além de introduzir novas tecnologias/ferramentas de melhoramento do sistema de justiça.

Diante disso, o problema de pesquisa questiona o impacto da formação profissional, obtida por meio do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da UFSC (PPGPD/UFSC) na efetividade material do acesso à justiça. Assim, o estudo tem como objetivo aferir as contribuições do Programa para a capacitação técnica dos operadores do Direito quanto ao combate à judicialização e desburocratização do acesso à justiça.

Quanto à justificativa, urge-se a atual e ampla perspectiva de compreensão do sistema de justiça e a necessidade de ampla capacidade dos profissionais do Direito de enfrentar problemas atrelados, de um lado, à massificação da judicialização e, de outro, à imprescindibilidade de acesso a uma prestação jurisdicional justa, célere e efetiva.

O trabalho se subdividiu em três objetivos específicos. Primeiramente, disporá sobre o acesso à justiça e o ensino universitário, abordando interconexões entre a formação acadêmica e o acesso à justiça. No segundo momento, adentrar-se-á no ensino jurídico na sociedade contemporânea, buscando compreender qual o papel da formação jurídico-acadêmica no enfrentamento da judicialização e promoção do acesso à justiça. Por fim, refletir-se-á sobre o programa de formação do Mestrado Profissional em Direito da UFSC, destacando as contribuições ao sistema de justiça e perspectivas para a efetividade do acesso à justiça.

Com relação à metodologia empregada, será utilizado o método de abordagem dedutivo. Já as técnicas de suporte adotadas compreendem o uso de pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo de fonte legislativa. Por fim, a presente pesquisa se encerra com as considerações finais, nas quais serão apresentados pontos conclusivos destacados nos próprios textos normativos, doutrinários e casos práticos e nas possíveis futuras alterações normativas.

Acesso à justiça e ensino universitário: interconexões entre a formação acadêmica e o acesso à justiça

Na atualidade, vê-se que a questão da materialização (efetividade) do acesso à justiça tem ganhado relevo no tecido social, notadamente diante do acentuado crescimento dos riscos e das incertezas da sociedade trazidos pela modernidade e consumismo desenfreado. Por isso, as discussões sobre formas de assegurar um efetivo acesso à justiça no Brasil têm sido consideradas como um fator que precisa ser trabalhado com toda a sociedade e, principalmente, nas instituições de ensino, uma vez que os discentes bem informados sobre os problemas estruturais do sistema de justiça se tornarão profissionais mais preocupadas e capacitados com a instrumentalização do Direito, além do que, serão profissionais transmissores dos conhecimentos que obtiveram na academia em seu ambiente de trabalho, sociedade e demais instituições do corpo social, o que, aliás, conflui com a perspectiva de sustentabilidade institucional do próprio sistema judiciário do país (Medeiros; Mendonça; Sousa, Oliveira, 2011).

Vale dizer, outrossim, que as instituições de ensino já estão conscientes de que precisam trabalhar a problemática estruturalista do sistema de justiça e a necessidade de mecanismos para torná-lo mais efetivo e célere, pois muitas iniciativas têm sido desenvolvidas em torno desta questão, incorporando-se à temática da formação profissional sob o viés da Multidisciplinaridade, Pluridisciplinaridade, Transdisciplinaridade e Interdisciplinaridade, permeando toda atuação profissional do discente, com olhos à capacitação apta à resolução de problemas práticos associados ao acesso à justiça.

Por pluridisciplinaridade, compreende-se o estudo de um objeto de uma mesma e única disciplina por várias vertentes (disciplinas) ao mesmo tempo. Essa perspectiva traz “algo a mais” à respectiva disciplina de estudo. A interdisciplinaridade, por sua vez, tem uma ambição diferente, por estar atrelada à transferência de métodos de uma disciplina para outra. Com esse método, ultrapassa-se a disciplina, mas sua finalidade também permanece inscrita na pesquisa disciplinar. A transdisciplinaridade diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, por meio das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina.⁸¹

Atualmente, todos os países têm buscado aperfeiçoar a qualidade de seus estabelecimentos universitários para melhor atender as expectativas sociais e econômicas cada vez mais elevadas, sempre com olhos à realidade prática (Lessard, 2006).

⁸¹ Sobre o tema conferir: BASARAB, Nicolescu. *O manifesto da transdisciplinaridade*. São Paulo: Triom, 2008. p. 52-53.

A melhoria do acesso à justiça, com a desburocratização dos serviços públicos e a entrega do bem da vida de maneira justa, rápida e eficiente, passa, em grande parte, pela capacidade de fazer com que discentes sejam direcionados à resolução de problemas, exigindo-se, assim, que seu ensino-aprendizado seja de alta qualidade (Lessard, 2006).

O espaço acadêmico tem imprescindível e crucial papel a desempenhar na construção da relação entre formação discente e realidade social. Nesse aspecto, portanto, “[...] a universidade pode trazer uma contribuição significativa. Em teoria, ela é o lugar do pluralismo científico, da crítica e da prática da dúvida” (Lessard, 2006, p. 1). Isso decorre das características tradicionais da universidade, consideradas essenciais “[...] para se evitar uma visão redutora do ensino” (Lessard, 2006, p. 1). O papel exercido no âmbito da academia jurídica “[...] diz respeito à busca da integração para muito além da troca de informação sobre objetivos, conteúdos, procedimentos e compatibilização de bibliografia entre os professores” (Pires, 2009, p. 1), uma vez que reflete a “[...] tentativa de maior integração dos caminhos epistemológicos, da metodologia e da organização do ensino” (Pires, 2009, p. 1) com vistas à contribuição do desenvolvimento social, econômico, cultural e institucional.

A perspectiva do ensino universitário sob o viés da Multidisciplinaridade, Pluridisciplinaridade, Transdisciplinaridade e Interdisciplinaridade contribui para a formação de cidadãos mais conscientes, aptos para decidirem e atuarem na realidade social, de modo comprometido com a vida, com o bem-estar, o que, aliás, vai ao encontro dos objetivos republicanos do Brasil, no sentido de promover uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988).

Como se sabe, o espaço acadêmico é um dos importantes locais de contato social diário dos sujeitos, possibilitando passos para a conscientização dos futuros cidadãos para com o desenvolvimento da sociedade. Por isso, então, a necessidade de a formação jurídica ser instrumentalizada de modo a relacionar o ser humano com a realidade do sistema de justiça, possibilitando-o encarar as mazelas que ainda dificultam a concretização da justiça no país. A inserção dessa perspectiva no ensino de profissionais da área do Direito pode ser uma forma de sensibilizar os discentes para um olhar mais atento às realidades. Aponta-se, dessa forma, que esse olhar “[...] deve ser trabalhado com grande frequência [nos espaços acadêmicos],

porque é um lugar por onde passam os futuros cidadãos” (Medeiros; Mendonça; Sousa; Oliveira, 2011, p. 2).

Frente à diversidade de demandas que emergem da sociedade, é possível entender que a formação acadêmica, em uma perspectiva de *práxis*, junto aos problemas sociais que exigem atuação jurídica, pode favorecer a materialização do acesso à justiça, por permitir seja lidado diretamente com os direitos e suas violações, contribuindo com a construção de uma sociedade justa, na medida em que incorpora a noção de justiça no sentido ampliado (Alencastro, 2010). Além do que, nos cursos jurídicos, a contrapartida da qualidade da formação pode aumentar o grau de efetividade do princípio fundamental de acesso à justiça, principalmente quando o acesso à justiça necessita da via jurisdicional.

Ensino jurídico e sociedade contemporânea: qual o papel da formação jurídico-acadêmica no enfrentamento da judicialização e promoção do acesso à justiça?

O Poder Judiciário, a partir do que dispõe a própria CRFB/1988, porque mantido pelo povo, tem a obrigação institucional de dar uma resposta justa, célere e efetiva, mostrando e agindo com novos paradigmas para enfrentar os problemas que diuturnamente se renovam no contexto social do país, a exigir uma nova postura, com a aplicação de um modelo de Justiça capaz de enfrentar com destreza as mazelas dos jurisdicionados. Tal mister, diga-se, não exclui o olhar atento da academia no que concerne ao acesso à justiça e à desjudicialização dos conflitos sociais.

Isso porque, a possibilidade de se perceber o conflito de forma positiva pela academia consiste em uma das principais alterações da chamada moderna teoria do conflito. A partir do momento em que se percebe o conflito como um fenômeno natural na relação de quaisquer sujeitos e grupos sociais é que é possível se perceber o conflito de forma positiva (Azevedo, 2016), a permitir, assim, seja a condução do ensino-aprendizado dos discentes [re]direcionada à entrega de subsídios, teóricos e práticos, capazes de possibilitar a mudança do contexto social e quebra da curva da judicialização em massa. O papel das academias universitárias, atualmente, extrapola a simples tarefa de formar discentes para o mercado de trabalho, incluindo em seus planos de ensino e suas metodologias a tarefa de atribuir a eles o senso crítico, e prepará-los, assim, para uma sociedade em transformação, reconhecidamente competitiva e capitalista (Buron, 2016).

A universidade em si contempla uma proposta de formar profissionais para o mercado de trabalho, por meio do conhecimento formado e lapidado dentro dela

mesma. Utiliza a pesquisa para gerar novos conhecimentos e, assim, qualificar os processos de ensino e aprendizagem, capacitando o sujeito para o melhoramento do desempenho das suas atividades em seu campo de atuação no mercado. O mercado de trabalho exige cada vez mais, a sociedade muda e se adapta aos novos cenários locais, regionais, nacionais e até mesmo globais, exigindo das universidades, assim, atribuições específicas para o desenvolvimento social (Burton, 2016).

A partir desse contexto, é possível estabelecer uma relação entre as competências necessárias de um projeto político pedagógico em cursos voltados ao aspecto mais profissionalizante (e não acadêmico) do ensino jurídico e as exigências do cenário social. E, nesse viés, a multidisciplinaridade permite transitar muito além da formação teórica, reforçando a ideia de que a construção do perfil profissional não se encerra com a diplomação essencialmente acadêmico-teórica, mas, sobretudo, no aprimoramento da competência profissional do discente.

Na academia jurídica, o ensino ocupa um papel essencial na [re]estruturação do lugar social da universidade frente ao sistema de justiça, especialmente porque “[...] emerge como canal privilegiado de contato com a diversidade jurídica do mundo exterior à faculdade, atuando na reformulação da consciência jurídica de formadores e formandas num circuito recíproco de ensino e aprendizagem” (Santos, 2011, p. 39).

Notadamente, é justamente por meio das atividades desenvolvidas na academia que se viabiliza o envolvimento entre o processo de ensino-aprendizagem e os problemas locais enfrentados pelas comunidades, a partir de uma relação dialógica de construção de novos paradigmas que visam a mudança estrutural na mentalidade dos cidadãos e dos sistemas narrativistas do tecido social. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e estudos de casos práticos apresenta-se como a tônica de criação de espaços de transformação social, nos quais há a promoção dos direitos humanos e efetivo acesso à justiça (Silva; Costa, 2014).

A partir de tal perspectiva analítica, verificam-se sobressair dois interesses: (1) o pedagógico, ou seja, conhecimento da realidade social pelos discentes e, a partir dessa interação, a aproximação entre teoria e prática; e, (2) o social, ou seja, o empoderamento e pacificação dos envolvidos no conflito, que aprendem a reconhecer uma alternativa à cultura do litígio dos conflitos. Outrossim, de acordo com Ildiene Aparecida Vitor Proença Pádua e Paulo de Tarso Oliveira (2015), a persecução desse olhar junto ao ensino jurídico traz reflexos para o desenvolvimento não somente do local em que o discente está diretamente inserido, mas até mesmo regional e global, notadamente nas esferas:

(1) econômica: visível pela diminuição de processos judiciais (com ausência da atuação do funcionalismo público e conseqüente gasto de material para formação dos autos); não há perda ou interrupção do dia de trabalho das partes envolvidas no conflito ou das eventuais testemunhas; não há dispêndio de valores com pagamento de honorários advocatícios, periciais e custas processuais. Considerando que a maioria dos processos judiciais tramita na Justiça Estadual, através da concessão da assistência judiciária, há uma economia para os cofres públicos do Estado quando o conflito é resolvido extrajudicialmente; e, por outro lado, os envolvidos deixam de dispensar recursos para o processo;

(2) ambiental: representada tanto pela economia de energia elétrica, papel e tinta para expedição de documentos que ainda demandam impressão frente o processo digital, e ainda de combustível (referentes aos deslocamentos para cumprimento de diligências pelo oficial de Justiça e das partes e testemunhas até o Fórum, para as audiências); e,

(3) social: visível pela pronta pacificação do conflito; propiciando empoderamento das partes, bem como pela formação humanística dos discentes, além do desenvolvimento de habilidade para lidar com soluções alternativas a fim de minimizar as repercussões sociais, ambientais e econômicas que um processo judicial gera (Pádua; Oliveira, 2015, p. 118-119).

O processo de ensino-aprendizagem universitária está ligado diretamente com a cidadania, uma vez que por meio dela é possível difundir a promoção de direitos e deveres na sociedade, de modo a proporcionar uma assistência mais individualizada com os problemas sociais. Mediante esse processo, os discentes/profissionais do Direito têm a oportunidade de participar do desenvolvimento do país com perspectivas mais práticas, alinhadas à resolução direta de barreiras burocratizantes do sistema de justiça. A responsabilidade dos discentes de cursos de formação jurídica (desde a graduação ao pós-doutoramento) é maior, por exigir deles a capacidade de identificar com mais clareza os problemas da comunidade e de oferecer soluções mais adequadas (Toaldo, 1999).

Atualmente, essa responsabilidade foi sensivelmente majorada. Em uma sociedade do conhecimento, é imprescindível dividir responsabilidades com todos os segmentos da sociedade e firmar parcerias com instituições de representação de classes, com as organizações governamentais e não-governamentais, além das instituições que estão diretamente vinculadas ao sistema de justiça. Mostra-se oportuna a reflexão sobre o papel, nova visão e atividades concretas das instituições de ensino superior, envolvendo além de membros da comunidade acadêmica, membros das ONGs e dos diversos segmentos sociais, de modo a caracterizar e justificar propriamente o porquê e a imprescindibilidade da existência da Universidade como legítima representante da história do conhecimento da humanidade (Lima; Castro; Carvalho, 2000).

A Asociación de Universidades Grupo Montevideo, segundo Castro (1997), aponta para a necessidade de um trabalho conjunto na definição de políticas e estabelecimento de planos e programas e na determinação, definição e solução de problemas de impacto social, ou seja, a proposta de gestão deve ser feita mediante planejamento. A autonomia didático-científica, administrativa e financeira é fundamental para uma boa gestão da universidade. Nos termos que segue, Zainko (1999) sugere um novo pacto universitário em torno de grandes temas: pertinência, qualidade, gestão, financiamento e cooperação internacional. Para a autora há a necessidade de reflexão/ação por meio de três vertentes: (a) expansão do acesso dos sistemas de ensino superior; (b) melhoria da gestão e o reforço de laços com a sociedade; (c) respostas às necessidades de desenvolvimento social (Lima; Castro; Carvalho, 2000, p. 16).

Daí porque o movimento da Universidade Federal de Santa Catarina em firmar diversos convênios com demais instituições com o objetivo de capacitar, a nível de mestrado, operadores diretos do Direito em diversas áreas de aplicação, como o Judiciário, Polícia e Tribunal de Contas, conforme será mais bem abordado no capítulo seguinte. A toda evidência, há de se entender que o espaço de interação entre universidade e sujeito deve permitir o desenvolvimento de prospecções críticas e de capacitação técnica para o sopesamento e resolução dos problemas atrelados ao sistema de justiça.

É a partir desse espaço que se pode ampliar, inclusive pela vivência, os conhecimentos sobre a sociedade e ter contato com sua complexidade, uma vez que “[...] a sociedade, como laboratório, permite aos docentes e pesquisadores atualizarem seus conhecimentos, o que gera efeitos muito positivos sobre as práticas de ensino e de pesquisa” (Spatti; Serafim; Dias, 2016, p. 354). Portanto, compreender esse paradigma apresenta-se fundamental para que se possa pensar formas de estimular tecnologias e ações para permitir o aprimoramento dos mecanismos de acesso à justiça.

Mestrado Profissional em Direito da UFSC: contribuições ao sistema de justiça e perspectivas para a efetividade do acesso à justiça

Urge-se a atual e ampla perspectiva de compreensão do sistema de justiça e a necessidade de ampla capacidade dos profissionais do Direito de enfrentar problemas atrelados, de um lado, à massificação da judicialização e, de outro, à imprescindibilidade de acesso a uma prestação jurisdicional justa, célere e efetiva. Importante resgatar que, historicamente, o desenvolvimento da pós-graduação no Brasil deu origem a cursos de mestrado que, com raras exceções, projetavam-se, predominantemente, como o primeiro degrau para a qualificação acadêmico-cienti-

fica necessária à carreira universitária (docência). A justificativa para a ênfase acadêmica da formação do mestrado, com a nítida exclusão da vertente profissional, “[...] era de que a mesma seria suficiente para assegurar também a formação de pessoal de alta qualificação para atuar nas áreas profissionais, nos institutos tecnológicos e nos laboratórios industriais” (Editor, 1997, p. 148).

Não obstante, tal situação, dominante até os anos setenta, não se mantém atualmente, especialmente em razão da urgência, variedade e intensidade das demandas que emergem do tecido social com impacto direto na formação universitária. Isso porque, a rápida evolução do conhecimento tem exigido dos graduados formação avançada, atualizada e com olhos voltados à solução prática dos problemas, sem prejuízo, é claro, do aspecto teórico. Tanto que [...] “a evolução do conhecimento, a melhoria do padrão de desempenho e a abertura do mercado induzem à busca de recursos humanos que permitam uma transferência mais rápida dos conhecimentos gerados na Universidade para a sociedade” (Editor, 1997, p. 148).

Conforme mencionado inicialmente, a formação do Mestrado Profissional em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito (PPGPD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi criado em 2015, sendo oficialmente instalado em novembro/2016.

Institucionalmente, o Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da UFSC (PPGEP/UFSC) possui como objetivos: (1) a qualificação profissional dos operadores jurídicos, em especial aqueles que exercem atividades, funções e poderes públicos; (2) o desenvolvimento de novos conhecimentos e tecnologias na área do Direito visando contribuir para a melhoria das instituições nacionais; e, (3) a elaboração de um pensamento crítico voltado à construção e à aplicação de um Direito mais adequado à realidade brasileira no século XXI.⁸² Atualmente, o PPGPD/UFSC, cuja área de concentração perpassa o Direito e Acesso à Justiça, atua sob três linhas de pesquisa, todas voltadas a estudos e explorações de casos/questões práticas do Direito e do sistema de Justiça, conforme se depreende do sítio eletrônico do Programa:

(1) Acesso à Justiça e Formas Adequadas de Resolução de Conflitos: a administração da justiça sob o enfoque do diálogo e da participação. Linha de pesquisa destinada a abrigar pesquisas aplicadas, voltadas à solução de problemas práticos atinentes ao acesso à justiça, com foco nos seguintes elementos: formas adequadas de resolução de conflitos (negociação, mediação, conciliação, arbitragem, audiências públicas, agências reguladoras,

⁸² UFSC. *Regimento*. Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Disponível em: <https://mpd.posgrad.ufsc.br/legislacao-do-ppgpd/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

cartórios extrajudiciais e ombudsman); legislação brasileira contemporânea relativa às Formas Adequadas de Resolução de Conflitos; articulação entre as Formas adequadas de resolução de conflitos e os direitos materiais buscados; a importância do diálogo e da participação na resolução de conflitos;

(2) Acesso à Justiça e Processos Jurisdicionais e Administrativos: a administração da justiça sob o enfoque do combate e da cooperação. Linha de pesquisa destinada a abrigar pesquisas aplicadas, voltadas à solução de problemas práticos atinentes ao acesso à justiça, com foco nos seguintes elementos: Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça; processos jurisdicionais; processos administrativos; judicialização da política e intervenção judicial em políticas públicas; legislação brasileira contemporânea relativa aos processos jurisdicionais e administrativos; articulação entre os processos jurisdicionais e administrativos e os direitos materiais buscados; a importância do “duelo” e da cooperação na resolução de conflitos; e,

(3) Processo Legislativo, Controle, Inovação e Novas Tecnologias. Linha de pesquisa destinada a contemplar o avanço tecnológico e o apelo da sociedade por inovações que sigam os princípios da transparência, acesso à informação, integridade, entre outros, que desafiam a área jurídica a se reinventar e mostrar que está apta às novas demandas da sociedade do conhecimento, e mais que isso, do compartilhamento do conhecimento e da visão sistêmica. As pesquisas estão voltadas para a análise e soluções que garantam a democratização e transparência de órgãos públicos. A pesquisa, atuando na formação dos quadros do Estado, se propõe a qualificar profissionalmente os agentes estatais da área do Direito e áreas afins, de forma a ajudar na solução dos problemas hoje existentes no âmbito do sistema de justiça (UFSC, [2023], não paginado).

Diferentemente da formação obtida com o mestrado acadêmico, no mestrado profissional do PPGPD/UFSC, o discente desenvolve, ao longo do curso, um estudo de caso, com vistas à entrega do trabalho final de conclusão do curso (dissertação), conforme art. 63 do Regimento Interno do programa. Metodologicamente, “[...] o estudo de caso é um método muito utilizado em pesquisas qualitativas, desenvolvendo-se em uma situação natural, rica em dados descritivos e que focaliza a realidade de uma forma complexa e contextualizada” (Galdeano; Rossi; Zago, 2013, p. 372).

Desde o início do programa (2016) até o presente momento, já foram formados 96 (noventa e seis) Mestres em Direito, o que significa afirmar, portanto, que o PPGPD/UFSC incursionou o estudo de 96 (noventa e seis) casos práticos atrelados ao sistema de justiça, a permitir a prospecção de medidas alternativas à judicialização e promoção material de acesso à justiça. Atualmente, o PPGPD/UFSC possui convênio com cinco instituições:

- (1) Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Convênio 18/2021), com oferecimento de 24 vagas para magistrados/servidores efetivos e 4 vagas para ampla concorrência (público externo ao TJSC);
- (2) Tribunal de Contas de Santa Catarina (Convênio n. 2022/0120), com oferecimento de 10 vagas;
- (3) Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com oferecimento de 3 vagas;
- (4) Academia de Polícia Civil de Santa Catarina (Convênio n. 2022TN001637), com oferecimento de 10 vagas; e,
- (5) Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Convênio n. 2022/0086), com oferecimento de 10 vagas.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Semesp⁸³ sobre cursos de pós-graduação no Brasil, divulgada em novembro/2021, a procura pela especialização superior aumentou sensivelmente nos últimos anos. Segundo o levantamento, entre os alunos do mestrado e doutorado, houve um crescimento considerável de 18,1% em 2021, chegando a 441 mil matrículas. No caso do Mestrado Profissional em Direito do PPGPD/UFSC, a procura pelo curso tem aumentado visivelmente, o que demonstra que os profissionais da área jurídica estão em constante busca de aprimoramento de suas habilidades em benefício das atividades que desempenham. Veja-se, por exemplo, que o número de inscritos no edital de ampla concorrência (normalmente ofertando 4 vagas por processo seletivo) tem aumentado: 2022 – 29 inscritos; 2021 – 33 inscritos; 2019 – 126 inscritos; 2018 – 94 inscritos; 2017 – 50 inscritos; e, 2016 – 12 inscritos.⁸⁴

A procura pelo Mestrado Profissional em Direito da UFSC demonstra o novo perfil dos profissionais da área do Direito: a busca pela capacitação que lhe possibilite acompanhar e incorporar os processos de inovação, formular projetos voltados a responder os problemas identificados na prática profissional, assim como avaliar o impacto das intervenções (produção do novo conhecimento que possibilita o desenvolvimento organizacional). Tanto é que, para os professores José Isaac Pilati e Orides Mezzaroba, na formação profissional em Direito “o estudante é desafiado a partir de um caso concreto da sua experiência profissional, a descrever o problema

⁸³ SEMESP. Mapa do ensino superior. *Semesp*, São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/>. Acesso em: 08 maio 2023. Importante contextualizar que a pesquisa feita pelo Instituto Semesp foi elaborada a partir de dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Dados), divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), referentes ao segundo trimestre dos anos 2016 a 2021, além de dados de um levantamento realizado pelo Instituto em outubro de 2021 e informações extraídas site do Ministério da Educação.

⁸⁴ UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado Profissional em Direito – MPD. Brasil: UFSC, [2023]. Disponível em: <https://mpd.posgrad.ufsc.br/>. Acesso em: 08 maio 2023.

em sua casuística e a construir soluções com auxílio de aportes teóricos do Curso, da instituição em que labora e da pesquisa a que se devota” (Pilati; Mezzaroba, 2020, p. 166). Segundo tal reflexão, esse tipo de postura metodológica contrasta com o modelo tradicional do ensino jurídico brasileiro, ou seja, que privilegia o caminho inverso, de partir do abstrato para o concreto (Pilati; Mezzaroba, 2020).

Pode-se dizer que as motivações institucionais – tanto daquelas que partem do PPGEP/UFSC, quanto das instituições que firmaram os convênios para a capacitação de seus servidores – para o desenvolvimento do Mestrado Profissional em Direito, são, dentre outras:

- (1) a necessidade de estimular a formação de mestres profissionais habilitados para desenvolver atividades e trabalhos técnico-científicos em temas de interesse público;
- (2) a necessidade de identificar potencialidades para atuação local, regional, nacional e internacional, por órgãos públicos e privados, empresas, cooperativas e organizações não-governamentais;
- (3) a necessidade de atender, particularmente nas áreas mais diretamente vinculadas ao mundo do trabalho e ao sistema produtivo, a demanda de profissionais altamente qualificados;
- (4) as possibilidades a serem exploradas em áreas de demanda latente por formação de recursos humanos para o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do País;
- (5) a necessidade de capacitação e treinamento de pesquisadores e profissionais destinados a aumentar o potencial interno de geração, difusão e utilização de conhecimentos científicos no processo produtivo de bens e serviços em consonância com a política industrial brasileira; e,
- (6) a relevância social, científica e tecnológica dos processos de formação profissional avançada, bem como o necessário estreitamento das relações entre as universidades e o setor produtivo (Ferreira, 2015, p. 10).

A formação por meio do Mestrado Profissional em Direito na UFSC, que aqui se delinea, contribui, a nosso sentir, para o conhecimento, pesquisa e extensão por meio da compreensão dos contextos e dos fenômenos envolvidos no âmbito da prestação jurisdicional e da formação acadêmica dos profissionais que lidam diretamente com o Direito e a Justiça. A perspectiva traçada apresenta subsídios que possibilitam gerar conhecimentos voltadas à solução de problemas práticos atinentes ao acesso à justiça e combate à judicialização, além de auxiliar a formação prática e científica aprofundada, visando desenvolver competências técnicas, científicas e metodológicas nos campos da investigação e promoção de mecanismos eficazes de acesso à justiça.

Esse panorama da profissionalização, voltado à resolução de problemas práticos, perpassa pela necessidade de reflexão do profissional atuante no Direito “considerando a realidade do grupo social, suas carências, suas dificuldades, bem como

analisando o que pode ser feito de imediato para mudar o parâmetro atual” (Kohl; Ardenghi, 2018, p. 5), mormente porque essa formação em nível de pós-graduação (Mestrado Profissional em Direito) voltada à *práxis* jurídica “alia-se a ideia de que os profissionais da justiça e da segurança devem ser orientados pela promoção dos direitos humanos, dos princípios da dignidade, do respeito à diversidade, da solidariedade, como reflexo de uma sociedade democrática” (Kohl; Ardenghi, 2018, p. 11).

O desenvolvimento de um programa de pós-graduação profissional, a nível de mestrado, pode ser compreendido como uma evolução natural dos avanços da Ciência e da Tecnologia cujas necessidades de ir além das fronteiras de cada disciplina do aspecto de preparação apenas para a docência eram prementes para a cooperação do saber, da pesquisa e de casos problemáticos que circundam a sociedade. Justamente a partir da multi, trans e interdisciplinaridade que surgiu o Mestrado Profissional, voltado “ao mundo produtivo, ao desenvolvimento de processos e produtos”, a demandar a “aproximação com diversos agentes sociais e políticos” (Ferreira, 2015, p. 9).

Segundo Lydia Masako Ferreira (2015), o Mestrado Profissional possibilita a capacitação do discente para a prática profissional avançada e transformadora de procedimentos e processos aplicados à realidade prática, por meio da incorporação de método científico. Tal capacitação tem o condão de habilitar o profissional para atuar em atividades técnico-científicas e de inovação; formação de profissionais qualificados pela apropriação e aplicação do conhecimento embasado no rigor metodológico e nos fundamentos científicos; e, incorporação e atualização permanentes dos avanços da ciência e das tecnologias. A metodologia do Mestrado Profissional em Direito capacita o operador do sistema de justiça, tendo como foco a gestão, a produção técnico-científica na pesquisa aplicada ao caso concreto e a proposição de inovações e aperfeiçoamentos tecnológicos para a solução de problemas específicos.

Considerações Finais

A partir das premissas levantadas ao longo do estudo, é possível compreender que a perspectiva do ensino universitário sob o viés da Multidisciplinaridade, Pluridisciplinaridade, Transdisciplinaridade e Interdisciplinaridade contribui para a formação de cidadãos mais conscientes, aptos para decidirem e atuarem na realidade social, de modo comprometido com a vida, com o bem-estar, o que, aliás, vai ao encontro dos objetivos republicanos do Brasil, no sentido de promover uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobre-

za e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme art. 3º da Constituição da República federativa do Brasil de 1988.

Frente à diversidade de demandas que emergem da sociedade, é possível entender que a formação acadêmica, em uma perspectiva de *práxis*, junto aos problemas sociais que exigem atuação jurídica, pode favorecer a materialização do acesso à justiça, por permitir seja lidado diretamente com os direitos e suas violações, contribuindo com a construção de uma sociedade justa, na medida em que incorpora a noção de justiça no sentido ampliado

Isso porque, a possibilidade de se perceber o conflito de forma positiva pela academia, consiste em uma das principais alterações da chamada moderna teoria do conflito. A partir do momento em que se percebe o conflito como um fenômeno natural na relação de quaisquer sujeitos e grupos sociais é que é possível se perceber o conflito de forma positiva, a permitir, assim, seja a condução do ensino-aprendizado dos discentes [re]direcionada à entrega de subsídios, teóricos e práticos, capazes de possibilitar a mudança do contexto social e quebra da curva da judicialização em massa.

Notadamente, é justamente por meio das atividades desenvolvidas na academia que se viabiliza o envolvimento entre o processo de ensino-aprendizagem e os problemas locais enfrentados pelas comunidades, a partir de uma relação dialógica de construção de novos paradigmas que visam a mudança estrutural na mentalidade dos cidadãos e dos sistemas narrativistas do tecido social. A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e estudos de casos práticos apresenta-se como a tônica de criação de espaços de transformação social, nos quais há a promoção dos direitos humanos e efetivo acesso à justiça.

Vale dizer, portanto, que a rápida evolução do conhecimento tem exigido dos graduados formação avançada, atualizada e com olhos voltados à solução prática dos problemas, sem prejuízo, é claro, do aspecto teórico. Tanto que o contexto atual de aceleração do desenvolvimento humano e social tem induzido a busca de recursos humanos que permitam uma transferência mais rápida dos conhecimentos gerados na Universidade para a sociedade.

Diferentemente da formação obtida com o mestrado acadêmico, no mestrado profissional do PPGPD/UFSC, o discente desenvolve, ao longo do curso, um estudo de caso, a desenvolver-se em uma situação natural, rica em dados descritivos e que focaliza a realidade de uma forma complexa e contextualizada. Desde o início

do programa até o presente momento, já foram formados 96 (noventa e seis) Mestres em Direito, o que significa afirmar, portanto, que o PPGPD/UFSC incursionou o estudo de 96 (noventa e seis) casos práticos atrelados ao sistema de justiça, a permitir a prospecção de medidas alternativas à judicialização e promoção material de acesso à justiça. Atualmente, o PPGPD/UFSC possui convênio com cinco instituições.

A busca pelo Mestrado Profissional em Direito da UFSC evidencia a nova tendência dos profissionais da área jurídica: o desejo de adquirir habilidades que lhes permitam acompanhar e assimilar as mudanças e os avanços na área, desenvolver projetos que abordem os desafios encontrados na prática profissional e avaliar o impacto das intervenções (a criação de novos conhecimentos favorece o progresso organizacional).

A evolução dos avanços da Ciência e Tecnologia tem levado ao desenvolvimento de um programa de pós-graduação profissional no nível de mestrado. Esse programa vai além das fronteiras de cada disciplina, pois a preparação para a docência já não é suficiente. Ele busca promover a cooperação no conhecimento, na pesquisa e na resolução dos problemas que afetam a sociedade.

A participação, portanto, no Mestrado Profissional em Direito na UFSC contribui significativamente para o conhecimento, para a pesquisa e para a extensão, ao compreender-se os contextos e os fenômenos relacionados à prestação jurisdicional e à formação acadêmica dos profissionais que lidam com Direito e Justiça. A estrutura do PPGPD/UFSC oferece suporte para gerar conhecimento direcionado à solução de problemas práticos relacionados ao acesso à justiça e redução da judicialização. Além disso, promove uma formação prática e científica aprofundada, com o objetivo de desenvolver habilidades técnicas, científicas e metodológicas na investigação e promoção de mecanismos eficazes de acesso à justiça.

Referências

ALENCASTRO, Ecleria Huff de. *O serviço social nos núcleos de prática jurídica das instituições de ensino superior do Rio Grande do Sul: entre o acesso à justiça e a reprodução da injustiça*. 175 f. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/466/1/423949.pdf>. Acesso em: 04 maio 2023.

AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Manual de mediação judicial*. Conselho Nacional de Justiça. 6. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2d4dbfec54.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 maio 2023.

BURON, Roberto Montagner. O papel da universidade na formação do perfil profissional. Salão do conhecimento: ciência alimentando o Brasil. Evento: *XXI Jornada de Pesquisa*, Unijuí, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/adilson.pires/Downloads/7307-Texto%20do%20artigo-31535-1-10-20160923.pdf>. Acesso em: 06 maio 2023.

EDITOR. *Mestrado profissional*. Revista De Administração Contemporânea, 1, p. 145–152, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65551997000200008>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FERREIRA, Lydia Masako. Mestrado profissional e seus desafios. *Revista Do Colégio Brasileiro de Cirurgiões*, 42, p. 09–13, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0100-69912015S01004>. Acesso em: 05 maio 2023.

GALDEANO, Luzia Elaine; ROSSI, Lídia Aparecida; ZAGO, Márcia Maria Fontão. Roteiro instrucional para a elaboração de um estudo de caso clínico. *Revista Latino-americana de Enfermagem*, n. 11, p. 371–375, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-11692003000300016>. Acesso em: 08 maio 2023.

KOHL, Alex Anderson de Lima; ARDENGHI, Luciana Borella Camara. *O papel da educação como instrumento de concretização dos Direitos Humanos*. VI Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia. VI Mostra de Trabalhos Científicos, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/adilson.pires/Downloads/10721-Texto%20do%20artigo-41706-1-10-20190415.pdf>. Acesso em: 04 maio 2023.

LESSARD, Claude. A universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. *Educação & Sociedade*, n. 27, p. 201–227, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100010>. Acesso em: 04 maio 2023.

LIMA, Paulo Gomes; CASTRO, Franciana; CARVALHO, Maria Aparecida Vivian de. Caminhos da universidade rumo ao século XXI: pontos e estratégias para a sua orientação na visão de educadores brasileiros. *Paidéia*, Ribeirão Preto, n. 10, p. 8–27, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-863X2000000100002>. Acesso em: 05 maio 2023.

MEDEIROS, Aurélia Barbosa de; MENDONÇA, Maria José da Silva Lemes; SOUSA, Gláucia Lourenço de Sousa; OLIVEIRA, Itamar Pereira de. A Importância da educação ambiental na escola nas séries iniciais, *Revista Faculdade Montes Belos*, v. 4, n. 1, set. 2011, p. 2. Disponível em: <https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/a-im->

portancia-da-educacao-ambiental-na-escola-nas-series-iniciais.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

PÁDUA, Ildiene Aparecida Vitor Proença; OLIVEIRA, Paulo de Tarso. Acesso à justiça em um projeto de extensão universitária: um estudo da conciliação extrajudicial na resolução de conflitos e mudança cultural. *Rev. Cult. e Ext. USP*, São Paulo, n. 13, p. 109-120, maio 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v13i0p109-120>. Acesso em: 05 maio 2023.

PILATI, José Isaac. MEZZAROBA, Orides. Acesso à jurisdição da justiça nos conflitos complexos: contribuição da experiência romana a soluções por audiência pública judicial ou extrajudicial deliberativa. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 165-178, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i1.7838>. Acesso em: 25 abr. 2023.

PIRES, Marília Freitas de Campos. Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade no ensino. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, n. 2, p. 173-182, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-32831998000100010>. Acesso em: 04 maio 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SEMESP. Mapa do ensino superior. *Semesp*, São Paulo, [2023]. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/>. Acesso em: 08 maio 2023.

SILVA, Lucas Jeronimo Ribeiro da; COSTA, Anelice Teixeira. Acesso à justiça e extensão: a contribuição da universidade para a efetivação dos direitos da infância e juventude. *Interfaces - Revista de Extensão da UFMG*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 76-92, jan./jun. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/adilson.pires/Downloads/administrador,+4.+Acesso+%C3%A0+justi%C3%A7a+e+extens%C3%A3o_v2_n2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/adilson.pires/Downloads/administrador,+4.+Acesso+%C3%A0+justi%C3%A7a+e+extens%C3%A3o_v2_n2%20(1).pdf). Acesso em: 05 maio 2023.

SPATTI, Ana Carolina; SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Universidade e pertinência social: alguns apontamentos para reflexão. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior*, Campinas, n. 21, p. 341-360, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000200003>. Acesso em: 05 maio 2023.

TOALDO, Olindo Antônio. *Extensão universitária: a dimensão humana da universidade: fundamentos e estratégias*. Santa Maria: Imprensa Universitária, 1999.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado Profissional em Direito – MPD. Brasil: UFSC, [2023]. Disponível em: <https://mpd.posgrad.ufsc.br/>. Acesso em: 08 maio 2023.

UFSC. *Regimento*. Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Disponível em: <https://mpd.posgrad.ufsc.br/legislacao-do-ppgpd/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

UFSC. *Currículo*. Mestrado Profissional em Direito – MPD. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Santa Catarina: UFSC, [2023]. Disponível em: <https://mpd.posgrad.ufsc.br/curriculo/>. Acesso em: 08 maio 2023.

ACESSO À JUSTIÇA E VÍCIOS CONSTRUTIVOS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: O PROBLEMA DO DANO MORAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva*⁸⁵

*Guilherme Henrique Lima Reinig*⁸⁶

Introdução

O Brasil tem uma política habitacional para as populações de baixa renda, denominada Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O programa foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, destinando-se a minorar o déficit habitacional do país e a fomentar a economia, mediante a geração de emprego e renda na construção civil.

87

Consoante o Relatório de Avaliação do PMCMV do Ministério da Economia⁸⁸ o programa é a principal política habitacional da União, particularmente para o público de menor renda. Foi lançado em 2009 e já entregou mais de cinco milhões de unidades habitacionais. Segundo o Relatório, até o ano de 2019, foram mais de R\$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R\$ 98 bilhões em subsídios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (valores de 2019).

Os números são muito expressivos e demonstram a importância da habitação para os brasileiros. Entretanto, junto com a entrega das unidades habitacionais surgem os problemas construtivos, que podem se configurar pela má execução dos trabalhos ou pelo uso de materiais de baixa qualidade ou, ainda, pela comunhão

⁸⁵ Juiz Federal em Santa Catarina (TRF4). Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁸⁶ Professor Adjunto de Direito Civil da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Membro da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo.

⁸⁷ BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁸⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: Ministério da Economia, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

das duas causas.⁸⁹ De modo geral, as patologias advêm de um modelo de edificação caracterizado por condomínios com centenas de apartamentos, localizados nas periferias das grandes cidades, sem a devida atenção a aspectos qualitativos, o que tem gerado inúmeros problemas não só sociais e urbanísticos, mas, especialmente, vícios construtivos nas unidades ofertadas ao público de baixa renda.

Com isso, veio ao lume o fenômeno da judicialização do direito à moradia digna, que já é uma realidade incontestável nos dias de hoje nos Tribunais e se relaciona com o direito constitucional previsto no artigo 6º da CF/88, segundo o qual “são direitos sociais 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.⁹⁰

Nesse sentido, com a entrega dos apartamentos e com o passar do tempo, os problemas construtivos e sociais começam a surgir nestes grandes conglomerados de apartamentos, aflorando, inexoravelmente, a busca pelo acesso à Justiça. Segundo dados do Conselho Jurídico da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), são mais de 51 mil ações relacionadas a vícios construtivos em imóveis da faixa 1 do PMCMV tramitando na Justiça Federal e mais de 13,7 mil acórdãos nos Tribunais Regionais Federais.⁹¹

O acesso à Justiça é uma garantia constitucional inafastável do cidadão (art. 5º, incs. XXXV e LXXIV, da CF), que tem por escopo realizar uma tutela de direitos adequada, efetiva e tempestiva (art. 5º, inc. LXXVIII, da CF), sendo, portanto, um dos mais básicos direitos do homem na contemporaneidade.⁹² Sendo a garantia dos direitos sociais, dentre eles, a moradia digna para o cidadão, um dever constitucional do Estado, a tendência é o nível de litigiosidade aumentar, uma vez que o déficit habitacional é enorme no Brasil, reclamando dos governos políticas públicas efetivas que resultem na construção de mais e mais condomínios verticais por todo o território nacional.

⁸⁹ Exemplos de vícios construtivos leves: revestimento dos pisos e paredes rachados e desprendendo das superfícies de assentamento, generalizado descolamento dos pisos e azulejos, vazamentos com passagens das águas das chuvas, manchas de umidade nas paredes, infiltrações, rachaduras no entorno e na junção das esquadrias, desnivelamento/descolamento de piso, entupimentos, problemas elétricos etc.

⁹⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2023. (destaque nosso).

⁹¹ NAKAMURA, Juliana. Judicialização de vícios construtivos preocupa construtoras. Brasil: AECweb, 5 mai. 2021. Disponível em: <https://www.aecweb.com.br/revista/materias/judicializacao-de-vicios-construtivos-preocupa-construtoras/21087> Acesso em: 06 jun. 2023.

⁹² BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

Esta situação demanda dos operadores do Direito uma atenção maior ao problema, sendo mister que os juristas tenham à mão ferramentas teóricas e práticas que possam auxiliar na difícil tarefa de distribuir Justiça, de forma igualitária a todos os interessados. Com esse olhar sobre o problema social e jurídico que gravita ao redor do direito à moradia, busca-se, neste texto, conhecer descritivamente a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça, porquanto é a Corte que tem por escopo pacificar a interpretação da legislação federal, especialmente, nos aspectos da responsabilidade civil por danos morais advindos de vícios construtivos. Nesse contexto, este artigo tem por objeto indicar os principais aspectos da jurisprudência da referida Corte no que diz respeito aos danos morais por vícios construtivos, notadamente tendo em vista o PMCMV (item 4), tema cuja compreensão pressupõe uma prévia contextualização dogmática do problema (item 2) e alguns breves apontamentos sobre os vícios construtivos da perspectiva da engenharia civil (item 3).

Breve contextualização dogmática do problema

Antes de indicar as principais tendências da jurisprudência do STJ sobre o problema, é importante realizar uma breve contextualização das perspectivas do direito civil e da engenharia civil.

Nos litígios envolvendo vícios construtivos no PMCMV, há a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que o comprador (mutuário) e o vendedor (construtor) qualificam-se como consumidor e como fornecedor de serviços, nos termos, respectivamente, dos artigos 2º e 3º da citada lei. Portanto, aplica-se à hipótese o regime de responsabilidade civil do Código de Defesa do Consumidor – CDC, o qual se subdivide em duas grandes categorias: a responsabilidade pelo fato do produto e do serviço (arts. 12 a 17 do CDC) e a responsabilidade por vício do produto e do serviço (arts. 18 a 25 do CDC).

Dúvidas existem quanto à legitimidade da Caixa Econômica Federal – CEF para responder por vícios construtivos. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é necessário fazer uma distinção, notadamente quanto à CEF atuar meramente como agente financeiro em sentido estrito ou como agente executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda. Segundo a Corte, nas hipóteses em que atua na condição de agente financeiro em sentido estrito, não ostenta a CEF legitimidade para responder por pedido decorrente de vícios de construção na obra financiada, limitando-se a sua

responsabilidade ao cumprimento do contrato de financiamento.⁹³ Por outro lado, a jurisprudência entende haver a responsabilidade solidária da CEF, aplicando-se também a ela o CDC, na hipótese de figurar não como mero agente financiador, mas assumindo a responsabilidade pela execução e pela fiscalização da obra.⁹⁴

Feita essa ressalva, no caso de aplicação do CDC, pode haver dificuldade de qualificação da hipótese de vício construtivo em uma ou em outra categoria (defeito ou vício do produto ou do serviço). O regime dos vícios (arts. 18 a 25 do CDC) relaciona-se à ideia de inadequação do produto ou do serviço ao consumo a que se destina, enquanto o regime dos defeitos (arts. 12 a 17 do CDC) diz respeito à

⁹³ STJ, REsp n. 1.163.228/AM, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 9/10/2012, DJe de 31/10/2012.

⁹⁴ Nesse sentido cf., dentre outros: "ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MORAIS E MATERIAIS. VÍCIOS CONSTRUTIVOS EM IMÓVEL. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. - No tocante à questão da legitimidade para figurar no polo passivo da demanda originária, invariavelmente tem sido decidido nesta Corte no sentido de que a Caixa Econômica Federal somente tem responsabilidade por eventuais danos estruturais em imóvel financiado se não figurar como mero agente financiador, mas tendo também a responsabilidade pela execução e fiscalização da obra. - Hipótese em que resta configurado o litisconsórcio passivo facultativo entre a CEF e a construtora, ante a responsabilidade solidária dos fornecedores na relação de consumo (arts. 7º, parágrafo único, e 25, § 1º, ambos do CDC), autorizando a parte autora a demandar contra qualquer um dos fornecedores, isoladamente ou em conjunto. - Não se vislumbra hipótese de denúncia da lide, já que, nos termos do art. 88 do Código de Defesa do Consumidor, resta vedado tal instituto, sinalando-se que as normas do CDC são de ordem pública e visam atender à determinação constitucional de proteção ao consumidor". (TRF4, AG 5002843-63.2021.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 08/04/2021); "ADMINISTRATIVO. SFH. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA. ATRASO NA OBRA. RESIDENCIAL SEVILLA TRIANA. CITAÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CDC. LEGITIMIDADE PASSIVA E RESPONSABILIDADE DA CEF. RETORNO AO STATUS QUO ANTE. SOLIDARIEDADE. RESCISÃO CONTRATUAL. CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE EM FAVOR DA CEF. IMPOSSIBILIDADE. RESSARCIMENTO DE VALORES. CLÁUSULA PENAL. CONTRATO EXTINTO. LUCROS CESSANTES. - É lícito ao juízo buscar informações sobre os réus em outros processos para tentar efetivar a citação antes de determinar a sua realização por edital. - O CDC é aplicável aos contratos do SFH. Mas a inversão do ônus da prova não é automática. O fato do contrato ser 'por adesão', por si só, não o torna nulo, sendo necessária a demonstração de abusividade e excessiva onerosidade. - Com efeito, em reiterados julgados, esta Corte já reconheceu a ilegitimidade da Caixa Econômica Federal para responder por pedido de indenização por danos morais e materiais, decorrentes de atraso na entrega da obra e/ou vícios construtivos, quando a sua participação no negócio jurídico está adstrita à função de agente operadora do financiamento, para fins de aquisição do bem. - Contudo, no caso concreto, infere-se da análise do Contrato firmado entre as partes que a atuação da CEF é mais ampla, extrapolando a função de um mero agente financeiro, não havendo como afastar a legitimidade passiva da Caixa e a sua responsabilidade civil solidária pelo atraso na entrega do imóvel. - O descumprimento do prazo para a conclusão da obra, na extensão em que ocorreu, torna cabível a resolução dos contratos, e, ainda que decorrente do inadimplemento de apenas uma das contratantes, qual seja a construtora, não há como afastar as consequências desta rescisão sobre a CEF, uma vez que a rescisão implica no retorno ao status quo ante, com a respectiva devolução dos valores recebidos por cada um dos contratantes. - A pretensão de consolidação da propriedade em favor da CEF é incompatível com a resolução do contrato. - Embora os gastos com ITBI, despachante imobiliário, emolumentos do Registro de Imóveis e comissão de corretagem não possam ser devolvidos, por terem sido pagos a terceiros, há responsabilidade solidária das rés em indenizar os danos que o adquirente teve com esses gastos. - A responsabilidade solidária das rés abrange, apenas, danos morais e danos materiais (lucros cessantes e indenização das despesas realizadas pelo mutuário). - A aplicação cláusula penal contratual em favor dos compradores é incompatível com a rescisão contratual, pois não é possível aplicar cláusula de contrato extinto. - O atraso na entrega do imóvel enseja o pagamento de indenização por lucros cessantes durante o período da mora, sendo presumido o prejuízo do promitente comprador. - Ainda que não comprovados os danos decorrentes de gastos com aluguel de imóvel, deve ser arbitrada indenização em 0,5% do valor do atualizado imóvel por mês de atraso da obra a título de dano emergente até a data da efetiva entrega da unidade imobiliária". (TRF4, AC 5034420-70.2019.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 26/05/2021).

segurança oferecida pelos produtos ou serviços aos consumidores ou terceiros a ele equiparados. Em tese, um vício construtivo pode ser qualificado ora como vício, ora como defeito, o que pode ser relevante principalmente para a determinação do prazo máximo para o exercício do direito pelo consumidor. Com efeito, segundo o artigo 26 do CDC, para os vícios, aplicam-se os prazos decadenciais de 30 (trinta) ou de 90 (noventa) dias, tratando-se, respectivamente, de serviço ou de produto não durável ou durável, enquanto, segundo o artigo 27 da citada lei, prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.

Independentemente da qualificação de um determinado vício construtivo como defeito ou como serviço, e da eventual inadequação das previsões do CDC para a hipótese de vícios construtivos,⁹⁵ a tendência do Superior Tribunal de Justiça é afastar os prazos decadenciais encontrados no CDC na hipótese de ação indenizatória com fundamento em vício construtivo,⁹⁶ orientação essa também seguida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.⁹⁷ Com efeito, a aplicação do prazo decaden-

⁹⁵ Sobre o problema cf. ROSSATO, Willian Nunes. *Prescrição, decadência e vícios ocultos: a responsabilidade negocial do empreiteiro*. São Paulo: Almedina, 2021.

⁹⁶ Nesse sentido: "DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO CONSUMIDOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. VÍCIOS CONSTRUTIVOS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRAZO DECADENCIAL. INAPLICABILIDADE. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. INCIDÊNCIA DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO GERAL DE 10 ANOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO-SURPRESA. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO DIREITO À ESPÉCIE. LEGALIDADE. 1. [...]; 3. Consoante o entendimento firmado pela e. Terceira Turma, a pretensão do consumidor de ser indenizado pelo prejuízo decorrente da entrega de imóvel com vícios de construção não se sujeita a prazo decadencial, quer previsto no Código Civil, quer previsto no CDC. 4. A ação, tipicamente condenatória, sujeita-se a prazo prescricional e, à falta de prazo específico no CDC que regule a pretensão por inadimplemento contratual, deve incidir o prazo geral decenal previsto no art. 205 do CC/02, o qual corresponde ao prazo vintenário de que trata a Súmula 194/STJ, aprovada ainda na vigência do Código Civil de 1916 ("Prescreve em vinte anos a ação para obter, do construtor, indenização por defeitos na obra"). Precedentes. 5. [...] 7. Agravo interno não provido". (STJ, *AgInt no REsp n. 1.918.636/DF*, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 22/9/2021).

⁹⁷ Cf., dentre outros: "CIVIL. PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE FINANCIAMENTO HABITACIONAL. MCMV. VÍCIOS CONSTRUTIVOS NO IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DA CAIXA. DECADÊNCIA. 1. Tratando-se de imóveis financiados através do programa MCMV, com recursos oriundos do FAR, não há dúvidas de que possui a CEF legitimidade para, juntamente com a empresa construtora da obra, responder pelas questões pertinentes ao imóvel financiado, tanto em decorrência de culpa *in elegendis*, quanto *in vigilando*. A CEF não agiu apenas na qualidade de agente financeiro, mas também na de agente fiscalizador de prazos e da qualidade da obra, gerindo os recursos financeiros e técnicos juntamente com a construtora/incorporadora, interferindo diretamente na execução do projeto. 2. A jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que 'os vícios de construção, em regra, agravam-se lentamente com o decurso do tempo, não sendo possível precisar a data em que se tornaram aparentes, razão pela qual considera-se deflagrada a prescrição quando o segurado comunica o fato à seguradora e esta se recusa a indenizar' (REsp n.º 1.479.148/SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, DJe de 08/08/2016). Inaplicabilidade, pois, do prazo decadencial na forma como previsto o art. 26 do CDC, na medida em que os alegados danos não se constituem de vício aparente ou de fácil constatação. Da mesma forma, não há decadência de que trata o art. 445 do Código Civil, pois a parte autora não postula a redibição ou abatimento do preço do imóvel em virtude de vícios na execução da obra, mas sim a reparação ou conserto dos aludidos defeitos construtivos. 3. No que toca à prescrição, foram proferidas decisões em 03/12/2019 pela 2ª Seção do STJ, nas Propostas de Afetação nos Recursos Especiais n.ºs 1.799.288 e 1.803.225, reconhecendo tratar-se de matéria relevante e de grande repercussão jurídica, expressamente determinando o sobrestamento dos processos nos quais o tema esteja em discussão (Tema 1.039 do STJ).

cial de 90 (noventa) dias dificultaria o exercício do direito dos mutuários, em razão de sua exiguidade, razão pela qual, com frequência, entende-se que ele somente se aplica à pretensão de abatimento de preço, substituição do produto ou reexecução do serviço.⁹⁸

Independentemente da qualificação do vício construtivo como defeito ou como vício, nos termos do CDC, a responsabilidade do fornecedor, no caso, o construtor, é independente de culpa.⁹⁹ Assim, comprovado o vício ou o defeito e o nexo de causalidade entre ele e o prejuízo sofrido pelo consumidor, salvo se presente uma excludente de responsabilidade, o fornecedor será responsabilizado. Quanto ao prejuízo, notadamente o moral, embora deva ele ser comprovado pelo autor da ação, em algumas situações a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite o denominado dano *in re ipsa*, presumindo assim o prejuízo.¹⁰⁰

Sem se adentrar no mérito da discussão sobre o denominado dano *in re ipsa*, mesmo nessas hipóteses, é necessário quantificar o valor da indenização por dano moral, prevalecendo, no âmbito do STJ, o denominado “método bifásico”. O procedimento foi apresentado com essa nomenclatura pelo Ministro Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, quando do julgamento do Recurso Especial n. 959.780/ES. A técnica desenvolvida opera-se em duas etapas: na primeira, “deve-se estabelecer um valor básico para a indenização, considerando o interesse jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos semelhantes”. Na segunda etapa, “devem ser consideradas as circunstâncias do caso, para fixação definitiva do valor da indenização, atendendo a determinação legal de arbitramento equitativo pelo juiz”.¹⁰¹

4. Impõe-se, pois, a anulação da sentença, com o retorno dos autos ao primeiro grau, onde deverão permanecer sobrestados para futura deliberação sobre a prescrição, após a manifestação do Superior Tribunal de Justiça, e, se for o caso, sobre as demais questões em discussão”.(TRF4, AC 5010042-38.2019.4.04.7201, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D’AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 03/05/2023).

⁹⁸ Cf., a título ilustrativo: TRF4, AC 5013858-95.2014.4.04.7009, QUARTA TURMA, Relator GIOVANI BIGOLIN, juntado aos autos em 28/01/2021.

⁹⁹ Aparentemente simples, o tema é mais complexo do que a legislação, e a doutrina muitas vezes faz supor. Sobre a complexidade do assunto cf. BASTOS, Daniel Deggau. A responsabilidade pelos riscos e o defeito do produto: uma análise comparada com o direito norte-americano. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219283>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹⁰⁰ Súmula 370 - “Caracteriza dano moral a apresentação antecipada de cheque pré-datado”. Súmula: 388 – “A simples devolução indevida de cheque caracteriza dano moral”. Súmula 479: «As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias.» Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.txt. Acesso em: 22 maio 2023.

¹⁰¹ STJ, Recurso Especial n. 959.780/ES, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 26/4/2011, DJe de 6/5/2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200686845&dt_publicacao=28/06/2022. Acesso em: 04 jun. 2023: “Na primeira fase, arbitra-se o valor básico ou inicial da indenização, considerando-se o interesse jurídico lesado, em conformidade com os precedentes jurisprudenciais acerca da matéria (grupo de casos). Assegura-se, com isso, uma exigência da justiça comutativa que é uma razoável igualdade de tratamento para casos semelhantes, assim como que situações

Essas premissas, embora não esgotem todos as questões dogmáticas relevantes para os casos de dano moral no PMCMV, são indispensáveis para a compreensão do problema na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Feitas essas notas introdutórias, é importante tecer algumas breves considerações sobre o problema da perspectiva da engenharia civil.

Apontamentos sobre os vícios construtivos segundo a engenharia civil

No processo construtivo são raras as oportunidades em que tarefas são executadas mecanicamente ou por robôs. Essa noção é fundamental para fins de compreender o fenômeno construtivo e suas vicissitudes.¹⁰² Destarte, antes de se falar nos problemas de uma obra, é importante conhecer os chamados “agentes construtivos”, pessoas físicas ou jurídicas que tomam parte do planejamento ou da execução das atividades: projetistas, engenheiros, arquitetos, fabricantes de materiais, construtoras, incorporadoras, prestadores de serviços etc.

Eles, geralmente, estão envolvidos em todo e qualquer tipo de edificação, sendo certo que, pela sua expertise e atuação nos trabalhos, são os responsáveis pelos acertos e erros que decorrem do exercício das suas realizações, particularmente em relação às patologias construtivas. Outrossim, merece destaque saber que existe uma ciência a respeito do assunto, denominada “patologia das edificações”.¹⁰³

distintas sejam tratadas desigualmente na medida em que se diferenciam. Na *segunda fase*, procede-se à fixação definitiva da indenização, ajustando-se o seu montante às peculiaridades do caso com base nas suas circunstâncias. Partindo-se, assim, da indenização básica, eleva-se ou reduz-se esse valor de acordo com as circunstâncias particulares do caso (gravidade do fato em si, culpabilidade do agente, culpa concorrente da vítima, condição econômica das partes) até se alcançar o montante definitivo. Procede-se, assim, a um arbitramento efetivamente equitativo, que respeita as peculiaridades do caso. Chega-se, com isso, a um ponto de equilíbrio em que as vantagens dos dois critérios estarão presentes. De um lado, será alcançada uma razoável correspondência entre o valor da indenização e o interesse jurídico lesado, enquanto, de outro lado, obter-se-á um montante que corresponda às peculiaridades do caso com um arbitramento equitativo e a devida fundamentação pela decisão judicial”.

¹⁰² A propósito da engenharia, é interessante essa reflexão: “Quando se vê o engenheiro empregando modelos físicos complexos e matemática sofisticada, fica a falsa impressão de que a engenharia é uma ciência exata. Os modelos são detalhados e os cálculos, precisos, mas embasados em dados não tão exatos. A engenharia se relaciona com a natureza, aplicando materiais, métodos e processos reais, todos com variabilidade inerente, que resulta em incerteza do projeto como um todo. O engenheiro é treinado para estimar tais variáveis e tomar decisões com incertezas. Alguns colegas, inclusive acadêmicos, não atentam a esse fato. A engenharia é posta com as ciências exatas, confundindo os próprios alunos. Matemática, física, química e biologia são imprescindíveis para o desenvolvimento das ciências da engenharia, nas quais os modelos são desenvolvidos, geralmente probabilísticos, porém com certo grau de empirismo. As variáveis são analisadas e adotadas e os riscos, estimados e assumidos. O bom engenheiro é treinado para analisar as variáveis intervenientes no processo e estimar os riscos, com a habilidade de decidir com dados inexatos”. (AGOPYAN, Vahan. *A Engenharia não é uma ciência exata*. *Jornal da USP*. São Paulo, 21 fevereiro 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/a-engenharia-nao-e-uma-ciencia-exata/>. Acesso em: 06 jun. 2023).

¹⁰³ CAPORRINO, Cristiana Furlan. *Patologia em alvenarias*. 2. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2018. p. 42: “Patologia das edificações é a ciência que estuda as origens, as formas de apresentação, os aspectos e as possíveis soluções de anomalias nas edificações e como evitar que qualquer componente de uma edificação deixe de

A norma brasileira NBR 13.752, de 30.12.1996¹⁰⁴ tem por objeto as perícias de engenharia:

- 1.1 Esta Norma fixa as diretrizes básicas, conceitos, critérios e procedimentos relativos às perícias de engenharia na construção civil, bem como:
- a) classifica o objeto quanto à natureza;
 - b) institui a terminologia, as convenções e as notações;
 - c) define a metodologia básica aplicável;
 - d) estabelece os critérios a serem empregados nos trabalhos;
 - e) prescreve diretrizes para apresentação de laudos e pareceres técnicos.

Nesse contexto, o vício construtivo é, ao fim e ao cabo, qualquer manifestação patológica identificada no imóvel (falhas, imperfeições e desconformidades). São anomalias que afetam o desempenho esperado de produtos ou serviços, ou os tornem inadequados aos fins a que se destinam, de molde a causar transtornos e/ou prejuízos materiais aos consumidores. Decorrem invariavelmente de falhas no projeto, ou da má execução pelo fornecedor, ou baixa qualidade dos produtos e insumos, ou ainda da informação defeituosa ou precária sobre como e quando deve ocorrer a sua utilização ou a sua manutenção pelo proprietário.

Dentre os vários conceitos trazidos pela NBR, destacam-se para o estudo os seguintes: ¹⁰⁵

3.28 Defeitos

Anomalias que podem causar danos efetivos ou representar ameaça potencial de afetar a saúde ou segurança do dono ou consumidor, decorrentes de falhas do projeto ou execução de um produto ou serviço, ou ainda de informação incorreta ou inadequada de sua utilização ou manutenção.

3.75 Vícios

Anomalias que afetam o desempenho de produtos ou serviços, ou os tornam inadequados aos fins a que se destinam, causando transtornos ou prejuízos materiais ao consumidor. Podem decorrer de falha de projeto ou de execução, ou ainda da informação defeituosa sobre sua utilização ou manutenção.

3.76 Vícios redibitórios

Vícios ocultos que diminuem o valor da coisa ou a tornam imprópria ao uso a que se destina, e que, se fossem do conhecimento prévio do adquirente, ensejariam pedido de abatimento do preço pago, ou inviabilizariam a compra.

atender aos requisitos mínimos para os quais foi projetado. Anomalias podem ocorrer em consequência de um projeto não adequadamente detalhado ou falhas na execução”.

¹⁰⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil - Procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997. Disponível em: https://reforsonda.com.br/NORMA_NBR_13752.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

¹⁰⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil - Procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997. Disponível em: https://reforsonda.com.br/NORMA_NBR_13752.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

Uma edificação deve apresentar alguns requisitos básicos e essenciais, entre eles: a segurança estrutural, a estanqueidade da água, o conforto térmico e acústico e a durabilidade. As patologias construtivas podem comprometer esses atributos e, por isso, devem ser prontamente evitadas ou corrigidas com as técnicas adequadas.

De modo corriqueiro, o vício construtivo advém de fatores ligados à execução da construção, em face da baixa qualidade da mão de obra empregada e/ou do material aplicado não ser o ideal, bem assim em face da ausência ou precariedade das informações para a utilização e manutenção daquele imóvel residencial. Pode-se afirmar que as infiltrações, as fissuras, os problemas com os revestimentos, com as falhas de pintura interna/externa, com a instalação da parte elétrica, as tubulações de água, entre outros, são exemplos claros de vícios construtivos que costumam sobrevir após a entrega das chaves, à medida que a edificação vai sendo usada pelos habitantes do apartamento ao longo do tempo.

Todavia, também ocorre que muitos dos problemas podem não ser, de fato, patologias relacionadas à etapa da construção. Os efeitos naturais do decurso do tempo e do uso do bem consistem em fatos típicos e naturais. O fim da vida útil de determinado material ou o desgaste causado por fatores externos ou, ainda, problemas advindos de mau uso ou falta de manutenção preventiva pelo usuário não podem ser considerados como vícios construtivos.

Os problemas da construção, para fins de organização e parametrização das ideias, podem e devem ser classificados. Nesse sentido, a leitura da NBR 13.752¹⁰⁶ nos remete a três tipos de vícios: os aparentes, os ocultos e os de solidez e segurança. Os problemas facilmente identificáveis, como não poderia deixar de ser, são os vícios aparentes, porquanto são perceptíveis *primo ictu oculi*. No primeiro olhar e sem necessidade de ferramentas ou conhecimentos técnicos, mediante a visão de qualquer pessoa leiga, é possível identificar fissuras nas paredes, manchas na pintura, pisos soltos, mofo, fios soltos, falta de louça sanitária, de maçaneta na porta, guarnição mal fixada, janelas que não trancam etc. *A contrario sensu*, os ocultos, como o nome sugere, são aqueles que não podem ser vistos ou constatados a olho nu pelo leigo. Geralmente estão escondidos por outros materiais ou por surgirem somente após um determinado tempo de uso da coisa: deslocamento nos revestimentos ou no piso (mau assentamento), vazamentos, infiltrações, curto-circuito, mau funcionamento da parte elétrica, falta de água por entupimento ou de luz por má projeção do quadro elétrico etc. Os vícios de segurança e solidez são os mais im-

¹⁰⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil - Procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997. Disponível em: https://reforsonda.com.br/NORMA_NBR_13752.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

portantes, pois afetam a segurança de se habitar determinado imóvel, especialmente os edifícios de apartamentos, podendo ocasionar não só a ruína ou o desmoronamento, mas também a tranquilidade de se residir no imóvel (aspecto psicológico). Podemos citar as infiltrações generalizadas de água nos tetos e nas paredes, risco de incêndio, movimentos assimétricos nas estruturas, desconformidades aparentes nas vigas de sustentação... enfim, tudo aquilo que cause um dano estrutural ao edifício ou ponha em risco a saúde ou mesmo a vida dos moradores.

Aos engenheiros e arquitetos, de modo geral, compete o exame e o estudo das patologias das construções. Esses trabalhos devem ser materializados em laudos com os requisitos da NBR 13.752. Esses trabalhos têm por objetivo a determinação das causas e das consequências dos problemas manifestados em uma obra, como também o apontamento das soluções para o fim dos problemas.

A NBR 13.752/1996 tipifica quatro tipos de patologia, que são caracterizadas a partir de suas origens: a) a endógena; b) a funcional; c) a natural; e a d) a exógena.¹⁰⁷ A patologia endógena deriva de falhas internas na obra, como por exemplo, a utilização de materiais inadequados ou de baixa qualidade, erros no planejamento ou na execução da obra (mão de obra desqualificada) ou a inobservância das normas técnicas aplicáveis à edificação. É, sem dúvida, o vício construtivo mais corriqueiro, estando presente na maioria dos processos judiciais. De seu turno, a patologia funcional é fruto da manutenção inadequada no imóvel, ou, em alguns casos, a falta dela, reduzindo o tempo de vida útil dos sistemas construtivos. De modo geral, esse problema é gerado pelos próprios moradores que não seguem as orientações de conservação da construção, geralmente constantes do manual do proprietário. Pode-se afirmar que este tipo de patologia é uma exceção a curto prazo, pois a necessidade de manutenção de um equipamento surge após alguns anos de uso. As patologias naturais e as exógenas são causadas por fatores externos à construção. As naturais provêm de fenômenos da natureza, tais como as movimentações de terra (tremores de terra e até terremotos), as tempestades, os furacões, os raios, as variações climáticas abruptas (excesso de calor e de frio no mesmo dia) ou prolongadas no tempo (chuvas fortes e constantes), sem qualquer interferência humana. Por sua vez, a exógena está vinculada aos danos causados por obras ou ações de vizinhos ou por desconformidades dos imóveis confrontantes, isto é, são fruto da ação humana externa.

¹⁰⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. *NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil - Procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997. Disponível em: https://reforsonda.com.br/NORMA_NBR_13752.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

É a partir da entrega e do uso que surgem as manifestações patológicas ou os vícios construtivos. Neste aspecto merece destaque a NBR 16.747/2020, que trata de regulamentar minimamente a inspeção predial, de molde a garantir a segurança da edificação.¹⁰⁸ De acordo com a NBR 16.747, podemos classificar as manifestações patológicas em “anomalias”, quando relacionadas às condições técnicas construtivas (projeto e execução) e “falhas”, quando relacionadas às condições de uso, manutenção e operação.

Outro assunto importante trazido por esta NBR é o grau de risco e o sistema de prioridades na correção das patologias (itens 5.3.5 e 5.3.6). A definição deles envolve a análise do risco ocasionado aos usuários, ao meio ambiente e ao patrimônio, com base nas exigências técnicas, de uso, operação e manutenção da edificação, assim como da natureza da exposição ambiental. Quanto maior o risco à segurança dos usuários, maior o grau de prioridade para enfrentamento das patologias construtivas.

Destarte, o risco crítico é *prioridade 1*. Ele é fruto de problemas construtivos graves e pode causar danos à saúde e à segurança das pessoas, como também ao meio ambiente. Decorrem da perda excessiva de desempenho e funcionalidade causando possíveis paralisações, seja pelo aumento excessivo do custo de manutenção e recuperação, seja pelo comprometimento sensível da vida útil do mecanismo construtivo. Exemplo são as trincas, “pois podem significar o aviso de um possível colapso da estrutura e o comprometimento do desempenho da edificação, além do abalo psicológico que exercem sobre as pessoas”.¹⁰⁹ O risco médio é *prioridade 2*: quando a perda de desempenho é parcial, tendo impacto sobre a funcionalidade da edificação, sem prejuízo à operação de sistemas construtivos e sem comprometer a saúde e a segurança dos moradores. Exemplo são as fissuras na alvenaria não estrutural, nas argamassas, rebocos etc. O risco mínimo é *prioridade 3*. Ele é apto a causar pequenos prejuízos à estética ou à atividade programável e planejada dos usuários, sem incidência ou sem a probabilidade de ocorrência dos riscos críticos e médios, além de baixo ou nenhum comprometimento do valor imobiliário da edificação. As correções podem ser feitas sem urgência e conforme o planejamento financeiro do morador. Exemplos são as eflorescências, que são depósitos de sais acumulados em uma superfície (aspecto esbranquiçado); o empolamento do revestimento argamassado; a presença de água em fachadas de edificações causando a proliferação de

¹⁰⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 16747: Inspeção predial – Diretrizes, conceitos, terminologia e procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: <https://sindicolegal.com/abnt-nbr-16747-2020-inspec%CC%A7a%CC%83o-predial-diretrizes-conceitos-terminologias-e-procedimentos/>. Acesso em: 03 jun. 2023.

¹⁰⁹ CAPORRINO, Cristiana Furlan. *Patologia em alvenarias*. 2. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2018. p. 42.

fungos; a má aderência do revestimento com a alvenaria com o deslocamento dele; os defeitos na pintura (manchas); deslocamento dos pisos; etc.

Vislumbra-se a utilidade das classificações empreendidas pelas NBRs de molde a orientar os profissionais quanto à urgência na solução dos problemas construtivos, especialmente quando afetam a segurança e o conforto dos lares e das famílias.

A jurisprudência do STJ sobre dano moral e vícios construtivos

Feitas essas observações gerais quanto ao tema dos vícios construtivos no PMCMV, é importante ressaltar a relevância do tema do dano moral nesse contexto. A quantidade de decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto não é relevante. Da pesquisa no mecanismo de busca da Corte com as expressões “dano moral” e “vícios construtivos” resultam 26 (vinte e seis) acórdãos e mais de 1.800 (mil e oitocentas) decisões monocráticas.¹¹⁰

Muitas decisões não enfrentam efetivamente o problema, pois aplicam o entendimento sumular do enunciado nº 7 do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual “a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”. Mesmo assim, é possível identificar algumas tendências da jurisprudência da Corte da Cidadania no tema, como se passa a expor.

Primeiramente, em que pese o STJ acolher a ideia de dano *in re ipsa* em outras situações, os julgados da Corte não admitem o dano moral *in re ipsa* para os vícios construtivos, exigindo a prova da “angústia” ou do “abalo psicológico” ou da “significativa e anormal violação de direito da personalidade dos proprietários do imóvel” ou que extrapolem o “mero aborrecimento” de modo a configurar o dano imaterial.

A título ilustrativo, no julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.955.291/RS, relator o Ministro Raul Araújo, a jurisprudência da Corte foi reafirmada ao chamar à colação o seguinte entendimento:

[...] o dano moral, na ocorrência de vícios de construção, não se presume, configurando-se apenas quando houver circunstâncias excepcionais que, devidamente comprovadas, importem em significativa e anormal violação de direito da personalidade dos proprietários do imóvel (AgInt no AREsp 1.288.145/DF, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, DJe de 16/11/2018).¹¹¹

¹¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pesquisa de Jurisprudência do STJ*. Brasília: STJ, [2023]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

¹¹¹ STJ, AgInt no REsp n. 1.955.291/RS, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 14/02/2022, DJe de 02/03/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2023.

Do mesmo Relator, no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.879.379/SP, a Quarta Turma do STJ manteve a compreensão de que para a ocorrência da lesão imaterial é imprescindível a “[...] existência de uma consequência fática capaz de acarretar dor e sofrimento indenizável por sua gravidade”.¹¹²

Dessa forma, não basta a mera constatação de vícios de construção no imóvel, porquanto há que se ter uma motivação adicional, a fim de justificar a ocorrência da lesão extrapatrimonial, mediante fundamentação e provas específicas da angústia e do abalo psicológico.

Além disso, da análise dos acórdãos do STJ constata-se que, na valoração do dano moral, os Ministros limitam-se a observar se houve ofensa ou não “aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”, evitando valores irrisórios (ínfimos) ou exorbitantes (exagerados). Com efeito, veja-se o seguinte excerto de ementa da lavra do Ministro Marco Aurélio Gastaldi Buzzi:

5. A revisão da indenização por danos morais apenas é possível na hipótese de o quantum arbitrado nas instâncias originárias se revelar irrisório ou exorbitante. Não estando configurada uma dessas hipóteses, não cabe reexaminar o valor fixado a título de indenização, uma vez que tal análise demanda incursão na seara fático-probatória dos autos, atraindo a incidência da Súmula 7 desta Corte. Precedentes.¹¹³

Ainda quanto ao valor da indenização, o STJ, atendendo o art. 944 do Código Civil,¹¹⁴ tem orientação de que o direito à indenização deve ser medido pela extensão do dano e a fixação do ‘quantum’ indenizatório deve observar um juízo de razoabilidade e de proporcionalidade, compatível com a reprovabilidade da conduta ilícita, a intensidade e a duração do sofrimento experimentado pela vítima, a capacidade econômica do causador do dano e as condições sociais do ofendido.¹¹⁵

É elucidativa a seguinte parte da ementa do Agravo Interno em Recurso Especial n. 2.076.198/GO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, o qual consigna o entendimento aplicado na Corte quanto à avaliação do dano extrapatrimonial:

1. O valor da indenização do dano moral há de ser fixado, porém, com moderação, em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcio-

¹¹² STJ, AgInt no AREsp n. 1.879.379/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 25/10/2021, DJe de 25/11/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹¹³ STJ, AgInt no AREsp n. 2.130.068/PR, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 12/12/2022, DJe de 16/12/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹¹⁴ Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização”. BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹¹⁵ Neste sentido, o AgInt no AREsp n. 2.218.364/MA, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 03/05/2023, DJe de 08/05/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203065990&dt_publicacao=08/05/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

nalidade, levando em conta não só as condições sociais e econômicas das partes, como também o grau da culpa e a extensão do sofrimento psíquico, de modo que possa significar uma reprimenda ao ofensor, para que se abstenha de praticar fatos idênticos no futuro, mas não ocasione um enriquecimento injustificado para o lesado.¹¹⁶

Outro aspecto a ser destacado consiste em o STJ adotar o método bifásico, por se tratar de “um arbitramento equitativo da indenização por danos extrapatrimoniais”, minimizando uma eventual arbitrariedade ao se adotar critérios unicamente subjetivos, além de afastar eventual tarifação do dano.

Dessa forma, o valor a título compensatório da lesão imaterial é fruto de arbitramento equitativo do magistrado, que deve averiguar o “interesse jurídico lesado” e “as peculiaridades ocorridas no caso para a definição do valor”, consoante pacífica jurisprudência da Corte.¹¹⁷

Por fim, como regra, o STJ não altera os valores fixados nos Tribunais de origem para a compensação do dano moral, os quais variaram de R\$ 4.000,00 a R\$ 30.000,00, aparecendo com mais frequência, coincidência ou não, o valor de R\$ 10.000,00.¹¹⁸

Isto significa dizer que, não encontrando *primo ictu oculi* algum devaneio, a tendência da Corte é manter os valores fixados nas instâncias de origem, permitindo-se exercer um controle jurisdicional por exclusão, ou seja, pela eliminação de quantias que se mostrem evidentemente desproporcionais ou desarrazoadas de seu contexto fático-jurídico.

As decisões trazidas à baila demonstram a inexistência de (a) tarifação do dano imaterial, adotando-se um sistema aberto de valoração, com preferência a um (b) espírito de cautela, com observância dos (c) precedentes, (d) da razoabilidade e da (e) proporcionalidade na fixação de valores. Merece destaque que todos os julgamentos pontuam a necessidade de que a indenização (f) não seja irrisória ou que

¹¹⁶ STJ, Agravo Interno em Recurso Especial n. 2.076.198/GO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/03/2023, publicado no DJe de 16/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200501814&dt_publicacao=16/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

¹¹⁷ STJ, AgInt no REsp n. 1.517.591/MG, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 06/03/2023, publicado no DJe de 09/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500410395&dt_publicacao=09/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023. Igualmente: STJ, AgInt no AREsp n. 2.076.198/GO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/03/2023, publicado no DJe de 16/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200501814&dt_publicacao=16/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

¹¹⁸ Nesse sentido: AREsp 2224353/RS, disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203170754&dt_publicacao=09/03/2023. Acesso em: 07 jun. 2023. Ainda: AREsp 2130068/PR disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201465995&dt_publicacao=16/12/2022. Acesso em: 07 jun. 2023.

(g) cause enriquecimento injustificado ao demandante, proporcionando, de certa forma, limites mínimos e máximos.

Conclusão

As políticas públicas sociais devem ter um incremento nos próximos anos, em especial, as relativas à moradia, a fim de diminuir o déficit habitacional do Brasil, além de patrocinar um dos setores econômicos mais importantes para fins de geração de emprego e renda, qual seja, o setor da construção civil.

Essa tendência vem acompanhada do fenômeno da judicialização do direito à habitação, uma vez que, aparentemente, os controles de qualidade das empresas construtoras estão muito aquém do necessário, importando na generalização de demandas indenizatórias, tanto de dano material, quando as relativas aos danos imateriais ou morais, por força do surgimento de patologias na construção dos imóveis.

Os vícios construtivos são anomalias que afetam o desempenho esperado produtos, ou os tornem inadequados aos fins a que se destinam, de molde a causar transtornos e/ou prejuízos materiais aos consumidores. Decorrem invariavelmente de falhas no projeto, ou da má execução pelo fornecedor, ou da baixa qualidade dos produtos e insumos, ou ainda da informação defeituosa ou precária sobre como e quando deve ocorrer a sua utilização ou a sua manutenção pelo proprietário.

As vítimas afetadas por essas patologias, que tanto atormentam os compradores de imóveis, particularmente, os de baixa renda, tem no Poder Judiciário a esperança de reverterem aquisições de baixa qualidade, procurando não só a reforma dos imóveis, mas, especialmente, uma compensação pelos transtornos havidos com a realização frustrada de um sonho: a compra da casa própria.

Nesse contexto, é necessário pontuar que jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é sensível a essa situação, conformando a sua orientação para reconhecer o abalo moral resultante de problemas construtivos, sendo relevante ressaltar que a Corte não admite o dano moral *in re ipsa* nesse tema. É necessário que ocorra a prova da "angústia" ou do "abalo psicológico" ou da "significativa e anormal violação de direito da personalidade dos proprietários do imóvel" ou que extrapolem o "mero aborrecimento" para se configurar o dano imaterial.

Essa exigência remete à necessidade de instrução processual, com a oitiva dos proprietários do imóvel e provas materiais (fotografias, laudos etc.) uma vez que inexistente presunção de dano. Por outro lado, quanto à valoração do dano moral,

a tendência do STJ é a de não alterar os valores fixados pelos Tribunais de origem, os quais avaliaram a dor moral entre R\$ 4.000,00 a R\$ 30.000,00, verificando-se com mais frequência, coincidência ou não, o valor de R\$ 10.000,00 a título de indenização por danos morais.

Referências

AGOPYAN, Vahan. A Engenharia não é uma ciência exata. *Jornal da USP*. São Paulo, 21 fevereiro 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/a-engenharia-nao-e-uma-ciencia-exata/>. Acesso em: 06 jun. 2023).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 13752: Perícias de engenharia na construção civil - Procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 1997. Disponível em: https://reforsonda.com.br/NORMA_NBR_13752.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR 16747: Inspeção predial – Diretrizes, conceitos, terminologia e procedimento*. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: <https://sindicolegal.com/abnt-nbr-16747-2020-inspec%C3%A7%C3%A3o-predial-diretrizes-conceitos-terminologias-e-procedimento>

BASTOS, Daniel Deggau. *A responsabilidade pelos riscos e o defeito do produto: uma análise comparada com o direito norte-americano*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219283>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. *Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, DF: Ministério da Economia, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. *AgInt no REsp n. 1.918.636/DF*, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 22/9/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. *REsp n. 1.163.228/AM*, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 9/10/2012, DJe de 31/10/2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/22583325/inteiro-teor-22583326>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp n. 1.879.379/SP*, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 25/10/2021, DJe de 25/11/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp n. 2.076.198/GO*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/03/2023, publicado no DJe de 16/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200501814&dt_publicacao=16/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp n. 1.517.591/MG*, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 06/03/2023, publicado no DJe de 09/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500410395&dt_publicacao=09/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp n. 1.955.291/RS*, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 14/02/2022, DJe de 02/03/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno em Recurso Especial n. 2.076.198/GO*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 13/03/2023, publicado no DJe de 16/03/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200501814&dt_publicacao=16/03/2023. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Pesquisa de Jurisprudência do STJ*. Brasília: STJ, [2023]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 959.780/ES*, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 26/4/2011, DJe de 6/5/2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200686845&dt_publicacao=28/06/2022. Acesso em: 04 jun. 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 370*. Caracteriza dano moral a apresentação antecipada de cheque pré-datado; *Súmula nº 388*. A simples devolução indevida de cheque caracteriza dano moral; *Súmula nº 479*. As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2023]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.txt. Acesso em: 22 maio 2023.

CAPORRINO, Cristiana Furlan. *Patologia em alvenarias*. 2. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2018.

GOMES, Orlando. *Responsabilidade civil*. Texto revisado, atualizado e ampliado por Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NAKAMURA, Juliana. Judicialização de vícios construtivos preocupa construtoras. Brasil: *AECweb*, 5 mai. 2021. Disponível em: <https://www.aecweb.com.br/revista/materias/judicializacao-de-vicios-construtivos-preocupa-construtoras/21087> Acesso em: 06 jun. 2023.

NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações: fundamentos do direito das obrigações: introdução à responsabilidade civil*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSSATO, Willian Nunes. *Prescrição, decadência e vícios ocultos: a responsabilidade negocial do empreiteiro*. São Paulo: Almedina, 2021.

A RELEVÂNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES NA ATUAÇÃO DE SINDICÂNCIAS E PROCESSOS DISCIPLINARES COMO CONTRIBUTO NA EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA, IMPESSOALIDADE E ECONOMICIDADE

Elizete Lanzoni Alves¹¹⁹

André Pacheco¹²⁰

Introdução

A ideia central do presente artigo visa discorrer sobre a relevância da atuação das comissões permanentes na atuação de sindicâncias e processos disciplinares como contributo na efetivação da segurança jurídica, impessoalidade e economicidade.

O marco legal referencial está relacionado ao Estado de Santa Catarina, analisado em paralelo com a legislação federal que trata do mesmo tema, tendo em vista a similitude de alguns pontos ou a possibilidade do estudo comparativo, sobretudo, quanto à interpretação jurisprudencial que pode ser utilizada como fonte de pesquisa e interpretação.

O Estado, visando alcançar sua função nuclear na promoção do bem comum e na satisfação das necessidades coletivas, utiliza-se de um aparato administrativo que engloba os servidores públicos, de todas as carreiras, e a estrutura, formada por órgãos que viabilizam a realização das funções, atribuições e ações para o cumprimento das suas finalidades.

Os ocupantes de cargos e funções públicas têm suas atribuições previamente definidas em leis e normas, e recebem, em contrapartida, a remuneração correspondente pelo exercício funcional.

¹¹⁹ Doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Pós-Doutora pela Universidade de Alicante/Espanha. Possui graduação em Direito pela UNIVALI e em Pedagogia pela UDESC. Presidente da Comissão Permanente de Processo Disciplinar do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, professora no Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC e professora Colaboradora na Academia Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Avaliadora ad hoc do MEC/INEP. Presidente do Instituto Cultura Adolpho Ferreira de Mello - ICAM, Vice-Presidente da Academia Catarinense de Letras Jurídicas - ACALEJ. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado junto ao CNPQ e da Associação Brasileira do Ensino de Direito - ABEDI.

¹²⁰ Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Direito da UFSC. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brusque (2010). Atualmente é Analista Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

Além da responsabilidade normativa, há que se considerar o perfil, a vocação e o comprometimento com a carreira e com a essência do serviço público.

Quando há o descumprimento da norma, falha no cumprimento das obrigações funcionais ou qualquer outro fator que enseja a verificação da conduta dos servidores públicos, surge o direito administrativo disciplinar como o meio próprio para apuração de ocorrências anômalas no serviço público.

O procedimento administrativo disciplinar, enquanto gênero, comporta as modalidades sindicância (investigativa, punitiva e patrimonial), processo administrativo disciplinar e procedimento sumário. Cada uma dessas espécies de procedimentos é complexa quanto à instrumentalidade, exigindo capacitação adequada dos integrantes das comissões disciplinares.

Apurar condutas ilícitas de servidores públicos, por si só, é algo complexo para quem não tem formação jurídica. Os estatutos dos servidores públicos, como a Lei 8.112/1990, a Lei Complementar Estadual n. 491/2010 (Santa Catarina), não compreendem todas as normas relacionadas disponíveis. Normas como a Lei nº 9.784/1999 – processo administrativo na administração pública federal, a Lei nº 8.429/1992 – improbidade administrativa, e o Decretos nº 5.480/05 – trata da correição no Poder Executivo Federal, possuem relevantes repercussões na esfera do direito disciplinar.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira trata do Direito Disciplinar e do devido processo legal. A segunda tem como finalidade apresentar a evolução histórica das normas aplicadas ao processo e à comissão disciplinar. A terceira é dedicada às comissões permanentes disciplinares e à relevância de sua existência para a garantia da segurança jurídica, da imparcialidade e da economicidade.

A metodologia utilizada na pesquisa que antecedeu a produção do texto constitui-se do método indutivo aliado à técnica da pesquisa da temática em obras, artigos e legislação, nas modalidades físicas e virtuais.

O processo disciplinar e o devido processo legal

O direito administrativo disciplinar é o ramo do direito administrativo que se ocupa de normas relativas aos deveres e às proibições dos servidores públicos, à tipificação das infrações disciplinares e às penalidades correspondentes a que estão sujeitos, bem como aos procedimentos investigatórios e instrutórios necessários para a apuração de irregularidades e aplicação de penalidades, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Para Sandro Lúcio Dezan (2013, p. 85), o objeto do Direito Administrativo Disciplinar são as regras jurídicas, cujo conteúdo revela direitos e deveres, materiais e processuais, para controle da disciplina interna do serviço público.

O direito administrativo disciplinar indica os limites de exercício do poder-dever da Administração de apurar irregularidades e de punir mediante a imputação de infrações disciplinares. Esse exercício, no entanto, somente será legítimo se, a cada etapa do procedimento que constitui o processo, sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (Brasil, 1988, art. 5º, LV).

Necessário, ainda, para que haja justa causa para o processo disciplinar, que os elementos informativos de que dispõe a Administração indiquem que a conduta de um servidor possa ser qualificada como infração disciplinar. De outra forma, a Administração não está autorizada a instaurar processo contra o servidor.

A análise da justa causa para instauração de processos administrativos disciplinares é feita no momento do juízo de admissibilidade, quando a autoridade administrativa examina os elementos trazidos nos documentos iniciais que acompanham a denúncia ou a representação (Sousa, 2022, p. 48). Tal análise compreende a existência de elementos materiais para instauração de procedimento administrativo, o que envolve o reconhecimento dos limites do poder público, sob pena de indevida invasão da privacidade do agente público (Mattos, 2003, p. 118).

Os dois principais elementos a considerar no estudo do direito disciplinar são, de um lado, o poder-dever da Administração Pública de apurar irregularidades e de punir faltas disciplinares praticadas por servidores públicos, e, de outro, a garantia do devido processo legal, assegurado pela constituição federal, nos termos do art. 5º, LIV, como condição necessária para atos de privação de liberdade ou de propriedade, aqui se entendendo que a infração disciplinar tem por consequência a supressão dos vencimentos pelo tempo em que imposta, ou, até mesmo, o desligamento definitivo do serviço público.

De fato, a penalidade disciplinar afeta diretamente a liberdade e o patrimônio do servidor, ao afastá-lo do exercício do cargo e, conseqüentemente, da aferição dos proventos dele decorrentes. No caso da penalidade de advertência, a repercussão para a liberdade e para o patrimônio do servidor está na possibilidade de aplicação de suspensão quando caracterizada a reincidência, conforme art. 130 da Lei 8.112/1990, bem como em constituir elemento a ser levado em consideração para a aplicação de posterior penalidade, nos termos do art. 128 da mesma lei (Brasil, 1990).

Por outro lado, se a Administração Pública deixa de exercer sua obrigação de apurar e de punir, ela própria, por seus administradores, pode incorrer em ato ilícito na esfera administrativa, na forma de falta disciplinar; na esfera penal, se o ato puder ser tipificado como crime; ou, na esfera civil, se houver prejuízo financeiro, patrimonial ou qualquer outro fato vinculado a esse âmbito. Contudo, o exercício do poder de punir deve cumprir a formalidade prevista na legislação vigente para não representar arbítrio. Por exemplo, a Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019, dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade e comina penalidades a condutas passíveis de realização no âmbito de procedimentos disciplinares (Brasil, 2019).

O devido processo legal no direito disciplinar é a garantia de que os servidores públicos terão seus direitos respeitados, diante do exercício do poder-dever da Administração de apurar irregularidades e punir infrações disciplinares.

No contexto do serviço público, o devido processo legal assegura direitos e garantias procedimentais, prevenindo arbitrariedades e injustiças, quando os servidores são acusados de praticar condutas descritas, em tese, como infrações disciplinares, sendo submetidos a demandas administrativas de investigação, apuração e julgamento dessas condutas.

No ordenamento jurídico brasileiro, as comissões sindicantes e processantes, ao conduzirem os procedimentos disciplinares têm importante papel em garantir que os requisitos do devido processo legal sejam respeitados.

A comissão possui competência para investigar as condutas que implicam irregularidades e violações de normas, bem como para opinar pela aplicação das medidas disciplinares apropriadas e até mesmo fazer recomendações para melhorias institucionais quando verificadas tais necessidades durante a apuração dos fatos e que estejam com elas relacionadas.

O papel da comissão disciplinar é conduzir uma apuração justa e imparcial da conduta imputada ao servidor na portaria inaugural, devendo proporcionar a oportunidade de se defender, aplicando-se as normas estatutárias e subsidiárias para sua plena garantia.

No caso da legislação disciplinar do Estado de Santa Catarina, a cada versão do estatuto dos servidores públicos é possível notar avanços no critério da proteção do devido processo legal e da ampla defesa. A legislação estadual, inclusive, antecedeu a legislação nacional determinando que a comissão disciplinar apresentasse seu relatório após apreciação da defesa, conforme previa o art. 247 da Lei n. 249 de 12 de janeiro de 1949. Da mesma forma, a previsão do relatório de instrução, contendo o resumo dos fatos apurados, as provas produzidas, as convicções da comissão, a

identificação do acusado e das infrações, foi um instituto pioneiro da Lei 6.745 de 28 de janeiro de 1985, inexistente na legislação federal da época (artigo 159, "b" e "c", redação revogada pela Lei Complementar Estadual n. 491 de 2010) (Santa Catarina, 2010).

O poder-dever da Administração pública de apurar e de punir servidores por conduta qualificada como infração disciplinar deve ser exercido dentro dos limites do devido processo legal. Isto significa que os servidores devem ter acesso às acusações ou às alegações feitas contra eles, a oportunidade de responder ou de se defender em um processo decisório imparcial, com possibilidade de recurso a uma autoridade superior ou a um órgão colegiado com competência específica.

Alguns procedimentos podem ser considerados fundamentais para o devido processo legal, como a citação e o acesso à portaria inaugural, à decisão fundamentada da autoridade administrativa que determinou a instauração do procedimento disciplinar, seja sindicância punitiva ou processo administrativo, bem como à íntegra dos autos com todas as peças de convicção. Igualmente importante é a oportunidade de ser ouvido em um interrogatório, a indicação e o acompanhamento de oitivas de testemunhas e provas documentais e periciais.

Ao garantir o devido processo legal, o sistema jurídico procura atingir um equilíbrio entre permitir que a Administração aplique penalidades aos servidores públicos por cometimento de infrações disciplinares e a salvaguarda dos direitos dos servidores a um tratamento justo e a um julgamento imparcial. Isso ajuda a manter a responsabilidade e a justiça dentro do domínio da administração pública.

Esta é a seara de atuação das comissões disciplinares, assegurar que o devido processo legal tenha curso, com as garantias do contraditório e da ampla defesa e possibilitar ao servidor processado falar em sua própria defesa, produzir provas, arrolar e inquirir testemunhas, formular quesitos em provas periciais e participar de todos os atos da instrução. A comissão deve intimar o servidor e seu procurador constituído sempre que um documento for juntado, uma decisão for proferida, ou qualquer ato seja realizado, a fim de que possa se manifestar e exercer o direito do contraditório e da ampla defesa.

A evolução normativa do direito disciplinar no Brasil e o papel das comissões disciplinares

A competência para legislar sobre direito disciplinar, processual ou material, é compartilhada entre os três níveis de entes federados, de acordo com o disposto no art. 39 da Constituição Federal, que determina à União, aos Estados, aos Municí-

pios e ao Distrito Federal a instituição de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Brasil, 1988).

É possível verificar na legislação administrativa disciplinar brasileira três gerações de codificações, todas capitaneadas pela legislação federal e acompanhadas de perto pelas legislações estaduais e municipais. Conforme já mencionado, a legislação disciplinar catarinense sempre foi avançada em relação à legislação federal. A Lei 6.745/1985 era bastante inovadora para a época, especialmente quanto ao processo administrativo, ao determinar a apresentação de um relatório intermediário, antes da defesa, resumindo as provas da instrução. A parte processual da Lei Estadual 6.745/1985 permaneceu em vigor até o advento da Lei Complementar Estadual 491/2010, 20 (vinte) anos depois da edição da Lei 8.112/1990.

Primeira geração de codificação disciplinar

A primeira geração de codificação administrativa disciplinar tem início com o Decreto-lei n. 1.713/1939, que criou o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, o qual, por expressa determinação do art. 1º, poderia ser aplicada, no que coubesse, aos demais entes federados. Dentre as disposições do estatuto, o Título III – Dos deveres e da ação disciplinar, continha as normas de direito disciplinar material e processual (Brasil, 1939).

O direito disciplinar material no Decreto-lei n. 1.713/1939 vem sumarizado constando deveres (art. 224), proibições (arts. 225 e 226), penalidades (art. 231) e casos de previsão de aplicação de penalidades (arts. 232 a 239). A lei contempla ainda um capítulo sobre a responsabilidade civil administrativa (arts. 227 a 230), norma de proibição de exoneração durante o curso do processo (art. 240, Parágrafo único) e normas de competência para aplicação de penalidade disciplinar (art. 242) (Brasil, 1939).

As regras de direito administrativo disciplinar processual estão contidas no Capítulo IV – Do Processo Administrativo. O Decreto-lei n. 1.713/1939 atribuiu obrigação de apurar irregularidades no serviço público às autoridades que delas tiverem ciência (art. 246), e a necessidade de processo administrativo para a aplicação da penalidade de demissão foi afirmada (art. 246, Parágrafo único). A competência para instauração de processos administrativos, no âmbito federal, era estendida a ministros de estado, diretores gerais e chefes de repartições ou serviços (at. 247). O Decreto-lei n. 1.713/1939 estabeleceu, ainda, que os processos disciplinares seriam conduzidos por comissões compostas de 3 (três) servidores, nomeados pela autoridade com competência para instauração, a qual também indicava um dos servidores para atuar como presidente da comissão. O presidente da comissão designaria um

servidor ou servidora para secretariar os trabalhos, podendo ser ou não integrante da comissão (art. 248) (Brasil, 1939).

Os membros da comissão, assim como a pessoa designada para secretariar, eram dispensados das tarefas de suas atribuições funcionais durante a realização de diligências, tinham prazo de 3 (três) dias para iniciar o processo, e prazo de 60 (sessenta) dias, improrrogáveis, para o concluir. Durante a instrução, a comissão estava autorizada a proceder todas as diligências que julgasse convenientes, ouvindo a opinião de técnicos e peritos, quando necessário. Ao final, apresentava relatório à autoridade instauradora, com parecer fundamentado, no qual, se fosse o caso, proporia a aplicação da penalidade cabível, bem como poderia sugerir quaisquer outras providências que lhe parecessem de interesse do serviço público (arts. 249 a 253) (Brasil, 1939).

Na sistemática do Decreto-lei n. 1.713/1939, a autoridade instauradora, após a apresentação do relatório pela comissão, deveria citar o servidor processado com prazo de 10 (dez) dias para defesa. Apresentada a defesa, a autoridade deveria proferir a decisão no prazo de 20 (vinte) dias, sob pena de responsabilidade (art. 256) (Brasil, 1939).

Dois anos mais tarde, o Decreto-lei n. 3.070/1941 trouxe regras obrigatórias a serem adotadas nos estatutos dos funcionários públicos dos estados e dos municípios, de acordo com o modelo do estatuto federal, contudo nada tratou do direito disciplinar, resumindo-se a prescrever que a demissão de funcionário estável dependeria de prévio processo administrativo em que pudesse se defender (art. 26) (Brasil, 1941).

A Lei Estadual n. 249 de 12/1/1949 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Santa Catarina representa a primeira geração de codificação disciplinar, sobretudo, no que se refere ao direito material. A lei catarinense manteve, no Título III – dos deveres e da ação disciplinar, dispositivos praticamente idênticos aos correlatos do Decreto-lei federal em referência aos deveres, proibições, normas de responsabilidade, penalidades, infrações disciplinares, competência para aplicação de penalidades (em paralelismo com as autoridades federais). Contudo, a norma catarinense apresentou algumas diferenças importantes em relação ao direito disciplinar processual da norma federal.

Em divergência ao Decreto-lei n. 1.713/1939, que determinava que a citação para defesa fosse feita pela autoridade instauradora após a apresentação do relatório pela comissão disciplinar, a Lei Estadual n. 249/1949 prescrevia que o relatório da comissão seria apresentado após a defesa escrita. Não havia previsão de relatório

de instrução ou termo de indiciamento que fixasse os elementos (fatos e provas) aos quais o acusado deveria dirigir a defesa (art. 245).

A Lei Estadual n. 249/1949 continha ainda a previsão de citação por edital, com a publicação durante 8 (oito) dias consecutivos, nesse caso, o prazo para a apresentação da defesa era contado a partir da última publicação (art. 245, parágrafo único). Quando ocorria revelia, o presidente da comissão designava um funcionário com a incumbência de apresentar a defesa do acusado (art. 246), representando a única situação de nomeação de defesa *ad hoc*.

Na sistemática da lei estadual de 1949, com a apresentação da defesa, a comissão disciplinar tinha 10 (dez) dias para apresentar o relatório, apreciando separadamente as irregularidades de cada indiciado, as provas colhidas no inquérito e as razões de defesa. Ao final, deveria propor a absolvição ou punição, nesse caso, com a indicação da pena cabível. A comissão poderia sugerir, também, quaisquer outras providências que lhe parecessem do interesse do serviço público (art. 247).

Após a apresentação do relatório, a comissão ficava à disposição da autoridade que tinha determinado a instauração do inquérito para prestar esclarecimentos, sendo dissolvida 10 (dez) dias depois da data em que fosse proferido o julgamento (art. 248).

A principal diferença entre o procedimento administrativo disciplinar regulado no Decreto-lei n. 1713/1939 e o regulado na Lei Estadual de Santa Catarina n. 249/1949 é o momento da apresentação do relatório pela comissão processante. No procedimento da norma federal, o relatório era apresentado antes da defesa, mais se assemelhando a um relatório de instrução ou termo de indiciamento. Por não ter analisado a defesa, a fundamentação e a proposição de aplicação de penalidade não tinham eficácia conclusiva, servindo apenas como orientação para defesa e para a decisão da autoridade administrativa.

O procedimento do Decreto-lei n. 1713/1939 possuía um relatório que encerrava a instrução com a propositura de arquivamento ou de aplicação de penalidade, contudo, não previa um relatório com eficácia conclusiva apresentado após consideração das teses de defesa. Em termos de direito disciplinar processual, a lei catarinense se aproxima da legislação disciplinar de segunda geração, como será visto, justamente por conter a previsão de relatório após a apresentação da defesa.

Segunda geração de codificação disciplinar

A segunda geração de codificação administrativa disciplinar ocorreu com a edição da Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952, que trouxe, no Título IV – Do regime disciplinar, normas de direito material e processual. Em relação ao Decreto-lei n. 1.713/1939, houve uma reorganização da disposição das regras, de modo que o capítulo referente à acumulação (arts. 188 a 193), que se encontrava no Capítulo XII – Da acumulação, do Título II – Direitos e vantagens, passou a estar incluído no capítulo do regime disciplinar, o que foi acompanhado de uma atualização das normas, adequando-as à outra realidade constitucional. Foi criado o Capítulo III – Das proibições, dividindo-se as regras que estavam no Capítulo I – Dos deveres. Manteve-se a estrutura das penalidades e a sistemática da prisão administrativa e da suspensão preventiva (arts. 194 a 216).

Em relação ao processo, a Lei n. 1.711/1952 foi vetor de algumas alterações bastante significativas. Enquanto na sistemática do Decreto-lei n. 1.713/1939, o processo administrativo era obrigatório apenas para a aplicação da penalidade de demissão (art. 246, Parágrafo único), na nova sistemática era obrigatório para aplicação de penas de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade (art. 217, Parágrafo único). Houve previsão de prorrogação do inquérito por mais trinta dias, a juízo da autoridade instauradora, em casos de força maior (art. 220, Parágrafo único).

A exemplo do que dispunha a Lei Estadual de Santa Catarina n. 249/1949, a Lei n. 1.711/1952 inovou na esfera federal ao determinar que a comissão, e não a autoridade, tinha o encargo de citar o acusado com prazo de 10 (dez) dias para apresentar defesa. Avançou, contudo, ao facultar vista do processo na repartição durante o prazo de defesa. No entanto, enfatizava a desnecessidade de um termo de indiciamento ou relatório de instrução. É interessante que o estatuto federal de 1952 qualificava de forma diferente o servidor processado de acordo com o momento do processo, antes da citação, era chamado de “acusado”, depois da citação, de “indiciado” (art. 222).

No estatuto de 1952, havia previsão de prazo comum de 20 (vinte) dias para apresentar a defesa, em casos de mais de um indiciado (art. 222, §1º), citação por edital com prazo de 16 (dezesesseis) dias quando o servidor estivesse em local incerto (art. 222, §2º), e prorrogação do prazo da defesa até o dobro, para diligências reputadas imprescindíveis (art. 222, §3º). Em caso de revelia, previa a possibilidade de designação de servidor da mesma classe para assumir a defesa do indiciado (art. 223).

Com o recebimento da defesa, a comissão apresentava à autoridade instauradora relatório conclusivo acerca da responsabilidade ou não do acusado, sendo o caso, indicaria a disposição legal transgredida (art. 224). Remetido o processo com o relatório, a autoridade, no prazo de 20 (vinte) dias proferiria a decisão (art. 225).

O segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Santa Catarina entrou em vigor com a Lei Estadual n. 6.745 de 28/12/1985 e, em parte, continua até hoje, tendo o seu nome alterado pela Lei Complementar n. 28 de 11/12/1989 para Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, a fim de se adequar à nomenclatura da Constituição Federal de 1988. As normas relativas à acumulação de cargos e às responsabilidades dos servidores no exercício de suas funções ficaram dentro do Título V – Dos Deveres, mas não foram incluídas no Capítulo III – Do Regime Disciplinar.

O direito disciplinar material da Lei Estadual n. 6.745/1985 trouxe muitos avanços em relação à Lei 1.711/1952 e à Lei Estadual n. 249/1949. Conceituou infração disciplinar (135), informou a punição individualizada (art. 135, Parágrafo único), descreveu as condutas e infrações disciplinares (Santa Catarina, 1985). As penalidades variam entre repreensão, verbal ou escrita, a demissão qualificada com incompatibilidade de exercício de cargo ou emprego público pelo período de 5 (cinco) a 10 (dez) anos.

Há previsão da penalidade de cassação de aposentadoria para as seguintes condutas: 1) a prática, no exercício do cargo, de infração disciplinar punível com demissão, 2) o aceite de representação, comissão ou pensão de Estado estrangeiro sem prévia autorização da autoridade competente (art. 140), e 3) não entrar em exercício no cargo, sem motivo justo, após ter sido revertido. A situação desse último caso é idêntica à da cassação da disponibilidade, que será aplicada quando não entrar em exercício do cargo em que foi aproveitado (art. 141).

A lei prevê a possibilidade de reabilitação (art. 144), determina que o ato punitivo mencione os fundamentos da penalidade (art. 145), enumera circunstâncias agravantes (art. 146) e atenuantes (art. 147), cria normas de competência para aplicação de penalidades (arts. 148 e 149) e estabelece prazos prescricionais (arts. 150 e 151).

A parte processual da Lei Estadual n. 6.745/1985 foi revogada pela Lei Complementar Estadual n. 491/2010, mas, enquanto vigente, trouxe maior consistência para o processo disciplinar em comparação com os diplomas legislativos federais e estaduais anteriores. No sistema do texto revogado, o processo disciplinar, e a sindicância, quando houvesse dúvida quanto à veracidade ou exatidão da denúncia,

eram os meios prioritários para apuração de irregularidades, assegurada a ampla defesa, bem como a possibilidade de acompanhar o processo e de constituir procurador (arts. 154, "caput" e 155).

A competência para instaurar processos disciplinares era dos secretários de Estado, autoridades equivalentes e dirigentes de autarquias (art. 156).

A relevância da comissão disciplinar foi reafirmada na Lei Estadual n. 6.745/1985, mantendo o número de 3 (três) membros estáveis no serviço público, ou seja, aprovados no estágio probatório. O presidente da comissão, preferencialmente, deveria ter formação em Direito (art. 157, "caput"). O secretário da comissão, não obrigatoriamente contava entre os membros, e a todos era garantida a dispensa das atribuições do cargo/função durante o curso do processo disciplinar (art. 157, §1º e §2º).

A lei apresentava requisitos para a portaria inaugural, que deveria conter a qualificação funcional dos membros da comissão, o resumo circunstanciado dos fatos, indicação dos prováveis responsáveis e a capitulação. Além disso, estabelecia prazo de 60 (sessenta) dias, com possibilidade de prorrogação pelo mesmo tempo, uma única vez, em caso de força maior (art. 158), para o término do processo.

As fases do processo disciplinar da Lei Estadual 6.745/1985 já são semelhantes às fases das legislações posteriores, como a Lei 8.112/1990 e a Lei Complementar Estadual 491/2010: a) "instalação", que compreende a autuação e a citação do servidor processado para acompanhar o processo; b) instrução, que se materializa na tomada de depoimentos, interrogatório e produção de provas documentais, evidenciando que, ao final da instrução, o dever da comissão em elaborar relatório de instrução com resumo dos fatos apurados, provas produzidas, convicção da comissão sobre elas e identificação do acusado e das transgressões legais; c) defesa no prazo de dez dias, assegurada vista dos autos na repartição; d) conclusão, fase que a comissão conclui pela inocência ou responsabilidade do acusado, indicando o dispositivo infringido e a penalidade a ser imposta; e e) julgamento, pela autoridade processante no prazo de 20 (vinte) dias (art. 159) (Santa Catarina, 1985).

A designação de defensor *ad hoc* na sistemática do processo disciplinar regulado pela Lei Estadual 6.745/1985 ficava limitada aos casos de não atendimento da citação por edital. Nos demais casos, o servidor poderia ser penalizado mesmo sem apresentar defesa escrita (art. 160) (Santa Catarina, 1985).

Havia possibilidade de aplicar, sem processo disciplinar, as penalidades de apreensão e suspensão, mas o processo disciplinar era obrigatório para aplicação de

suspensão superior a 30 (trinta) dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de função de confiança (art. 161) (Santa Catarina, 1985).

Se fosse encontrado indício de cometimento de crime, o processo, após o julgamento, seria remetido à autoridade judiciária, ficando traslado na repartição (art. 162). No curso do processo o servidor não poderia ser exonerado a pedido ou se afastar, a não ser para gozo de licença para tratamento de saúde própria ou de pessoa da família. Poderia ser afastado em suspensão preventiva, prisão administrativa, ou prisão em flagrante (art. 163). Destaca-se que o procedimento ordinário previsto na Lei Estadual 6.745/1985 era muito semelhante aos procedimentos das leis federais e estaduais que a sucederam (Lei 8.112/90 e LC 491/10).

Terceira geração de codificação disciplinar

A Lei 8.112 de 11/12/1990 inaugurou a terceira geração da legislação administrativa disciplinar brasileira. Revogou a Lei n. 1.711 de 28/10/1952, trazendo avanços para o regime disciplinar, para o processo disciplinar e para a atuação da comissão. Houve reformulação dos deveres e proibições e atualização das infrações. As penalidades e as responsabilidades seguem a linha dos estatutos anteriores. Assim são previstos três níveis de penalidades: advertência, suspensão e demissão, bem como três esferas de responsabilidade: civil, penal e administrativa (arts. 121 e 127) (Brasil, 1990).

As mudanças ocorridas na parte processual incluem a criação do procedimento sumário para casos de acumulação ilegal, abandono de cargo e inassiduidade habitual (arts. 133 e 140). Incluem também a formulação da indicição, com a especificação dos fatos imputados ao servidor processado e das respectivas provas (art. 161). Contudo a mudança mais importante é a exigência do contraditório e da ampla defesa em todas as fases do processo, assegurado ao servidor arrolar e reinquirir testemunhas, reinquirir provas e formular quesitos em provas periciais (art. 156) (Brasil, 1990).

A partir da edição da Lei 8.112/1990, em decorrência da nova ordem constitucional, os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório inserem-se no poder-dever da Administração de apurar irregularidades e punir infrações disciplinares, o que refletiu no procedimento, bem como, no papel da Comissão Disciplinar. O procedimento do inquérito passou a ser mais bem detalhado, com regras para oitiva de testemunhas. O interrogatório do servidor processado tornou-se ato obrigatório do processo a ser realizado antes da indicição (art. 159) (Brasil, 1990).

Com a Lei 8.112/1990, as comissões disciplinares ganharam um protagonismo maior na condução de processos disciplinares. Ao passo que o servidor processado e a defesa constituída receberam a prerrogativa de serem cientificados de cada ato realizado no processo, a fim de exercerem o contraditório e a ampla defesa; a comissão, por seu presidente, passou a ter poderes para denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos (art. 156, §1º) (Brasil, 1990).

A formulação da indicição pela comissão, contudo, é a mais importante contribuição da Lei 8.112/1990 para o processo disciplinar. Enquanto na ordem legal anterior, regida pela Lei 1.711/1952, o servidor ficava automaticamente indiciado após concluída a instrução (art. 222) (Brasil, 1952), com a nova lei, a indicição deve ocorrer apenas se, após o inquérito, as provas produzidas indicarem a configuração da infração disciplinar. Se não houver provas suficientes dos fatos imputados ao servidor na portaria inaugural, a comissão não poderá formular a indicição, e, conseqüentemente, o servidor não poderá ser indiciado, não lhe sendo oportunizado apresentar defesa técnica (art. 161) (Brasil, 1990). Neste caso, a comissão deverá apresentar relatório conclusivo, opinando pelo arquivamento por falta de provas (art. 165) (Brasil, 1990).

Ao receber o relatório conclusivo, a autoridade administrativa deve proferir decisão no prazo de 20 (vinte) dias, podendo divergir da comissão se o relatório for contrário à prova dos autos (arts. 167 e 168) (Brasil, 1990). Contudo, no caso de o servidor não ter sido indiciado pela comissão, não será oportunizado o oferecimento da defesa, por isso, a autoridade estará impedida de aplicar qualquer penalidade. Se a autoridade divergir da comissão e considerar que há provas suficientes para configuração da infração disciplinar, deve anular o processo a partir do final do inquérito, bem como determinar a constituição de outra comissão para formular a indicição e oferecer ao servidor a oportunidade de apresentar defesa técnica.

É interessante pontuar que a nova comissão também goza de autonomia e não está vinculada ao julgamento da autoridade administrativa, podendo, mais uma vez deixar de formular a indicição e apresentar relatório opinando pelo arquivamento, seja em razão da inocência, seja em razão da falta de provas dos fatos imputados ao servidor. Em qualquer dos casos, a fim de prestigiar o princípio da proibição do *bis in idem*, a autoridade administrativa não poderá anular o processo pela segunda vez.

Traçando um paralelo com a legislação administrativa disciplinar de Santa Catarina, por ser uma legislação avançada para época, a parte processual da Lei

Estadual 6.745/1985 coexistiu com a Lei 8.112/1990 por 20 (vinte) anos até sua revogação pela Lei Complementar Estadual 491/2010.

Os procedimentos de sindicância e de processo administrativo correspondentes das duas leis atualmente vigentes na esfera federal e na esfera estadual de Santa Catarina são muito parecidos, especialmente quanto à forma de incidência do contraditório e da ampla defesa, a saber, assegurado ao servidor processado o direito de acompanhar o processo diretamente ou por meio de procurador, arrolar testemunhas, produzir provas, e quando se tratar de prova pericial, formular quesitos (art. 45, "caput").

Em ambas as leis vigentes, assim como nos demais estatutos dos servidores públicos estaduais e municipais, todos os atos que violem os princípios da ampla defesa e do contraditório padecem de nulidade e podem ser causa de anulação de atos subsequentes que deles dependam dentro do processo.

Após a Constituição de 1988, não é mais possível aplicar sanções disciplinares sem a regular tramitação de processo administrativo disciplinar ou sindicância punitiva.

Ato administrativo. Advertência aplicada ao professor, regido pela Lei 500/1974. Sanção contida no gênero repreensão, escrita em livro de Atas da Unidade Escolar, com característica disciplinar. Ausência do devido processo legal. Punição pela verdade sabida. Lesão a princípio constitucional. Recursos improvidos. "Após o advento da Carta Magna de 1988, já não mais se admite aplicar qualquer sanção disciplinar pela verdade sabida sem que ao servidor público, sob suspeita da prática da mais leve infração a dever funcional, seja assegurada ampla defesa dentro do devido processo legal" (TJSP – Ap. 156.396-5/8-00 – 2.^a C. de Direito Público – j. 22.10.2002 – Rel. Alves Bevilácqua – JTJ-LEX 262/105) (Stoco; 2015, p. 448).

A Lei Complementar Estadual n. 491/2010 tem o procedimento consideravelmente mais detalhado que o da Lei 8.112/1990, com admissão expressa de prova emprestada desde que respeitado o contraditório (art. 44, parágrafo único), indicação das informações de contato que devem ser prestadas pelo advogado (art. 45, §1º), a ordem de oitivas das testemunhas, primeiro as testemunhas da comissão, em seguida o interrogatório, após as testemunhas de defesa (art. 46) (Santa Catarina, 2010).

Considerando-se a jurisprudência penalista, subsidiária do processo administrativo disciplinar, é necessário fazer novo interrogatório se após este ato surgirem novas provas. A lei estadual estabelece ainda o número de testemunhas que podem ser arroladas pelo processado, 3 (três) por fato até o máximo de 10 (dez) (art. 46, §4º), formalidades a serem cumpridas nas intimações de testemunhas (art. 47), obri-

gatoriedade de as testemunhas prestarem depoimento, inclusive com a previsão de solicitação de força policial para tomada das oitivas no departamento policial (art. 50) (Santa Catarina, 2010).

Alguns dispositivos da Lei Complementar Estadual 491/2010 devem ser balizados com os princípios da ampla defesa e do contraditório, como em caso de necessidade de ouvir mais de dez testemunhas, ou mais de três testemunhas sobre um fato, a fim de obter melhor esclarecimento do ocorrido, em divergência ao texto do art. 46, §4º (Santa Catarina, 2010). A previsão de que uma testemunha externa ao serviço público que se recuse a depor perante a comissão seja ouvida no departamento policial por meio de perguntas encaminhadas pelo presidente da comissão está sob o manto da inconstitucionalidade.

Quanto à condução coercitiva de testemunha, a presidência da comissão disciplinar, ou mesmo uma autoridade administrativa não tem poder de determinar que a autoridade policial realize esse tipo de ato, o que compete apenas à autoridade judicial.

O relatório de instrução, conforme consta na Lei Complementar Estadual 491/2010, é muito parecido com a fórmula de indiciamento da Lei 8.112/1990. Ele deve conter uma descrição ou resumo dos fatos, as provas produzidas, a convicção da comissão sobre as provas, a identificação do acusado e das transgressões legais (art. 53) (Santa Catarina, 2010). Após a apresentação do relatório, o acusado e seu procurador serão intimados para apresentar defesa técnica no prazo de 15 (quinze) dias.

Importante ressaltar que, ao elaborar o relatório de instrução, de acordo com a sistemática da Lei 491/2010, a comissão pode entender que a conduta descrita na portaria inaugural não configura infração disciplinar, que não há prova suficiente para a responsabilização administrativa disciplinar, que o acusado não foi o autor da conduta, entre outras situações em que a convicção da comissão poderia ser antever o arquivamento do processo (Santa Catarina, 2010).

Resumo da evolução histórica do direito disciplinar brasileiro

Em resumo, após discorrer sobre a evolução do direito disciplinar brasileiro, especialmente do processo, é possível verificar três fases de evolução, que podem ser chamadas de “gerações” do direito disciplinar.

A primeira geração de direito disciplinar teve início com o Decreto-lei 1713/1949 e o Decreto-lei 3070/1941, nessa fase após o encerramento da instrução,

que poderia ser realizada sem prestigiar as garantias do contraditório e da ampla defesa, a comissão apresentaria relatório com propositura da penalidade cabível. Ao receber o processo com o relatório, a autoridade determinaria a citação do réu para apresentar defesa.

Na segunda geração de direito disciplinar, com a edição da Lei Estadual n. 249/1949 (Santa Catarina, 1949) e da lei 1.711/1952, o inquérito seguia sem necessidade da ampla defesa e do contraditório. A marca mais característica desse momento histórico da legislação e da prática administrativa é a citação do servidor processado com prazo para apresentar defesa após a instrução, antes da apresentação do relatório pela comissão, com a possibilidade consultar os autos no ambiente da repartição.

A terceira geração de codificação disciplinar foi inaugurada no Estado de Santa Catarina com a Lei Estadual 6.745/1985, e, no âmbito nacional, com a Lei 8.112/1990. Faz parte dessa geração também a Lei Complementar Estadual n. 491/2010, que adequou o procedimento disciplinar aos princípios do contraditório e da ampla defesa como preconizado pela Constituição Federal de 1988. A marca mais importante dessa geração é o relatório de instrução ou termo de indicição (Lei 8.112/1990), no qual a comissão especifica os fatos imputados e as respectivas provas. O termo ou fórmula de indicição é elaborado pela comissão disciplinar ao término da instrução, e serve para orientar a defesa nos pontos a que deve se ater, sendo a verdadeira peça acusativa do processo. Conforme Manual da Controladoria Geral da União:

O termo de indicição é precedido por ata, elaborada pela comissão processante, na qual se delibera pelo encerramento da fase instrutória em vista da colheita de material probatório suficiente ao indiciamento do servidor acusado.

O termo de indicição irá imputar ao servidor a prática de uma ou mais infrações disciplinares. Em razão disso, para que o servidor passe à condição de indiciado, ele necessariamente deverá ter figurado como acusado no processo, ou seja, ter sido notificado como tal para acompanhar toda a produção de provas, assegurando-se que também tenha sido intimado para interrogatório, sob pena de serem violados os princípios do contraditório e da ampla defesa (CGU; 2022, p. 64).

A relação entre o papel das comissões disciplinares e a evolução da codificação disciplinar no Brasil, desde o final da década de trinta, quando o primeiro ordenamento foi expedido no âmbito nacional, é de um crescente aumento do seu protagonismo à medida que a proteção ao devido processo legal e às garantias do contraditório e da ampla defesa vão ganhando corpo.

O primeiro estatuto dos funcionários públicos da união, editado durante a ditadura de Getúlio Vargas, previa que o relatório da comissão disciplinar fosse elaborado ao término da instrução, antes de apresentada a defesa. A decisão de indiciar o servidor cabia à autoridade administrativa, que, ao receber os autos do processo com o relatório da comissão, podia determinar o arquivamento, ou determinar a citação para apresentar defesa.

No período da segunda geração de codificação disciplinar, a indicição era automática ao término da instrução, sem espaço para um relatório de instrução ou termo de indicição. O relatório da comissão era elaborado após a apresentação da defesa, e não vinculava a decisão da autoridade administrativa.

Com a terceira geração de codificação disciplinar, o protagonismo da Comissão Disciplinar aumenta ainda mais. Ela passa a ter dois momentos para se manifestar. O primeiro deles é após a instrução, quando deve expor as provas apuradas nessa fase. O segundo momento é após a defesa, quando a comissão deve opinar pelo arquivamento ou aplicação de penalidade, inclusive, indicando a possibilidade de mediação e/ ou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. No caso da mediação e do TAC, podem ser propostos antes da instauração do processo disciplinar ou sindicância punitiva, como forma de evitá-los ou na condição de substituição da penalidade até 15 (quinze) dias de suspensão e mediante requisitos, por exemplo, não estar em estágio probatório, não ter respondido a processo disciplinar ou sindicância nos últimos três anos ou não ter se submetido ao TAC anterior.

Na legislação disciplinar brasileira, não há referência às comissões disciplinares permanentes, apenas comissões constituídas para os processos.

Comissões disciplinares permanentes e preferencialmente exclusivas desempenham papel relevante na condução dos processos disciplinares e sindicâncias, pela especialidade, preparo e competência que visam garantir a eficiência, a impessoalidade e a segurança jurídica.

O papel da comissão permanente de processo disciplinar

A função primária das comissões disciplinares é apurar fatos que representem irregularidades e condutas que possam configurar infrações disciplinares. Para esse mister, são responsáveis por conduzir investigações completas e imparciais, o que inclui coleta de evidências, oitivas de testemunhas, análise de documentos, e exame de quaisquer informações pertinentes relacionadas com os fatos. Os poderes investigatórios das comissões disciplinares, listados no art. 155 da Lei 8.112/1990, compreendem tomadas de depoimentos, acareações, investigações, diligências ca-

bíveis e produção de prova pericial (Brasil, 1990). No âmbito estadual catarinense a atuação é semelhante à legislação federal.

A comissão disciplinar assegura que o processo cumpra os requisitos legais aplicáveis, zelando pela integridade, pela justiça do procedimento e pelo prestígio aos princípios da transparência, da imparcialidade e da responsabilidade.

As comissões devem conduzir as investigações assegurando o respeito ao devido processo legal, o que inclui disponibilizar acesso aos autos ao servidor processado, oportunizando o acompanhamento do processo e da produção das provas, bem como cientificá-lo de cada ato do processo, a fim de que possa se manifestar em exercício da ampla defesa e do contraditório.

Após o término da instrução, a comissão deve formular a indicição, no caso da lei federal, ou elaborar o relatório de instrução (LC 491/10), no qual apresenta as evidências coletadas, avalia a credibilidade e a relevância das provas até então levantadas, sopesa testemunhos conflitantes, e descreve os fatos e condutas, que, em tese, representam infrações disciplinares, cuja tese definitiva será apresentada após a defesa técnica em relação final ou conclusivo.

Apresentada a defesa, a comissão disciplinar elabora relatório em que define as provas, conclusões e recomendações relacionadas a medidas disciplinares. O relatório final e conclusivo é submetido à autoridade administrativa que determinou a instauração do processo disciplinar. Ainda que as comissões disciplinares não tenham poder de impor sanções disciplinares diretamente, suas recomendações têm peso significativo.

Uma comissão disciplinar permanente representa uma equipe de trabalho responsável por conduzir procedimentos disciplinares dentro de uma instituição ou organização. Tipicamente é estabelecida por uma resolução da autoridade administrativa de nível hierárquico superior com competência para instaurar procedimentos administrativos e aplicar penalidades a servidores. A comissão disciplinar permanente também pode ser criada por instrumento normativo institucional como regimento interno, ou diploma cabível. Funciona como um corpo permanente, disponível para conduzir procedimentos disciplinares, para tanto deve dispor de estrutura suficiente para satisfazer a demanda do serviço público por suas atividades próprias.

Membros de uma comissão disciplinar permanente normalmente são selecionados com base na experiência e no conhecimento em procedimentos disciplinares, legislação pertinente e compreensão dos princípios de justiça procedimental e administrativa. Contudo, não é requisito que o membro de uma comissão disciplinar permanente tenha qualquer experiência ou conhecimentos prévios em proce-

dimentos disciplinares, pois a experiência e o conhecimento vão sendo adquiridos pelos integrantes da comissão com o exercício de suas atribuições na instrução de procedimentos disciplinares.

Membros de comissões não exclusivas dividem essas tarefas com suas atividades funcionais cotidianas, geralmente sendo dispensados do exercício no seu setor funcional enquanto em atividade na instrução dos procedimentos disciplinares. Membros de comissões permanentes e exclusivas atuam instruindo processos disciplinares como sua atividade primária. A experiência das práticas administrativas e de gestão em uma comissão permanente contribuem para aumento da eficiência e da produtividade, possibilitando que comissões de vários processos possam ser formadas por um número relativamente pequeno de servidores.

O número dos componentes de uma comissão disciplinar permanente deve ser adequado à demanda do órgão público a que está vinculada, sendo recomendável o número mínimo de 5 (cinco) membros, para que pessoas diferentes possam compor comissões de sindicâncias e processos administrativos disciplinares relacionados aos mesmos fatos.

A Comissão necessita de uma estrutura específica para conduzir as mediações, sindicâncias e processos no âmbito disciplinar, importa em respeito ao princípio do juiz natural previsto no art. 5º da nossa Carta Magna, pois de acordo com Bacellar (2012, p. 88): “a comissão deve ser: a) permanente, para evitar que o administrador, ao seu talento, selecione os membros integrantes com intuito preconcebido de absolver ou punir” e pela necessidade de unificar o processamento dos feitos de caráter disciplinar e de estruturar e especializar equipe própria, preparada e capacitada para o exercício da função, com conhecimento das técnicas e procedimentos, b) de mediação, tendo em vista o caráter preventivo do trabalho que a comissão pode desempenhar em relação às condutas que passíveis de conversão em infrações disciplinares se não cuidadas com antecedência, o que representa ganho duplo para a administração pública, considerando a pacificidade nos ambientes de trabalho e a conseqüente redução de custos inerentes à instauração de um processo disciplinar ou sindicância; c) exclusiva, posto que o trabalho desenvolvido por uma comissão exige tempo, atenção, dedicação, estudo, realização de atos correlatos às atribuições próprias da condução da sindicância ou processo disciplinar.

A comissão disciplinar permanente pode apresentar a seguinte estrutura:

a) composição por quatro (04) membros titulares. O presidente, obrigatoriamente, cargo de nível superior com formação em direito e os demais

membros titulares, formados por servidores de nível superior, com perfil para atuação em comissões disciplinares;

- b) nomeação, preferencialmente, servidor com nível superior, para a realização de serviço de secretaria, atendimento telefônico, elaboração de ofícios e outros documentos, além, pesquisas processuais e serviços complementares atribuídos ao cargo, sobretudo em razão da necessidade de permanência de um servidor no setor durante as saídas dos membros da Comissão para diligências e audiências nas diversas Comarcas do Estado, bem como substituição de membros em período de férias e outros afastamentos.

Importante destacar que a existência de membros titulares não impede a nomeação de membros *ad hoc*, quando do impedimento de mais de um membro da Comissão ou no caso de necessidade de conhecimento específico em determinada área, aplicando-se pagamento por participação em comissões, ou até mesmo substituição nos períodos de férias e demais afastamentos legais.

A comissão disciplinar permanente, por conta da experiência e do conhecimento em matéria de direito administrativo disciplinar, tem melhores condições de agir com independência, autonomia e imparcialidade em suas deliberações, mantendo-se livre de influências indevidas, conflitos de interesses, ou vieses. Ela opera com transparência, segue procedimentos estabelecidos e promove comunicação entre as partes envolvidas.

A existência de comissão disciplinar permanente e preferencialmente exclusiva objetiva assegurar uma consistente, justa e eficiente condução dos procedimentos disciplinares dentro de uma organização. Ela representa um mecanismo estruturado para processar e punir faltas disciplinares, promover responsabilidade e manter a integridade das normas de hierarquia e de procedimentos de trabalho.

Conclusão

Verificou-se, portanto, que a Administração, a fim de exercer um legítimo poder-dever de apuração de irregularidades, restringe-se pela necessidade da presença de elementos informativos materiais, para que haja justa causa para processar um servidor. Trata-se de garantia do devido processo legal assegurado pela Constituição Federal como condição necessária para atos de privação de bens, considerando que a penalidade infracional tem, por consequência, a supressão dos vencimentos ou desligamento definitivo do serviço público.

No caso da legislação disciplinar catarinense, a previsão de relatório de instrução, contendo resumo dos fatos, provas produzidas, convicções da comissão, identificação do acusado e das infrações, foi instituto pioneiro em relação à legislação nacional, que tem o condão de garantir maior possibilidade de ampla defesa e de contraditório ao processado. Assim, o papel das comissões disciplinares é garantir que os requisitos do devido processo legal sejam respeitados, por meio de apuração justa e imparcial.

Nesse aspecto, ao longo da história do processo disciplinar, observa-se uma evolução das normas relativas ao processo e à comissão. Há um crescente protagonismo no aspecto da evolução do devido processo legal e das garantias do contraditório e da ampla defesa, especialmente na previsão de relatório de instrução, que delimita a acusação e é importante baliza no desenvolvimento daquelas garantias.

Na ditadura Vargas, época do primeiro estatuto dos funcionários públicos da união, neste artigo nominada primeira geração da normativa disciplinar, havia previsão de relatório da comissão disciplinar elaborado ao término da instrução e antes da apresentação da defesa. A decisão de indiciar o servidor era da responsabilidade da autoridade administrativa, que poderia determinar o arquivamento, ou determinar a citação para apresentar defesa.

Na segunda geração da codificação disciplinar, percebe-se que a indicição era automática ao término da instrução, ausente relatório de instrução ou termo de indicição. O relatório da comissão era elaborado após a apresentação da defesa e não vinculava a decisão da autoridade administrativa.

Na aqui chamada terceira geração da codificação disciplinar, observa-se maior protagonismo da Comissão Disciplinar, que, então, manifesta-se em dois momentos: um após a instrução, expondo provas apuradas até então. Outro, após a defesa, quando se deve opinar pelo arquivamento ou aplicação de penalidade, com a inovadora medida de possibilidade de mediação e/ou termo de ajustamento de conduta. Este último, inclusive, como medida substitutiva de procedimentos disciplinares formais, respeitados alguns requisitos, não estar em estágio probatório, não ter respondido a processo disciplinar ou sindicância nos últimos três anos ou não se submeter a termo de ajustamento de conduta anterior.

Nesse viés de evolução das garantias constitucionais na seara disciplinar, tem-se como principal fruto a existência da Comissão Permanente de Processos disciplinar. Tal previsão justifica-se para a Administração Pública, a fim de se buscar a excelência de gestão e o cumprimento de suas finalidades. Para tanto, é preciso rever constantemente suas estratégias administrativas, conduzindo a um planeja-

mento cuja finalidade é o aprimoramento de técnicas e procedimentos inerentes às várias áreas de atuação, dentre elas a gestão de pessoas, incluindo-se a questão disciplinar, ponto considerado essencial, tendo em vista o objetivo maior que é a excelência do serviço prestado e o cumprimento de seus objetivos.

Essa nova *performance* exige profundas alterações nos processos burocráticos os quais entram em disfunção ao longo da evolução do próprio Estado, o que deflagra a necessidade de novas abordagens de gestão pública adequando-se à realidade que as mudanças sociais e administrativas impõem.

O processo administrativo disciplinar, abrangendo também a sindicância, não está à margem do foco de alterações, impondo-se a revisão de seus procedimentos com a finalidade de aperfeiçoá-los. Cumpre às comissões investigativas e processantes e às autoridades julgadoras a observação e atenção em relação a vários aspectos: os princípios constitucionais relativos à Administração Pública, o direito à ampla defesa e ao contraditório, além dos atos de procedimentos como a instauração expedida por autoridade competente, instituição de comissão constituída por servidores que preencham as condições em lei estabelecidas, vista dos autos ao servidor imputado, citação do servidor, presença do servidor e/ou defensor por ele nomeado em todos os atos de tomada de depoimentos, expedição de documentos (intimações, citações e outros), garantia do contraditório e da ampla defesa e cumprimento dos prazos conforme estipulado pela lei.

Dessa forma, verifica-se que o processo administrativo disciplinar eficiente depende diretamente dos membros escolhidos para compor a comissão disciplinar, os quais deverão ser servidores estáveis, responsáveis e conscientes da importante função que irão desempenhar e da verdadeira finalidade do instituto.

A comissão disciplinar permanente tem condições de desenvolvimento de suas atividades de forma mais célere e eficaz, concretizando, assim, os princípios da administração pública e possibilitando que cumpra o importante papel frente à modernização da justiça, bem como seu dever de responsividade em relação à comunidade interna e externa, pois espera-se da Administração Pública a especialização e profissionalização dos procedimentos administrativos visando atender as necessidades e utilidades a que se destina.

Como pode ser observado, uma comissão com tais características envolve um aparato técnico e jurídico, incluindo particularidades procedimentais e perfil de seus integrantes, representando uma ferramenta de especial relevância para a administração, sendo ao mesmo tempo procedimento delicado, do qual a administração é

obrigada, via legislação, a realizar, vindo a aferir responsabilidades administrativas, civil e em certos casos até criminal.

Por representar um procedimento obrigatório e ao mesmo tempo indispensável à gestão pública, busca-se com a comissão disciplinar permanente e, preferencialmente exclusiva, o aprimoramento da estrutura destinada à condução das sindicâncias e dos processos disciplinares.

A norma que determina a criação de uma comissão disciplinar permanente deve prever o pagamento de gratificação por participação em comissão, em razão da isonomia com integrantes de outras comissões existentes, considerando não somente a especialidade, mas a disponibilidade de seus membros, a atuação em horário extraordinário, o trabalho de natureza sigilosa e de confiança, o desempenho de atividades em sindicâncias e processos disciplinares em toda a extensão do órgão público, além das atividades de gestão, porquanto, constitui-se em um setor com organização e estrutura administrativa a exemplo de outros.

Importante enfatizar que o trabalho especializado da Comissão Disciplinar Permanente está em compasso com os pressupostos da Nova Administração Pública e primando por conceitos de transparência e *accountability*, buscando garantir maior efetividade na condução de sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares a partir da composição de corpo técnico especializado e da eliminação de disfunções burocráticas, respeitando os preceitos constitucionais da eficiência administrativa e da razoável duração do processo para dar o cumprimento célere de suas funções.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.173/1939*. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei n. 3.070/1941*. Dispõe sobre o pessoal a serviço dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios Federais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3070-20-fevereiro-1941-413012-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei 1.711/1952*. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.112/1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.784/1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Manual de processo administrativo disciplinar*. Corregedoria-Geral da União. Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: jul. 2023.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito administrativo disciplinar: princípios fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2013.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Necessidade de justa causa para a instauração de processo administrativo disciplinar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, p. 117-128, 2003.

SANTA CATARINA. *Lei n. 249/1949*. Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Santa Catarina. Disponível em http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1949/249_1949_Lei.html. Acesso em: 02 mar. 2023.

SANTA CATARINA. *Lei n. 6.745/1985*. Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1985/6745_1985_lei.html. Acesso em: 02 de mar. 2023.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar n. 491/2010*. Cria o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/491_2010_Lei_complementar.html. Acesso em: 02 mar. 2023

SOUSA, Manoel Messias de. *Manual do processo administrativo disciplinar: uma visão humanista do direito administrativo disciplinar*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

STOCO, Rui. *Processo administrativo disciplinar: processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

A EXPERIÊNCIA DA CRIAÇÃO DE CARGOS EXCLUSIVOS DE JUÍZES PARA ATUAÇÃO NAS TURMAS RECURSAIS E SEUS REFLEXOS NA CELERIDADE DOS JULGAMENTOS

*Vitor Hugo Menozzo*¹²¹

*Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto*¹²²

Resumo: O presente artigo visa analisar se o advento da criação de cargos exclusivos de juízes e a instalação das Turmas Recursais do Sistema de Juizados Especiais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina a partir da edição da Resolução n.º 13, de 21 de agosto de 2019, refletiu positivamente na celeridade do julgamento dos processos que outrora eram distribuídos às Turmas Regionalizadas, afinando-se aos ideais de acesso à justiça e da duração razoável do processo. A pesquisa utilizou como metodologia a revisão bibliográfica e documental realizada mediante consulta de legislação, artigos, dissertações, teses, doutrinas e coleta de dados nos sistemas informatizados de tramitação processual e relatórios institucionais. Serão abordados aspectos teóricos acerca do acesso à justiça, utilizando as considerações pontuadas por Mauro Cappelletti e Bryan Garth. Em seguida será discorrido acerca do surgimento dos Juizados Especiais Estaduais e a evolução legislativa, bem como seus princípios norteadores. Ao final, após a análise de dados, a investigação apresentará elementos que demonstrem a eventual eficácia da implementação das Turmas Recursais.

Palavras-chave: acesso à justiça; duração razoável do processo; juizados especiais; Turmas Recursais.

Introdução

O modelo atual dos juizados especiais foi implementado pela Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, com vistas a atender o comando previsto no art. 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Logo após a sua criação, tornou-se um dos mais importantes segmentos da máquina judiciária brasileira, por suas qualidades de justiça célere, acessível e eficiente.

Acerca desse instituto, que se mostra de importância crucial para a solução das querelas de menor expressão econômica e determinadas matérias específicas do ordenamento jurídico brasileiro, urge estabelecer considerações de grande relevância, conforme se demonstrará na sequência deste artigo.

Como é cediço, a demora injustificada no trâmite processual está inserida entre as maiores preocupações da sociedade contemporânea, constituindo um dos

¹²¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Especialista em Direito Civil e Processual Civil – Esmesc e Cesusc; Chefe de Cartório do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: menozzo@bol.com.br

¹²² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; Professor em Direito da graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina; Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: franciscojneto@uol.com.br

maiores obstáculos experimentados por aqueles que recorrem ao Poder Judiciário na perspectiva do acesso à justiça como garantia constitucional.

Dessa forma, a par do enfoque jurídico, notadamente do processo visto como instrumento de resolução de conflitos, avulta a sua repercussão social, política e ética na qual se insere a preocupação de concretização da justiça em tempo razoável.

É precisamente a partir dessa noção de acesso à justiça, que torna indispensável a concepção de um processo comprometido com a efetividade da tutela jurisdicional, sendo esta concomitantemente justa e concedida em tempo razoável, que se pretende dar enfoque.

Com efeito, no contexto do atual conceito de processo justo, é forçoso reconhecer que o fator tempo coloca-se como um importante fenômeno a ser observado e administrado. A partir desta observação, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina reconheceu que a estrutura das turmas de recursos não vinha atendendo satisfatoriamente às necessidades dos jurisdicionados, quer em razão do acúmulo de serviço ou quer a necessidade de assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, editou a Resolução n.º 13, de 21 de agosto de 2019, que “Institui as turmas recursais do Sistema de Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina”.

Com a criação das Turmas Recursais do Sistema de Juizados Especiais, o Tribunal de Justiça alterou a estrutura para o julgamento dos recursos interpostos contra sentenças proferidas nos processos de competência dos juizados especiais, no intuito de desafogar o primeiro grau de jurisdição e de atender ao princípio da celeridade. Esse contexto traz, portanto, a necessidade de avaliação dessa nova sistemática.

Acesso à justiça

O motivo que levou o legislador constitucional a erigir o princípio da duração razoável do processo como garantia constitucional se deu em razão da concepção atual de justiça, que perpassa necessariamente pela temática do fator tempo no processo.

Há consciência de que uma das maiores debilidades do Poder Judiciário brasileiro reside em sua ineficiência na entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável. Logo, esse princípio traz uma destacada proposta de renovação não somente da estrutura do Judiciário, mas especialmente das linhas mestras de sua atuação.

Com efeito, no contexto do atual conceito de processo justo, é forçoso reconhecer que o fator tempo coloca-se como um importante fenômeno a ser observado e administrado.

Um exemplo prático que podemos citar são as audiências de custódia. Estas consistem na apresentação do preso ao juiz após a prisão e passou a ser obrigatória após o Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF 347 determinar que juízes e Tribunais tornassem viável sua realização. Em seguida, o Conselho Nacional de Justiça, com a edição da Resolução 213, regulamentou o funcionamento das audiências de custódia e passou a monitorar sua prática.

Projeto Florença: contribuições de Cappelletti e Garth para o movimento de acesso à justiça

Um dos maiores desafios do pensamento jurídico hodierno certamente perpassa pela compreensão do significado e da dimensão do direito de acesso à justiça, especialmente levando-se em conta a posição de destaque que este ocupa na teoria do direito e na teoria geral do processo.

O estudo da temática ganhou relevo na Europa, sobretudo na década de 1970, com a edição do Florence Project, encabeçado por Mauro Cappelletti e Bryan Garth. Sua finalidade precípua era diagnosticar as razões da ineficiência da Justiça por meio da coleta de dados sobre as práticas jurídicas de diversos países. Do referido projeto, resultou não apenas a paradigmática obra *Acesso à Justiça*, como também os alicerces para todo um repensar do direito processual civil contemporâneo.

Cappelletti e Garth (1988, p. 9), ao tratarem da evolução do conceito de acesso à justiça, narram que, por volta dos séculos XVIII e XIX, aquele era traduzido como mero direito do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. Ou seja, o Estado era um sujeito passivo, cingindo-se sua função a não permitir que esse direito fosse infringido por outros, ignorando, de outro vértice, a aptidão de uma pessoa para perquirir seus direitos ou defender-se e, também, as possibilidades de suportar os custos de tais ações. Garantia-se, portanto, um acesso formal, mas não efetivo, que correspondia à igualdade, também apenas formal, e não efetiva.

Com efeito, o equilíbrio do ordenamento diante da complexidade dos entraves contemporâneos só é alcançado com a satisfação de pressuposto lógico antecedente, a saber: a garantia de acesso eficaz à justiça, sem o qual os mais basilares direitos perderiam correspondência, eis que a "titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação" (Abreu, 2008, p. 32).

Apontam, Cappelletti e Garth (1988, p. 31), três posições básicas que seriam hábeis a solucionar a problemática do acesso à justiça, as quais intitulam de “ondas”, a saber:

[...] a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

Adiante, as ondas de acesso à justiça descritas no estudo do Projeto Florença serão analisadas de uma forma resumida.

Primeira onda: assistência jurídica gratuita aos necessitados

Conforme citado anteriormente, a “primeira onda” foi no sentido de facilitar o acesso à justiça, à população hipossuficiente/carente, ofertando a assistência jurídica gratuita a quem dela necessitasse.

Em relação ao primeiro grupo, os autores concluem que as causas de pequeno valor são as mais afetadas pelos custos, sendo que os gastos com a ação crescem à medida que o valor da causa decresce, podendo, inclusive, superar o montante da controvérsia.

Em paralelo, quanto maior a morosidade do processo, maior a pressão para que as partes com menor disponibilidade financeira abandonem a causa ou realizem acordos em montantes muito inferiores ao que teriam direito (Cappelletti; Garth, 1988, p.19-20).

A conclusão do trabalho foi no sentido de que os obstáculos existentes nos sistemas judiciais são mais evidentes para as ações de pequena monta e para os autores individuais, especialmente os desprovidos de recursos financeiros, ao passo que as vantagens do sistema estão intimamente interligadas aos litigantes organizacionais e demandantes contumazes do Judiciário (Cappelletti; Garth, 1988, p. 28).

Com relação ao nosso Estado de Santa Catarina, importante fazer menção que, no ano de 2009, a Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF) e a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) ingressaram no STF com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.270, relatoria Ministro Joaquim Barbosa), a qual foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do modelo de Defensoria Dativa que vinha sendo adotado por Santa Catarina e de-

terminou a estruturação, no prazo de um ano, de Defensoria Pública de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Referida decisão transitou em julgado no dia 25/09/2012, entretanto, antes mesmo da publicação do acórdão, o Estado de Santa Catarina já havia feito as modificações necessárias para criação da Defensoria Pública, com a sanção da Lei Complementar Estadual n.º 575, de 02 de agosto de 2012, que criou e disciplinou a DPE/SC.

Pode-se concluir que, ainda que não se tenha atingido o nível mais elevado de atendimento jurídico, com a implementação em definitivo da Defensoria Pública, o Estado vem favorecendo o acesso à justiça aos desprovidos de recurso.

Segunda onda: representação dos interesses difusos

Há relação com a representatividade nos direitos difusos e coletivos, ou seja, quando se tratar de direitos que envolve várias pessoas num mesmo caso concreto, tais pessoas poderão ser representadas, fazendo com que o processo aconteça da melhor forma possível e todos os envolvidos alcance a justiça. O intuito da segunda onda renovatória foi a implementação de políticas públicas objetivando informar e conscientizar os cidadãos acerca destes direitos para que possam ser efetivados e, principalmente, que entes públicos e privados pudessem atuar na busca da tutela dos direitos difusos e coletivos na condição de legitimados extraordinários (Cappelletti; Garth, 1988).

Terceira onda uma concepção mais ampla: um novo enfoque de acesso à justiça

O “novo enfoque do acesso à justiça” (expressão sugerida por Cappelletti e Garth (1988, p. 67-68), que caracteriza a terceira onda, tem abrangência muito mais ampla.

Esse novo enfoque ao acesso à justiça vai se preocupar em distinguir os diferentes tipos de litígios e procurar um meio eficaz de solucioná-lo. Dessa feita, esse enfoque (Cappelletti; Garth, 1988) encoraja a realização de reformas, como alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.

Trata-se de um direito qualificado como essencial em ordenamentos democráticos, reconhecido por Cappelletti e Garth (1988) como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.

Nessa contextura, a jurisdição e o acesso à justiça devem ser focados na perspectiva do Estado Democrático de Direito: a jurisdição visando à realização dos fins do Estado; o acesso à justiça objetivando a superação das desigualdades; o processo, com uma participação paritária de armas, possibilitando a participação do cidadão na gestão do bem comum, aliás, um dos escopos da jurisdição.

Com base nessas breves e despretensiosas considerações, faz-se conveniente sublinhar que, não obstante seja essa a visão de grande parte de nossos operadores do direito, o acesso à justiça não se identifica, pois, como mera admissão ao processo ou possibilidade de ingressar em juízo. Sua renovada concepção pressupõe que “o processo deve ser manipulado de modo a propiciar às partes o acesso à justiça, o qual se resolve em acesso à ordem jurídica justa” (Cintra; Dinamarco; Grinover, 2008, p. 39).

Assim, o que se pretende, à luz do Princípio do Acesso à Justiça, é construir um processo de resultados, mediante a prestação de uma tutela jurisdicional justa e célere, voltada aos escopos jurídicos, sociais e políticos (Dietrich, 2006).

É precisamente a partir dessa noção de acesso à justiça, a qual torna indispensável a concepção de um processo comprometido com a efetividade da tutela jurisdicional, sendo esta concomitantemente justa e concedida em tempo razoável, que se pretende dar enfoque neste artigo.

Juizados especiais: surgimento e evolução legislativa

Os Juizados Especiais contrapõem-se ao modelo clássico de justiça e, de acordo com Pedro Manuel Abreu, estão inseridos na chamada terceira onda do “universo cappelletiano”, representando uma resposta aos anseios da população que busca uma justiça rápida, de menor custo e sem formalismo. A procura por esse novo Modelo, transformou os juizados na principal porta de acesso à Justiça, especialmente após a edição do Código de Defesa do Consumidor (Abreu, 2008).

Em uma análise sobre a criação do Juizado Especial, que se inicia na década de 1980, identificam-se duas fontes literárias as quais se uniram para dar origem à Lei 7.244/84, como diz Luciana Gross Cunha. Uma é a experiência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o Conselho de Conciliação e Arbitragem, e a ou-

tra é a iniciativa do Ministério da Desburocratização, um órgão do governo federal (Cunha, 2008).

O Poder Executivo, na época sob a ditadura do regime militar, tendo como chefe o Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1985), atribuiu discussões sobre a importância do Juizado de Pequenas Causas, havendo a possibilidade de a comunidade jurídica brasileira resistir à proposta de implantação de um modelo de resolução de conflitos com características muito distintas do ordenamento jurídico nacional (Cunha, 2008).

No Brasil, a criação dos Juizados Especiais data do ano de 1982 na comarca de Rio Grande com o Conselho de Conciliação e Arbitragem do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, inspirado na experiência alemã. Ferraz (2008, p. 41) explica a forma como o trabalho era realizado:

Conforme narra o Desembargador Guilherme Tanger Jardim, o projeto desenvolveu-se com base na “boa vontade” dos juízes e servidores, que trabalhavam fora do horário do expediente. As partes eram reunidas no salão do Tribunal do Júri e, antes das audiências, ouviam um “verdadeiro sermão” acerca das vantagens do acordo e dos custos financeiros e emocionais do litígio.

Em 16 de setembro de 1982, foi publicado no Diário Oficial da União o Anteprojeto de Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas. O texto, elaborado pelo Programa Nacional de Desburocratização, contou com a colaboração de advogados, membros do Ministério Público e magistrados (em especial da Associação Paulista dos Magistrados e da Associação Brasileira dos Magistrados) (Brasil, 1982).

A justificativa do anteprojeto afirmava que a proposta de criação do juizado não pretendia esgotar a complexa série de problemas que envolviam o Judiciário, mas apenas facilitar o acesso à Justiça pelo cidadão comum, removendo o alto custo da demanda, a lentidão e a ideia da inviabilidade e inutilidade do ingresso em Juízo (Brasil, 1982).

Joel Dias Figueira Júnior (2006, p. 24) diz que:

Desde a vigência da Carta de 1988, o que se verificou na prática foi que a maioria das Unidades Federativas não criou os seus Juizados Especiais nos moldes do citado art. 98 e dentro dos contornos preconizados pelo art. 24, XI, que permite aos Estados e ao Distrito Federal legislarem concorrentemente com a União sobre ‘procedimento em matéria processual’. Limitaram-se, em grande parte, a legislar no sentido de instituir os Juizados Cí-

veis de Pequenas Causas, nos contornos delineados pela Lei 7.244/1984 e pelo inciso X do art. 24 da Constituição Federal, desde que o valor da causa não excedesse a vinte vezes o salário mínimo, nos termos do disposto no art. 3º da referida lei. O legislador deixou bem claro que tinha intenção de impor a criação dessas unidades jurisdicionais especializadas. Então no período de 1988 a 1995 foram propostos seis projetos de lei com o objetivo de regulamentar o art. 98 da Constituição Federal. Dentre os agentes importantes na construção dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, estão os juízes e promotores de justiça do Estado de São Paulo.

A definição da competência tem previsão constitucional, combinando conteúdo econômico e também as chamadas causas cíveis de menor complexidade para os juizados da justiça dos Estados e do Distrito Federal (art. 98, I da CF) (Brasil, 1988).

O processo deve observar os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação ou a transação (art. 2º. da Lei n. 9.099/1995) (Brasil, 1995). Princípios estes que serão discorridos no capítulo seguinte do presente estudo.

Relevante destacar que não há cobrança de custas no ajuizamento das ações, e o advogado é dispensado em primeiro grau de jurisdição (no juizado estadual para demandas até vinte salários-mínimos e no juizado federal até sessenta salários mínimos).

Princípios norteadores dos Juizados Especiais

Segundo Figueira Júnior (2006), os princípios processuais são um complexo de todos os preceitos que originam, fundamentam e orientam o processo. Os juizados podem ser conceituados como um conjunto de órgãos judiciais, com lastro na Constituição Federal, organizados a promover a conciliação e o julgamento de causas consideradas "simples", em razão de seu valor monetário, por meio de princípios específicos, em especial, os relativos à eficiência na prestação do serviço e celeridade no trâmite processual (Rocha, 2019).

Princípio da oralidade

Diferentemente do que se observa no processo comum, nos juizados, o procedimento é regido pela oralidade. Primeiramente, deixa-se claro que processo oral não significa processo verbal (Figueira Júnior, 2006), uma vez que se busca a redução de petições escritas e a aceleração do trâmite processual, com o intuito de obter uma resposta mais rápida.

Princípio da simplicidade ou informalidade

Alexandre Freitas Câmara (2004, p. 19) esclarece que:

[...] não obstante fale a lei em simplicidade e informalidade como conceitos distintos, a rigor está-se aqui diante de um só princípio, que tanto pode ser chamado de princípio da informalidade como de princípio da simplicidade." Por força desse princípio, os atos processuais devem ser praticados informalmente, ou seja, sem apego a formas e ritos que possam comprometer a sua finalidade. O procedimento do Juizado Especial deve, portanto, ser simples, natural, franco, espontâneo, sem aparato, a fim de deixar os jurisdicionados à vontade para exporem seus objetivos.

Sendo assim, os juízes conciliadores e os servidores lotados em varas com competência da Lei 9.099/95 deverão evitar ao máximo o formalismo que é típico do procedimento comum, procurando o desapego às formas processuais rígidas, e por vezes excessivamente burocráticas, bem como as exigências desproporcionais no cumprimento das normas processuais e cartorárias, visto que agir de modo contrário inibirá as pessoas mais simples, que são aquelas que muitas vezes mais se utilizarão dos juizados. Esta forma de proceder certamente será de grande importância para a evolução dos juizados e para aproximar os juízes da população.

Princípio da economia processual

Também de relevante importância na proteção dos interesses dos jurisdicionados é o da economia processual, que tem como objetivo obter o máximo de rendimento da lei com o mínimo de atos e fases processuais.

Segundo Abreu (2008), pelo princípio da economia processual, o julgador deve dirigir o processo conferindo às partes um máximo de resultado em confronto com um mínimo de esforço processual.

Conclui-se com este princípio, então, que o processo deve conter apenas atos processuais indispensáveis para atingir a sua atividade finalística. Tendo em vista que a diminuição de fases e de atos processuais leva à rapidez, economia de tempo, logo, economia de custos, o que é de vital importância para uma justiça simplificada como a dos juizados. Ainda, pode-se concluir também que a economia reside num combate à morosidade processual, vez que a demora na resolução do processo, tanto no âmbito financeiro, como no âmbito psicológico mostra-se bastante custosa à parte.

Princípio da celeridade processual e razoável duração do processo

Outro princípio norteador do microssistema processual dos Juizados especiais é o da celeridade processual. Ousa-se dizer que é um dos mais recordados e almejados pelos jurisdicionados, quando se trata de demandas judiciais.

Nos procedimentos comuns, a demora para a solução dos conflitos destoa com a velocidade da atualidade, causando prejuízos às partes, pressionando os economicamente mais fracos e fazendo com que a Justiça se torne inacessível (Cappelletti; Garth, 1988).

Merece ser comentada a alteração da Constituição Federal Brasileira, procedida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, que tem implicação direta com o princípio da celeridade dos Juizados Especiais. Trata-se da previsão do direito fundamental relativo à razoável duração e à celeridade do processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, incluído pela já apontada Emenda Constitucional.

Tal alteração constitucional reflete o pensamento atualizado, no sentido de que o direito fundamental de acesso à Justiça não pode se limitar à possibilidade de levar ao conhecimento do Poder Judiciário as alegações de ameaça ou de lesão a direito, mas também à capacidade de ter tais conflitos solucionados, por meio de uma tutela jurisdicional qualificada e pela duração razoável do processo.

A celeridade é fator fundamental quando se observa a eficiência do Judiciário nacional, sendo ponto de grande comoção social e de observância especial por parte da população.

Princípio da conciliação

Além dos princípios discorridos anteriormente, resta-nos observar o princípio da conciliação e transação, o qual se constitui como norte fundamental do sistema instaurado com esse novel modelo dos juizados especiais, pautado na concepção de que a solução consensual do conflito, construída por meio da composição das próprias partes seja mais benéfica à sociedade.

Não só porque o acordo ou a transação elevam o grau de comprometimento dos envolvidos no litígio, mas também representam um menor custo para o Estado.

Dessa forma, facilmente conclui-se que a conciliação é sim objetivo tanto da justiça comum como dos Juizados Especiais e sempre deve nortear a atitude de todos os sujeitos operadores dessa instituição.

Juizados especiais e novas turmas recursais

O Brasil possui três disciplinas legais principais para os Juizados Especiais, quais sejam:

- a) A Lei n. 9.099, de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça dos Estados e Distrito Federal (Brasil, 1995);
- b) A Lei n. 10.259, de 2001, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal (Brasil, 2001);
- c) A Lei nº 12.153, de 2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Brasil, 2009).

E por último e não menos importante a Constituição Federal de 1988, com destaque para o art. 98, inciso I (Brasil, 1988).

Após a instalação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, passou-se a fazer um estudo sobre o desempenho dos diversos órgãos da justiça de todo o país, mediante dados estatísticos fornecidos pelos próprios tribunais, projeto denominado Justiça em Números. Atualmente esse é o levantamento estatístico mais completo e detalhado que é apresentado no encerramento de todo ano judicial.

Uma importante ferramenta foi apresentada pelo CNJ, no dia 15 de fevereiro de 2022, o Painel de Estatística do Poder Judiciário, conhecido por DATAJUD, conforme noticiado pelo próprio órgão,

O Painel de Estatísticas ficará disponível nas páginas de todos os tribunais do país e substituirá gradualmente outras fontes de informação do Poder Judiciário. Por meio do painel, será possível saber, por exemplo, quantos processos judiciais não recebem nenhum tipo de movimentação há mais de 50 dias ou onde esses processos estão paralisados. Também há acessos dedicados a mapas, demonstrando a estrutura judiciária dos diversos segmentos de Justiça e as estatísticas de forma georreferenciada.¹²³

Instituída pela Resolução CNJ, n. 331/2020, como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ, a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud¹²⁴ é responsável pelo armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrôni-

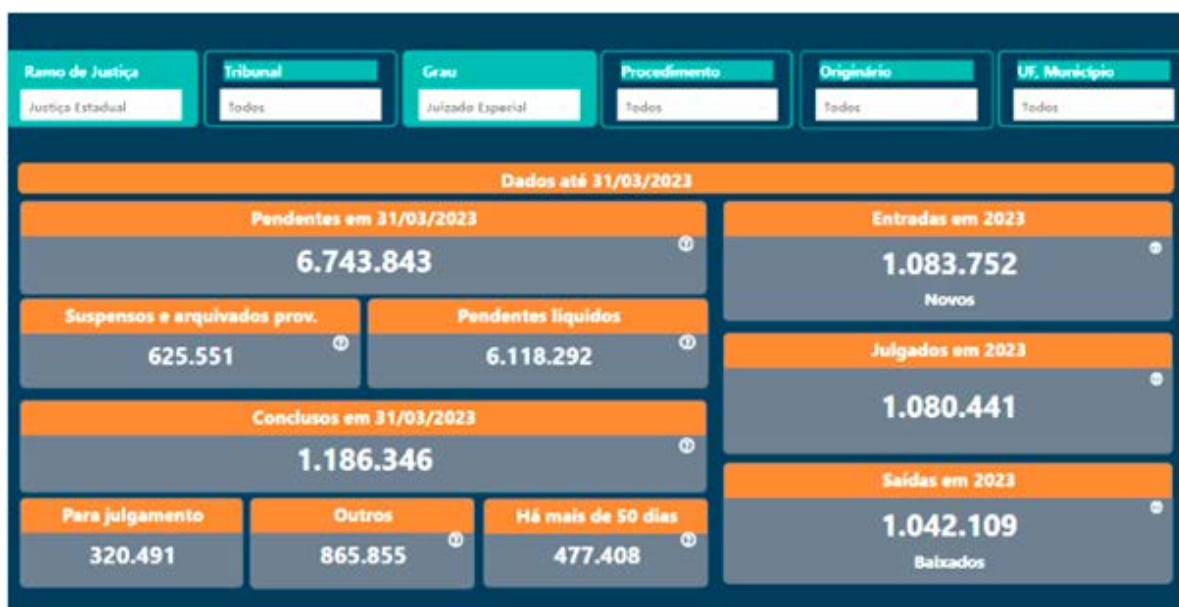
¹²³ BIGONHA, Geysa. CNJ lança Painel de Estatísticas do Judiciário nesta terça-feira (15/2). *CNJ*, Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-painel-de-estatisticas-do-judiciario-nesta-terca-feira-15-2/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹²⁴ DATAJUD - Conselho Nacional de Justiça. Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>.

cos, públicos ou sigilosos de os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal.

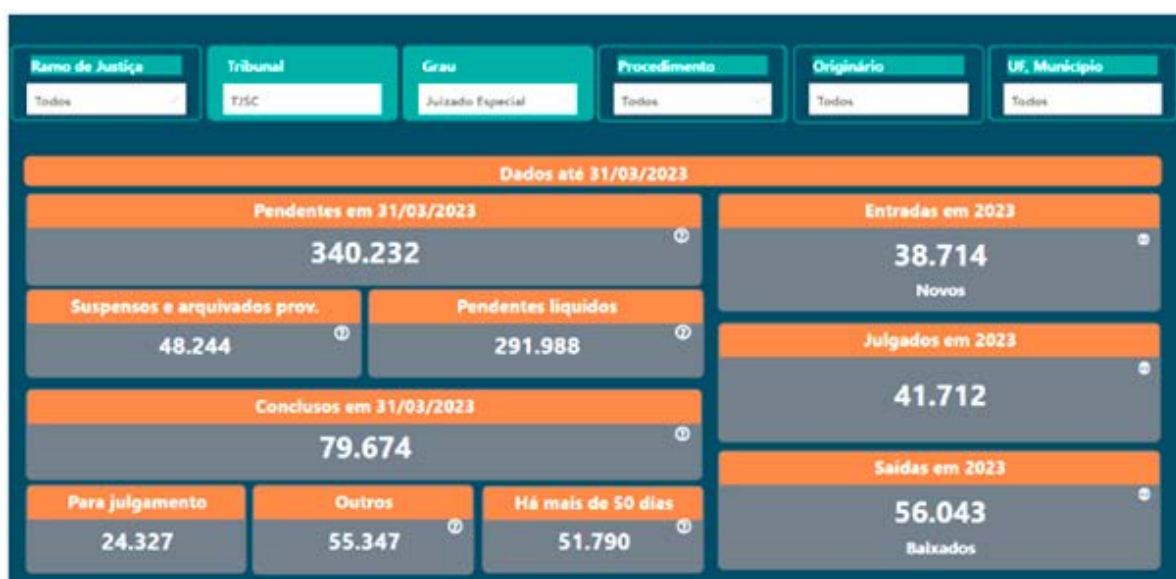
No que se refere ao ano de 2023, podemos notar uma equivalência entre novos casos e processos julgados pelos Juizados Estaduais, seja em âmbito nacional, como do nosso Estado de Santa Catarina, conforme Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário



Fonte: DataJud (2023).

Figura 2 – Base Nacional de Dados do Poder Judiciário



Fonte: DataJud (2023).

Taxa de congestionamento e índice de atendimento à demanda

Como já descrito acima, por meio dessa nova e recentíssima ferramenta de informação estatística, faz-se possível verificar diversos índices de produtividade, acervo etc. Todavia, nesta oportunidade, analisaremos dois tópicos de pesquisa e que são de vital importância para a investigação produtiva dos Tribunais ou seja: a taxa de congestionamento e o índice de atendimento à demanda.

A morosidade no relatório do CNJ é retratada a partir da chamada taxa de congestionamento, que é a quantidade de processos pendentes de sentenças em relação aos que estão em andamento. Chega-se a taxa de congestionamento fazendo a divisão do número de sentenças que extinguem os processos pela soma do número de casos novos com o número de casos pendentes de julgamento em um determinado período.

Em resumo, na realidade, a taxa de congestionamento é importante para avaliar o desempenho do serviço judiciário, a sua capacidade de dar vazão aos processos recebidos.

Os dados apresentados no DATAJUD do CNJ (2023) revelam que a taxa de congestionamento¹²⁵ dos Juizados Especiais Estaduais é da ordem de 53,49% (cinquenta e três inteiros e quarenta e nove centésimos por cento), ou seja, mais da metade das ações em andamento no período não foram julgadas ainda no corrente ano. Em nível Estadual, essa taxa de congestionamento se mostra inferior à média nacional (51,79%).

Outro indicador de relevante importância que passou a ser utilizado pelo CNJ é o Índice de Atendimento à Demanda, o qual verifica se o órgão foi capaz de baixar pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos.

O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar o aumento de casos pendentes. Ele é calculado pela seguinte fórmula: Processos baixados *versus* casos novos.

No nível nacional, o IAD está atualmente em 101,37%, quanto aos Juizados Especiais de Santa Catarina, temos uma ligeira melhora no comparativo, ou seja, apresenta-se em 104,95%.

Resolução n.º 13, de 2019: novo formato das Turmas Recursais

O foco de análise aqui está voltado aos Juizados Especiais Estaduais e, por conseguinte, as inovações trazidas com a edição da Resolução n.º 13, de 21 de ago-

¹²⁵ CNJ - Painel Estatística. *DataJud*, Brasília, [2023]. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 18 jun. 2023.

to de 2019, que instituiu as Turmas Recursais do Sistema de Juizados Especiais do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina.

As Turmas Recursais funcionam como o segundo grau de jurisdição para o processamento dos recursos oriundos dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública.

Enquanto nos Juizados Especiais, é facultada a representação da parte por advogado nas causas de até vinte salários-mínimos, nas Turmas Recursais as partes são obrigatoriamente representadas por advogados.

Ainda, enquanto o acesso aos Juizados Especiais independe, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas, nas Turmas Recursais, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita, exige-se o preparo do recurso, bem como todas as despesas processuais dispensadas no primeiro grau de jurisdição.

Como se vê, até 2019, os magistrados e servidores cumulavam as demandas das turmas de recursos com a titularidade das suas unidades judiciais de origem, mas desde o início de 2020 atuam com dedicação exclusiva às novas turmas.

Note-se, na Figura 3, que a tabela apresenta no primeiro semestre de 2020, logo após a instalação das Turmas Recursais, estas receberam o acervo passivo das 08 (oito) Turmas Regionalizadas até então existentes, o que compreendia um universo de mais de 46.386 (quarenta e seis mil, trezentos e oitenta e três) processos.

Figura 3 – Divisão judiciária

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA
DIVISÃO JUDICIÁRIA
MOVIMENTO FORENSE DAS TURMAS DE RECURSOS
2º SEMESTRE 2020

TURMAS	Vindos de JUN/20	Distribuídos	Julgados Definitivos	Passam para JAN/21		
				Andamento	Suspensos	Total
1ª Turma Recursal	14.495	5.945	7.371	9.895	3.702	13.597
2ª Turma Recursal	16.018	5.679	9.311	9.533	3.717	13.250
3ª Turma Recursal	16.372	5.693	9.064	10.067	4.062	14.129
Total	46.885	17.317	25.746	29.495	11.481	40.976

(*) Existiam em julho na base de dados do SAJ/SG5-Turmas 3.996 processos em andamento e 95 processos suspensos pendentes de redistribuição a uma das 3 turmas recursais.

• Segundo informação da Secretaria Administrativa das Turmas de Recursos, existiam em janeiro 1.275 processos do SAJ/SG3 – Turmas pendentes de digitalização para o SAJ/SG5-Turmas, todos na situação "Suspensão".

• Foram consideradas todas as classes processuais.

• Os dados informados estão em fase de consolidação, tendo em vista a adoção do novo formato de turmas recursais, ainda em transição.

Fonte: Banco de dados de SAJ/SG5- Turmas, DW-Eproc e DW Unificado Turmas (2020).

Adiantando já para o final do mês de maio de 2023, percebe-se claramente a notável produtividade das Turmas, que mantiveram a sequência de resultados positivos no decorrer destes anos de atuação com juízes especializados, conforme Figura 4:

Figura 4 – Movimento forense de maio de 2023

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA
DIVISÃO JUDICIÁRIA
MOVIMENTO FORENSE DAS TURMAS DE RECURSOS
MAI/2023

Conforme a Resolução TJ n. 13 de 21 de agosto de 2019 que instituiu as 3 (três) turmas recursais do Sistema de Juizados Especiais, com jurisdição em todo o Estado de Santa Catarina.

TURMAS	Vindos de MAR/23	Distribuídos	Julgados Definitivos	Passam para MAI/23		
				Andamento	Suspensos	Total
1ª Turma Recursal	7478	991	1197	3126	4382	7.508
2ª Turma Recursal	8436	700	433	4339	4538	8.877
3ª Turma Recursal	7829	797	894	3351	4733	8.084
Total	23.743	2.488	2.524	10.816	13.653	24.469

• Foram consideradas todas as classes processuais.

• Os dados informados estão em fase de consolidação, tendo em vista a adoção do novo formato de turmas recursais, a digitalização dos processos físicos do SAJ/SG3 e a migração para o sistema eproc.

Fonte: DW Unificado Turmas (2023).

Passando agora aos indicadores do CNJ; Índice de Atendimento à Demanda (IAD), o qual verifica se o órgão foi capaz de baixar pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos (processos baixados *versus* casos novos).

Em nível nacional, o IAD se apresentou em 98,02%. Nas novas Turmas Recursais, vimos a marca de 115,77% até o dia 31/03/2023.

Quanto à taxa de congestionamento, (divisão do número de sentença que extinguem os processos pela soma do número de novos casos com o número de casos pendentes de julgamento em um determinado período). Para resumir, consoante já esclarecido anteriormente, a taxa de congestionamento é importante para avaliar o desempenho do judiciário, a sua capacidade de dar vazão aos processos recebidos.

Os dados apresentados no DATAJUD do CNJ revelam que a taxa de congestionamento do país está na marca de 48,3%, ou seja, pouco mais da metade das

ações em andamento no primeiro trimestre deste ano não foram julgadas (DataJud, 2023).

Com relação às Turmas Recursais de Santa Catarina, a taxa de congestionamento está menor que a média nacional, ou seja, 37,05% (DataJud, 2023).

Muito se deve também, é claro, aos avanços tecnológicos dos últimos anos, pois ainda que em plena pandemia, as inovações principalmente no ramo da informática, em que a inteligência artificial merece destaque, contribuíram para que a prestação jurisdicional fosse pouco afetada, já que as plataformas de videoconferências mantiveram a realização de audiências e sessões nos juízos e Tribunais, e a tramitação de processos quase que sua totalizada no meio eletrônico auxiliaram na atividade finalística do poder judiciário.

Conclusão

Os juizados especiais completaram “bodas de prata” no ano de 2020, e nos últimos 25 anos, portanto, vários foram os avanços e aperfeiçoamentos alcançados pelo sistema de justiça como um todo, com ênfase para o Poder Judiciário, que teve como objetivo alcançar o cidadão na busca pela resolução de seus conflitos sociais.

Conforme descrito no início deste artigo, o histórico de os juizados especiais inicia-se antes mesmo de sua criação. A iniciativa dos anos 1970, conhecida como “juizados de pequenas causas”, deu início a uma série de transformações da prestação de serviços pelo Judiciário brasileiro, alinhando-se cada vez mais a preceitos fundamentais para aproximar o sistema de justiça e os cidadãos.

É apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se faz premente a garantia ao acesso à justiça e, assim, pôde-se dar o aperfeiçoamento legislativo voltado a alcançar os cidadãos, bem como garantir-lhes a defesa de seus direitos.

A Carta Magna assegurou o acesso à justiça como direito fundamental (art. 5º, inciso XXXV), princípio este atualmente tão debatido e que se configura como norteador do Estado Democrático de direito (Brasil, 1988). Esse princípio franqueia a todo cidadão, independentemente da sua condição social ou financeira, o acesso à prestação jurisdicional necessária à efetividade dos seus direitos.

Nesta linha de visão, a Constituição Federal de 1988 previu no art. 98, inciso I, a criação dos juizados especiais como órgãos competentes para julgamento, execução e conciliação das causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencialidade ofensiva, cujos procedimentos devem ser embasados pelos

princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, dentre outros (Brasil, 1988).

As mudanças mais significativas trazidas com a edição da Lei n. 9.099/1995 para a prestação jurisdicional podem ser destacadas pela diminuição dos custos para o acesso ao Poder Judiciário, a mitigação do formalismo e a priorização das técnicas resolutivas para a solução dos conflitos (conciliação e mediação), que muito contribuem para a busca da pacificação e o restabelecimento das relações humanas nas mais diversas áreas (social, psicológica, moral, econômica etc.) (Brasil, 1995).

Acerca da razoável duração do processo, quase que imediatamente nos vem à mente a célebre frase do saudoso Rui Barbosa que já afirmava que "justiça tardia nada mais é que a injustiça institucionalizada".

E partindo deste princípio citado anteriormente, que foi direcionado o objeto deste artigo, ou seja, a fim de contextualizar a problemática que motivou a escolha do tema, é preciso salientar que as Turmas Regionalizadas de Recursos vinham recebendo uma verdadeira plethora de recursos em face das sentenças de primeiro grau.

Tal fenômeno, em consequência, assoberbou dramaticamente a competência funcional precípua dos juízes de primeiro grau que atuavam no julgamento advindos das Leis n.º 9.099/95 e n.º 12.153/09.

Nesse horizonte, a criação de cargos exclusivos de juízes para atuação nas Turmas Recursais do Sistema de Juizados Especiais, por meio da Resolução 13 de 21 de agosto de 2019, constituiu na primeira medida para desafogar sobremaneira a pauta de julgamentos dos recursos.

Os avanços da instituição do novo órgão colegiado jurisdicional no que toca à celeridade dos julgamentos dos processos a ela submetidos, em confronto com dados estatísticos à época em que as Turmas Regionalizadas detinham a mesma competência, foram visíveis.

Foi comprovado estatisticamente que o julgamento dos recursos supracitados passara, pelo efeito da especialização/concentração das Turmas em questão, a se verificar em um prazo significativamente menor e, com o passar do tempo, vem mantendo esta performance positiva.

Referências

ABREU, Pedro Manoel. *Acesso à Justiça e Juizados Especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

BIGONHA, Geysa. CNJ lança Painel de Estatísticas do Judiciário nesta terça-feira (15/2). *CNJ*, Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-lanca-painel-de-estatisticas-do-judiciario-nesta-terca-feira-15-2/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL, Anteprojeto de Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas, de 16 de setembro de 1982. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. In: TUCCI, Rogério Lauria. *Manual do Juizado Especial de Pequenas Causas: anotações à Lei n. 7.244, de 7-11-1984*. São Paulo: Saraiva.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. *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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm#:~:text=LEI%20No%2010.259%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20dos,Art.

BRASIL. *Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9099, de 26 de agosto de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados especiais cíveis estaduais e federais – uma abordagem crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CNJ - Painel Estatística. *DataJud*, Brasília, [2023]. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Data Jud base nacional de dados do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/sobre/>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estatísticas do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, [2022]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWYyMmEwOTgtNmZhZS00ZGQ4LTk1YTgtMzY0NTg5OWRlMGQyIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NlWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYTU1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9>. Acesso em: 20 maio 2022.

CUNHA, Luciana Gross Cunha. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DATAJUD - Conselho Nacional de Justiça. Brasília, [2023]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>.

DIETRICH, Andréa Morgado. *O princípio do acesso à justiça: visão formal e a aplicação da fungibilidade entre as tutelas de urgência*. 151 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, 2006.

FERRAZ, Leslie Shérica. *Juizados especiais cíveis e acesso à justiça qualificado: uma análise empírica*. 235 f. 2008. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ROCHA, Felipe Borring. *Manual dos juizados especiais cíveis estaduais: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SANTA CATARINA. *Turmas de Recursos e de Uniformização*. Florianópolis: Poder Judiciário de Santa Catarina, [2022]. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/turmas-de-recursos-e-de-uniformizacao>. Acesso em: 17 jun. 2022.