



# Lex Cult

Revista Eletrônica de  
**Direito e Humanidades**

Dossiê Inquietações sobre o ser,  
o ter e o fazer na sociedade do século XXI





LEXCULT: REVISTA ELETRÔNICA DE  
DIREITO E HUMANIDADES  
Rio de Janeiro: TRF2, 2017-. Quadrimestral.  
DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v7n3>



**LEXCULT: REVISTA ELETRÔNICA DE  
DIREITO E HUMANIDADES**

ISSN: 2594-8261

LexCult Rio de Janeiro v. 7 n. 3 set./dez. 2023

## CONTATO

Rua Acre, 80 – Centro – Rio de Janeiro – RJ  
CEP 20081-000  
Telefone: (21) 3261-6405

### Contato Principal

Equipe LexCult  
TRF2

(21) 3261-2551  
[lexcult@trf2.jus.br](mailto:lexcult@trf2.jus.br)

### Contato para Suporte Técnico

LexCult Apoio

(21) 3261-6423  
[lexcult.apoio@trf2.jus.br](mailto:lexcult.apoio@trf2.jus.br)

## DADOS PARA CATALOGAÇÃO

LexCult : revista eletrônica de direito e humanidades / Tribunal Regional Federal da 2. Região. – v. 1, n. 1 (set./dez. 2017). – Rio de Janeiro, RJ : Tribunal Regional Federal da 2. Região, 2017- .

Quadrimestral.

Publicação impressa e digital.

Disponível também em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult>.

O v. 1, n. 1 está disponível somente em formato eletrônico.

Até o v. 5, n. 1, jan./abr. 2021, a revista foi publicada pelo Centro Cultural Justiça Federal com o título "LexCult : revista do Centro Cultural Justiça Federal".

A partir do v. 5, n. 2, maio/ago. 2021, a revista passou a ser publicada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Catálogo na fonte: Seção de Biblioteca.

ISSN: 2595-6728.

e-ISSN: 2594-8261.

1. Sociologia jurídica. 2. Direito. 3. Cultura. I. Título.

CDD 306.050

CDU 316.334.4(05)

**Revista LexCult**  
**Periodicidade:** quadrimestral  
**Tipo:** temática

### **CONSELHO EDITORIAL**

**Editor-Chefe:** Desembargador Federal Reis Friede – Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**Editora-Executiva:** Maria Geralda de Miranda - Pós-doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

**Editora-Gerente:** Márcia Teixeira Cavalcanti – Doutora em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/UFRJ)

#### **Conselho Consultivo Científico:**

Prof. Dr. Reis Friede, UNIRIO, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e TRF2, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Brasil;

Profa. Dra. Maria Geralda de Miranda, UNISUAM, Centro Universitário Augusto Motta, Brasil;

Profa. Dra. Ana Mafalda Morais Leite, ULisboa, Universidade de Lisboa, Portugal;

Prof. Dr. Benjamin Abdala Júnior, USP, Universidade de São Paulo, Brasil;

Profa. Dra. Carmen Lucia Tindó Ribeiro Secco, UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil;

Profa. Dra. Kátia Eliane Santos Avelar, UNISUAM, Centro Universitário Augusto Motta, Rio de Janeiro, Brasil;

Profa. Dra. Edna Maria dos Santos, UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil;

Profa. Dra. Inocência Mata, ULisboa, Universidade de Lisboa, Portugal;

Profa. Dra. Renata Flávia da Silva, UFF, Universidade Federal Fluminense, Brasil;

Profa. Dra. Tania Macêdo, USP, Universidade de São Paulo, Brasil;

Prof. Dr. Alexandre José Pinto Cadilhe de Assis Jácome, UJFJ, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil;

Prof. Rodrigo Grazinoli Garrido, UCP, Universidade Católica de Petrópolis, Brasil;

Prof. Dr. Andre Fontes, UNIRIO, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil e TRF2, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Brasil;

Prof. Dr. Sady Bianchin, FACHA, Faculdades Helio Alonso, Brasil;

Profa. Dra. Angela Roberti, UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e UNIGRANRIO, Universidade do Grande Rio, Brasil;

Profa. Dra. Carla Junqueira Moragas Tellis, FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz, Brasil;

Prof. Dra. Raquel Villardi, UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil;

Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia, UFG, Universidade Federal de Goiás, Campus Catalão, Brasil;

Prof. Dr. Heitor Romero Marques, UCDB, Universidade Católica Dom Bosco, Brasil;

Profa. Dra. Arlinda Cantero Dorsa, UCDB, Universidade Católica Dom Bosco, Brasil.

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Cruz, UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brazil;

Carolina Paes de Castro Mendes, UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

### **Revisores Ad Hoc:**

Adelcio Machado dos Santos, Academia Caçadoreense de Letras e Artes, ACLA, Brasil;

Adriana Marques Rossetto, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil;

Adriane de Oliveira Ningeliski, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Brasil;

Almiralva Ferraz Gomes, Faculdade Independente do Nordeste, FAINOR, Brasil;

Ana Carolina de G. D. Motta, Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, Brasil;

Ana Cristina Juvenal da Cruz, Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, Brasil;

Anaisa Alves de Moura, Faculdade Uninta Tianguá, UNINTA, Brasil;

Andréia da Silva Barbosa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Brasil;

Antônio Carlos Efig, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC/PR, Brasil;

Bruno José Queiroz Ceretta, Universidade de São Paulo, USP, Brasil;

Carlos Alberto Máximo Pimenta, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil;

Carolina Lückemeyer Gregorio Faculdades Integradas de Ponta Porã, FIP/MAGSUL, Brasil;

Cleusa Maria Andrade Scroferneker, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS, Brasil;

Cleyson de Moraes Mello, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Diego Prezzi Santos, Faculdade Catuaí, Faculdade Catuaí, Brasil;

Eduardo Dias Leite, Instituto Federal de Brasília, IFB, Brasil;

Fabiana Marion Spengler, Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Brasil;

Fábio do Nascimento Simas, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;

Fracinalda Aragão Carneiro, Faculdade Luciano Feijão, FLF, Brasil;

José Robson Maia de Almeida, Universidade Federal do Cariri, UFCA, Brasil;

Júlia Bagatini, Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Brasil;

Keila Mara Lara Rosado, Ministério Público Federal, MP, Brasil;

Luiz Alberto Pereira Ribeiro, Universidade Estadual de Londrina, UEL, Brasil;

Luiz Eduardo Gunther, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC, Brasil;

Marcia Carla Pereira Ribeiro, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC/PR, Brasil;

Marcos Alcará, Centro Universitário de Bauru, ITE, Brasil;

Marcos Maia Instituto Federal do Paraná, IFPA, Brasil;

Marcos Paulo Santa Rosa Matos, Banco do Nordeste do Brasil, BNB, Brasil;

Marina Alencar de Alcântara, Universidade Federal do Tocantins, UFT, Brasil;

Oberdan Floriano de Lima, Faculdade Escrivor Osman da Costa Lins, FACOL, Brasil;

Renata Cortez Vieira Peixoto, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Richard Medeiros de Araújo, Companhia Nacional de Abastecimento, CONAB, Brasil;

Robert Lee Segal, Faculdade Unyleya, UNYLEYA, Brasil;

Roberta Salvático de Mello, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC/MG, Brasil;

Rogers Alexander Boff, Universidade Feevale, FEEVALE, Brasil;

Sandro Trescastro Bergue, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena-TCE/RS, ESGC-TCE/RS, Brasil;

Thiago Campos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Valéria Silva Galdino Cardin, Universidade Estadual de Maringá, UEM, Brasil.

#### **Equipe técnica:**

**Tradução:** Vitor Kiffer, tradução Inglês e Espanhol, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2;

**Webdesign e Diagramação:** Coordenadoria de Produção Gráfica e Visual COPGRA/ARIC/TRF2 e Seção de Publicações e Comunicação Visual SECOMV/EMARF/TRF2;

**Normalização:** Biblioteca do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2;

**Suporte Técnico:** Equipe de Tecnologia da Informação do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2;

**Colaboração Editorial:** Marcos Filipe Moreira Silva (estagiário de Letras) e Yolanda Elisa Santos de Menezes (estagiária de Marketing)

## SUMÁRIO

- 8**     **Apresentação**  
Os Editores
- 9**     **Editorial**  
Adriano Rosa da Silva, Marcelle Rossi de Mello Brandão, Fernando Bessa Ribeiro, Anderson Moebus Retondar
- |Dossiê Inquietações sobre o ser, o ter e o fazer  
na sociedade do século XXI
- 11**    **O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE  
COMPARATIVA DAS PRÁTICAS NO JUDICIÁRIO DO CENTRO OESTE  
BRASILEIRO**  
Tatiane Pinheiro de Sousa Alves, Marcelle Rossi de Mello Brandão, Graciane Rafisa Saliba
- 37**    **ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS,  
NORMATIVOS E REFLEXÕES SOBRE SUA EFETIVIDADE**  
Raissa Batista Madureira, Elirez Bezerra da Silva
- 63**    **A CONTEMPORANEIDADE ENQUANTO REQUISITO DA PRISÃO  
PREVENTIVA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Deangelis Lacerda, Reis Friede
- 84**    **A INTERNET COMO DIREITO SOCIAL**  
Sandra Lemos Campelo, Eva Sampaio Xavier
- 10**    **TESTAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS POR ASSINATURA DIGITAL E  
SUAS COMPLEXIDADES AO ACESSO À JUSTIÇA**  
8     André Pinheiro de Sousa, Felipe Dutra Asensi
- 12**    **MEDIAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES E  
MUDANÇAS NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS**  
8     Thiago Libanio Silva, Adriano Rosa da Silva
- 14**    **RELATO DA APLICAÇÃO DE LINGUAGEM SIMPLES EM TEXTO  
PUBLICADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**  
3     Heloisia Tavares Martins; Marcia Teixeira Cavalcanti; Adriano Rosa da Silva
- 16**    **CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E DIGNIDADE HUMANA: TECNOLOGIA,  
DADOS E EXCLUSÃO NA SOCIEDADE DO SÉCULO XXI**  
1     Nelson Sanchez Rosa, Lucio Faccio Dorneles



## APRESENTAÇÃO

Os Editores da LexCult se sentem honrados em entregar mais uma edição da revista ao público de leitores, pesquisadores, juristas e estudantes. Esta edição, nomeada **Dossiê Inquietações sobre o ser, o ter e o fazer na sociedade do século XXI**, foi organizada pelos editores convidados, Dr. Adriano Rosa da Silva, Universidade Santa Úrsula; Ms. Marcelle Rossi de Mello Brandão, Universidade Santa Úrsula; Dr. Fernando Bessa Ribeiro, Universidade do Minho; Dr. Anderson Moebus Retondar, Universidade Federal da Paraíba, que também assinam o Editorial.

Diferentemente dos procedimentos habituais de publicação, excepcionalmente os artigos que compõem o Dossiê foram inseridos à medida em que foram editados, finalizando a edição em novembro de 2023.

Agradecemos a todos que participaram do processo como autores ou como avaliadores e também a toda a equipe editorial da revista. Desejamos a todos uma ótima leitura. Para publicar na LexCult, consulte as normas da revista.

Os Editores

## EDITORIAL

Sugerido por Drucker (1969), o conceito de sociedade do conhecimento foi explorado e de certo modo vulgarizado pelo sociólogo catalão Manuel Castells (1996), abrindo um debate sobre a configuração do capitalismo contemporâneo. Sendo inseparável de um outro fenómeno de dimensão mundial, o da globalização, a ideia de uma sociedade do conhecimento convoca a nossa atenção para a relevância do conhecimento e seus impactos que, tem produzido não apenas avanços, mas também males que nos colocam hoje perante o risco do colapso entre progresso e regressão, o conhecimento científico e tecnológico tem produzido uma aceleração da vida social nos mais variados domínios da vida social. Esta rapidación, como a caracteriza Francisco (2015) na sua conhecida e discutida carta encíclica, produz o confisco do sono Crary (2016) ou o cansaço permanente (Han 2010), sem que os velhos problemas com que os seres humanos se confrontam sejam resolvidos por esta aceleração tecnocientífica.

Se é indiscutível que as redes de conexões e as mais diversas tecnologias multiplicam a informação, estabelecendo esta como elemento central na interação humana nos mais variados campos, tal não permite obnubilar a persistência de problemas como a fome, a má habitação e a morte prematura por doenças curáveis.

Trabalho, emprego, saúde, condições de vida, lazer, criatividade, agência, diversidade, entre outras categorias sociais podem dotar-se de novos significados e modos de expressão. Convocando um sentido crítico urgente, é necessário questionar o lugar e as possibilidades das inovações tecnocientíficas considerando o compromisso com os direitos básicos de todos os seres humanos e o seu acesso aos bens materiais fundamentais para uma vida decente. Quer dizer, como podemos mobilizar a tecnologia e os avanços na comunicação para promover uma sociedade mais justa e igualitária, que respeite a dignidade de cada indivíduo? Como podemos utilizar a ciência e tecnologia para combater a fome, reduzir as desigualdades e reduzir as múltiplas expressões da exclusão? Produzir avanços sociais implica não só discutir o mundo como ele é, como se organiza do ponto de vista económico, mas também refletir sobre a ação de cada um de nós, tendo em vista a concretização emancipatória de direitos individuais e coletivos.

É o debate sobre o significado de ser, ter e fazer nos dias atuais que convoca a noção fundamental da dignidade da pessoa humana. A busca por essa dignidade confronta-nos com o debate em torno de novos paradigmas de conhecimento, inseparável de um outro debate, o do antigo e novo, o lugar da tecnologia e os modos como as sociedades as podem apropriar e utilizar para construir um mundo mais justo e solidário. Tal implica interpelar prioridades e valores sobre o que deve ser uma sociedade decente, onde cada indivíduo seja valorizado e respeitado na sua dignidade. Este trabalho convoca a educação e a formação ao longo da vida, suscitando a interpelação de Bauman (2001) e do seu argumento em torno do “derretimento dos sólidos”. Isto é, como compreender o mundo e as mudanças na sua relação com as estruturas?

Estas questões e debates, aos quais a educação não pode ser indiferente, sempre com um olhar colocado no que pode vir a ser, justifica os artigos que agora se publicam. Marcados por diversas inquietações, trata-se de dar visibilidade e contribuir para a consolidação de um conhecimento colaborativo e de livre acesso que nos ajude a refletir acerca dos problemas contemporâneos.

Adriano Rosa Silva  
Marcelle Rossi de Mello Brandão  
Fernando Bessa Ribeiro  
Anderson Moebus Retondar

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Editora Schwarcz - Companhia das Letras, 2001.

CRARY, Jonathan. **24/7: capitalismo tardio e os fins do sono**. Ubu Editora LTDA-ME, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Fluxos, Redes e Identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

DRUCKER, Peter. **The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society**. 1969.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do Cansaço**. 2010.

LENCASTRE, Marina Prieto Afonso. Carta Encíclica LAUDATO SI´-Sobre o cuidado da casa comum Papa Francisco, 2015. **Sensos**, v. 5, n. 2, 2015.

**O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS PRÁTICAS NO JUDICIÁRIO DO CENTRO  
OESTE BRASILEIRO*****TELEWORKING IN PUBLIC ADMINISTRATION:  
A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PRACTICES IN THE JUDICIARY OF  
CENTRAL WESTERN BRAZIL***

**Tatiane Pinheiro de Sousa Alves<sup>1</sup>**  
**Marcelle Rossi de Mello Brandão<sup>2</sup>**  
**Graciane Rafisa Saliba<sup>3</sup>**

**Resumo:** A gestão pública no Poder Judiciário segue o princípio da eficiência. A criação do processo eletrônico foi um dos caminhos pensados como estratégia para sua obtenção, o que possibilitou a adoção do teletrabalho no âmbito do mencionado Poder. Ocorre que a pandemia do Covid-19 acelerou a transformação digital e a adoção massiva do regime de trabalho flexível. A literatura relata a ausência de norma unificada, incumbindo a cada órgão reger a execução do seu regime de teletrabalho. Nesse sentido oportuniza-se a elaboração desse estudo, que tem como objetivo analisar os fundamentos administrativos do teletrabalho adotado em instituições do Poder Judiciário, localizadas no centro-oeste brasileiro. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental, de abordagem qualitativa, adotando o método de revisão de literatura. Considerando a ampla estrutura do Judiciário brasileiro, escolheu-se para o estudo documental a análise comparativa qualificada das Resoluções vigentes dos Tribunais de Justiça da região Centro-Oeste. Os resultados

<sup>1</sup> Mestranda em Gestão de Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído pela Universidade Santa Úrsula. Possui graduação em Direito pela Universidade Paulista (2008). Pós graduação em direito público (2009) e docência de ensino superior (2014). Atualmente é escritã judiciária - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e docente do Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente no seguinte tema: processo civil, execução e direito do trabalho.

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia (ULHT), Lisboa - Portugal. Mestre em Engenharia de Produção com pesquisa e trabalho publicado sobre engajamento de stakeholders para desenvolvimento de estratégias ambientais (UFRN), Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas (UFRN) com ênfase no desenvolvimento da cultura organizacional e Bacharel em Administração (UnP). Atualmente é Pesquisadora e Professora no Mestrado Profissional Gestão do Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído - MPGTCAQ da USU e atua na graduação junto ao Núcleo de Educação a Distância, desta Instituição.

<sup>3</sup> Doutorado em Direito Privado/Direito do Trabalho e Mestrado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. MBA em Direito do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com extensão pela Ohio University, Estados Unidos. Especialização em Direito do Trabalho e Crise Econômica pela Universidad Castilla la Mancha (UCLM Espanha). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada com experiência na área de Direito do Trabalho, Direito Econômico e Direito Internacional. Membro da ILA - International Law Association. Professora da graduação e dos cursos de Pós-Graduação da Faculdade de Pará de Minas (FAPAM). Professora da Universidade de Itaúna (UIT), Q Concursos, Papa Concursos e Premium Educacional.

demonstram as diferenças e similaridades dos documentos que regem a modalidade de teletrabalho nos órgãos estudados. Conclui-se que, apesar de algumas diferenças pontuais, os normativos apresentam grande semelhança quanto às suas políticas e práticas de gestão, fato que se justifica por seguirem a diretriz da Resolução do Conselho Nacional de Justiça.

**Palavras-Chave:** Teletrabalho; Gestão Pública; Gestão Administrativa Pública; Regulamentação.

**Abstract:** Public management in the Judiciary follows the principle of efficiency. The creation of the electronic process was one of the paths thought as a strategy for its attainment, which enabled the adoption of telework in the scope of the mentioned Power. However, the Covid-19 pandemic accelerated the digital transformation and the massive adoption of the flexible work regime. The literature reports the absence of a unified standard, leaving it up to each agency to regulate the implementation of its telework regime. In this sense it is appropriate to prepare this study, which aims to analyze the administrative foundations of telework adopted in institutions of the Judiciary, located in central-western Brazil. To this end, a documentary research was conducted, with a qualitative approach, adopting the literature review method. Considering the broad structure of the Brazilian Judiciary, a qualified comparative analysis of the Resolutions in effect at the Courts of Justice in the Midwest region was chosen for the documentary study. The results show the differences and similarities of the documents that govern the telework modality in the bodies studied. It is concluded that, despite some differences, the normatives present great similarity, a fact that is justified because they follow the guidelines of the Resolution of the National Council of Justice.

**Keywords:** Telework; Public Management; Public Administrative Management; Regulation.

Recebido em: 29/05/2023

Aceito em: 29/09/2023

O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS  
PRÁTICAS NO JUDICIÁRIO DO CENTRO  
OESTE BRASILEIRO

*Tatiane Pinheiro de Sousa Alves  
Marcelle Rossi de Mello Brandão  
Graciane Rafisa Saliba*

## 1 INTRODUÇÃO

A utilização de recursos tecnológicos possibilita ao ser humano inúmeras perspectivas de facilitação de sua vida social, dentre elas, a de poder trabalhar em qualquer lugar, pois os meios inovadores de comunicação, de trocas de informações e de contato remoto permitem ter em casa um escritório para exercer o seu ofício, sem prejuízo para a produtividade.

A literatura relata que o uso intenso dos recursos tecnológicos constituiu um novo paradigma para as relações de trabalho sustentado pela flexibilidade e pelas tecnologias da informação (TICs) como ponto central (LIMA et al, 2020). Adicione-se que “o surgimento de inovações tecnológicas alinhadas à necessidade de redução de custos do governo faz com que novas modalidades de trabalho sejam adotadas buscando a melhoria da eficiência e a modernização dos processos” (OLIVEIRA, 2019, p. 33).

Percebe-se que apesar de ser uma questão atual, o modelo de teletrabalho não é novo, porém ganhou grande relevância no contexto de produção mais flexível, constituindo-se uma alternativa de trabalho durante a pandemia do novo coronavírus, vez que era necessário distanciamento social com o escopo de reduzir a contaminação pelo vírus. “[...] as discussões sobre aplicações e implicações do teletrabalho ganharam novo fôlego no Brasil devido ao cenário de combate à Covid-19.” (VILARINHO, PASCHOAL e DEMO, 2021, p. 135).

No âmbito da Administração Pública, em nome da eficiência, adotou-se essa metodologia de trabalho, a qual tem a aptidão de reduzir os custos e aumentar a agilidade das operações. Com o uso do Processo Eletrônico, o Poder Judiciário pode pensar em trabalho remoto, regulado pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 224 de 15/06/2016. Considerando que a normatização do teletrabalho no setor público não é unificada, estando a cargo de cada órgão, é importante compreender as normatizações existentes, fato que justifica a relevância da presente pesquisa.

A pesquisa contribuirá para o aprofundamento do conhecimento sobre o teletrabalho na Administração Pública, evidenciando sua regulação nos órgãos pesquisados e a definição de estratégias gerenciais acerca do tema.



Neste cenário, o presente artigo busca apresentar o estado da arte sobre o tema teletrabalho e, na sequência, apresentar, por meio de quadro comparativo, as resoluções dos Tribunais de Justiça Estaduais da região do Centro-Oeste, analisando a partir de variáveis identificadas nos normativos suas similitudes e divergências.

A observação do teletrabalho sob ótica dos normativos aplicáveis nos diferentes contextos organizacionais, permite aprofundar os estudos sobre o tema. E, por fim, os resultados deste estudo compõem um diagnóstico que pode embasar as reflexões dos gestores públicos na definição das estratégias e planos de ação.

## 2 AVANÇO TECNOLÓGICO E O TELETRABALHO: QUESTÕES E TENDÊNCIAS

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) permitiram que vários trabalhadores deixassem o ambiente formal da empresa e realizassem o seu labor de qualquer lugar. Essa nova forma de trabalho, chamada de teletrabalho, também denominada coloquialmente por: *home office*, trabalho remoto, trabalho a distância entre outros termos (ROCHA e AMADOR, 2018, p. 152) é um tema contemporâneo.

Etimologicamente, o vocábulo teletrabalho, cunhado no estudo do antigo cientista da NASA, Jack M. Nilles, em 1973/1974, é um neologismo formado por duas palavras: tele e trabalho, o primeiro de origem grega, significando longe, ao longe, à distância, e o segundo, originário do latim *tripalium*, e remonta a uma espécie de instrumento de tortura ou canga que pesava sobre os animais (ROCHA e MUNIZ, 2013).

Do ponto de vista histórico, Rocha e Amador (2018, p.152) dizem que:

Há registros sobre a realização do trabalho a distância desde os anos 1950, sendo que nas décadas de 1960 e 1970 não era incomum a prática do trabalho em casa para a produção de vestuário, têxteis e calçados, embalagem e montagem de materiais elétricos.

Nogueira e Patini (2012, p. 124) contam que “no caso brasileiro, a partir da década de 90, com a intensificação da globalização e dos processos de reestruturação produtiva, o trabalho remoto passou a ser uma realidade [...]”.

Para ampliarmos a nossa compreensão sobre o fenômeno, é preciso fazer distinção entre os tipos de trabalho que ocorrem a distância e, ou, fora das estruturas de uma organização para entendermos mais amplamente seu papel e impacto na sociedade.

No mercado produtivo, o teletrabalho constitui modalidade de trabalho viabilizada pela tecnologia da informação e da comunicação, importando não apenas em supressão de barreiras geográficas, mas também otimizando o relacionamento entre empregado e empregador, além de diminuir os custos da produção, uma vez que, de regra, é desenvolvido fora da estrutura física tradicional do tomador do serviço. (ROCHA e MUNIZ, 2013, p. 102).

Na perspectiva conceitual, a definição de teletrabalho é divergente na literatura, tanto nacional quanto internacional, cujas variantes apresentam especificidades, embora sejam utilizadas como referência a mesma coisa e um mesmo termo (ROCHA e AMADOR, 2018).

Vê-se, pois, uma distinção entre o trabalho à distância e o teletrabalho, o primeiro é realizado fora das dependências da empresa, em razão da sua própria natureza. Já no segundo, há uma opção dos sujeitos envolvidos por realizar a atividade em outro ambiente, embora pudesse ser realizado na própria empresa (OLIVEIRA e CHERES, 2020).

Sobre a diferenciação entre trabalho remoto e teletrabalho ensinam Nogueira e Patini (2012, p. 126): “No entanto, o teletrabalho sempre é realizado de forma remota, contudo, nem todo trabalho remoto poderia ser classificado como teletrabalho porque o mesmo pode ser realizado dentro das dependências da empresa”. Para os mencionados autores a flexibilidade é a pedra angular.

Destacamos, assim, a necessidade de diferenciar o trabalho em domicílio, voltado ao exercício do trabalho nas casas dos trabalhadores de forma descentralizada até a concentração no sistema fabril. Por sua vez, o trabalho remoto é aquele que se liga ao uso das ferramentas da TIC e não à produção industrial (ROCHA e AMADOR, 2018).

Sintetizando os diferentes modos de trabalho flexível, Nogueira e Patini (2012) lecionam a existência de seis modelos. Seus conceitos podem ser observados de forma sistemática e sintética no Quadro 1.

Quadro 1: Tipos de trabalhos flexíveis

<b>Modelo</b>	<b>Conceito</b>
Trabalho em casa (home office)	meio mais conhecido, é caracterizado pela disponibilização de recursos materiais para que o funcionário possa realizar suas atividades de sua própria residência, cuja jornada de trabalho pode ser realizada sempre em casa ou com alternância casa/empresa;
Trabalho autônomo (freelancer)	exercido por profissionais liberais, normalmente profissionais especializados em sua área de atuação, contratados para atividade específica e sem vínculo empregatício, atuando remotamente para obter resultado específico
Centros compartilhados (shared centers)	“grupos de trabalho especializado nos mais variados serviços prestados à matriz, filiais e clientes de outras cidades, estados ou países”
Trabalho móvel	de um modo geral a atividade é exercida externamente, não necessariamente de forma remota, mas sim de maneira móvel. Geralmente, os profissionais são funcionários da área de vendas
Centros de trabalho remoto ou centros satélites	escritórios menores da empresa

Fonte: Adaptado pelas autoras com base em Nogueira e Patini (2012)

A literatura indica como elementos caracterizadores do teletrabalho: a descentralização do ambiente de trabalho, utilização dos recursos de tecnologia de informação e comunicação e mudança na organização e realização do trabalho (SILVA, 2014). Em síntese, o teletrabalho “pode ser considerado como a prestação de serviços a qualquer título, desde que seja a distância, ou externado, com a utilização dos instrumentos de informática ou telemática, em favor de outrem” (ROCHA e MUNIZ, 2013, p. 102).

De acordo com Leite e Lemos (2021) as motivações para a implementação do teletrabalho são: o incremento da produtividade, redução de custos com local, aumento da possibilidade de recrutamento, retenção de conhecimento, redução de absenteísmo e redução do tempo de deslocamento.

Antunes e Fischer (2020, p. 04) retratando os estudos de Belzunegui-Eraso e Erro-Garcés, ampliados por Baruch e Nicholson, indicam os fatores que favorecem o teletrabalho: a) questões pessoais, como escolaridade, idade, sexo, raça, atitudes pessoais e necessidades; b) estrutura física: casa, família, posse e uso de computadores; c) natureza da atividade e uso de tecnologia; d) estratégia e cultura organizacional; e) impactos ambientais e regulamentação específica.

Na análise de Patini e Nogueira (2012) ainda pode-se acrescentar redução de estresse do trabalhador, diminuição da poluição, controle do tempo por parte do obreiro, inclusão de trabalhadores que possuem questões peculiares. Já para Filardi et al (2020), os aspectos positivos são: autonomia, flexibilidade de horários, vida com a família e redução de estresse. Porém, também existem desvantagens, como o isolamento social dos trabalhadores que perdem o senso de equipe (PATINI; NOGUEIRA, 2012).

O relato de excesso de trabalho, a dificuldade de controle e a perda da integração do obreiro e do vínculo com a organização são pontuados como outros aspectos desvantajosos (Rocha e Amador, 2018). Filardi et al (2020) acrescentam a falta de comunicação, liderança e gerenciamento, dentre os efeitos negativos. Sinalizando, ainda, a possível afetação das relações de trabalho e família, invasão do ambiente familiar e transferência de custos das empresas para o empregado.

Vale ponderar que nem todos os trabalhadores possuem perfil condizente para o trabalho remoto, devendo ser considerada a subjetividade de cada profissional, sua participação e envolvimento familiar (PALACIOS, 2021). Relata Palacios (2021) o risco de adaptação entre aqueles que possuam problemas relacionados ao isolamento social e dos que necessitam de interação coletiva para o desenvolvimento de suas tarefas.

Apresentadas as diretrizes do teletrabalho, segue-se para o tratamento do modelo flexível de trabalho dentro da esfera pública.

### **3 A GESTÃO ADMINISTRATIVA PÚBLICA E A ADOÇÃO DO TELETRABALHO**

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 2º, a existência de três poderes: o Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 11-36, set./dez.. 2023

(BRASIL, 1988). Incumbe ao Poder Judiciário dirimir os conflitos existentes no seio social entre cidadãos, pessoas jurídicas e Estado, com decisões em caráter definitivo, interpretando e aplicando a lei ao caso concreto.

A estrutura de órgãos também é definida no texto constitucional, utilizando critérios como de hierarquia, função, pessoa e matéria. Dentro do delineamento constitucional, os Tribunais de Justiça fazem parte da administração pública direta e são responsáveis por resolver os conflitos de sua competência, conforme regras constitucionais e Leis Federais e Estaduais.

Na área da Administração Pública, o histórico do trabalho remoto no serviço público brasileiro, é indicado de forma divergente. Para os autores Patini e Nogueira (2012) e Filardi, Castro e Zanini (2020), quem primeiro implementou o teletrabalho foi o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, no ano de 2005, com avaliação positiva para a empresa e trabalhadores. Já Toletto (2020, p. 31) remete a primeira experiência ao ano de 2009, apresentado que:

As primeiras iniciativas de trabalho remoto no serviço público, no Brasil, datam de 2009, quando o Tribunal de Contas da União instituiu por meio da Portaria nº 139, de 2009, a realização de trabalhos fora das suas dependências. Depois, outras instituições adotaram esse modelo de trabalho: em 2012, a Secretaria da Receita Federal e, em 2015, a Controladoria-Geral da União.

Atualmente, já são 14 órgãos públicos federais com experiência de trabalho remoto, e do que se tem notícia, são todas exitosas, resultando em economia de gastos, com a redução de espaços das instalações físicas e aumento de produtividade por parte dos servidores, em contrapartida ao ganho da qualidade de vida.

A iniciativa foi seguida por outros órgãos públicos, como: Receita Federal (2012), Advocacia Geral da União - AGU (2011), Tribunal Superior do Trabalho - TST (2012) e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJRJ (2016).

Apesar do projeto piloto ser datado de 2006, a regulamentação do teletrabalho ainda é incipiente (FILARDI, et al, 2020). De modo que são os próprios órgãos públicos que estipularam suas normas internas sobre o teletrabalho.

No âmbito do Poder Judiciário, a implantação do processo eletrônico, por meio da Lei n. 11.416/2006, permitiu a adesão ao regime do teletrabalho. Considerando as experiências exitosas, o Conselho Nacional de Justiça, órgão que

possui atribuição constitucional de expedir atos regulamentares no âmbito do Poder Judiciário, editou a Resolução nº 227/2016 que define os critérios e requisitos para a prestação do teletrabalho. Para Palacios (2021) o principal argumento para implantação do teletrabalho é o cumprimento do princípio da eficiência para a Administração Pública.

De acordo com a Resolução, a realização do teletrabalho é facultativa, a critério do órgão do Poder Judiciário e dos gestores, devendo priorizar os servidores que demonstrem comprometimento e habilidades de autogerenciamento do tempo e de organização, dentre outras questões.

A literatura ressalta benefícios semelhantes aos da iniciativa privada quando implementada a estratégia do teletrabalho, como: redução de gastos públicos, melhora da visão de responsabilidade social, atração e retenção de servidores, otimização dos recursos. Para o servidor, as vantagens são melhora na qualidade de vida, redução de custos, flexibilidade de distribuição da carga horária, compatibilidade com a realização de demandas familiares e oportunidade de capacitação (PALACIOS, 2021).

No que tange às desvantagens, indica o mesmo autor (2021): dificuldade de comunicação, problemas de infraestrutura tecnológica, ausência de planejamento/treinamento para a migração do trabalho tradicional para o remoto, não adaptação dos servidores, sensação de perda da identidade com a instituição, isolamento profissional e receio de má-avaliação por falta de comunicação direta com o gestor.

Conforme afirma Palacios (2021), o perfil do teletrabalhador do serviço público requer um servidor capacitado e com autonomia na execução de suas atividades, processos mensurados com foco nos resultados, acesso à tecnologia disponível, sistema organizacional estruturado adequadamente e confiança do gestor.

Quanto à normatização, a Resolução do CNJ remete que os Tribunais devem adequar, especificar e regulamentar a matéria às suas necessidades locais, elaborando atos normativos complementares (Antunes e Fischer, 2020). No mesmo sentido, reverbera Palacios (2021, p. 36)

As normatizações existentes atualmente são específicas para cada órgão ou algum setor específico dentro da instituição, não havendo um padrão a ser utilizado para todos os entes, nem mesmo no tipo de legislação necessária para a implantação do trabalho remoto.

As políticas adotadas no âmbito administrativo dos órgãos são documentadas em normas e publicadas. Por força do comando constitucional, os atos administrativos devem ser tornados públicos, para o conhecimento geral dos interessados. O fundamento da divulgação dos atos administrativos, interna e externamente, é resguardar a eficiência e a moralidade e dar conhecimento àqueles que lhe devem observância, bem como a cultura da transparência e o controle social da administração pública.

Assim, para a prestação do seu mister, os órgãos judiciários estaduais regulamentaram o exercício do teletrabalho por parte dos seus servidores e magistrados, estruturando de acordo com as peculiaridades de cada local, e, após, para o início de sua vigência e produção de seus efeitos jurídicos, é publicado o ato administrativo no Diário Oficial.

## 2. METODOLOGIA

Esta pesquisa, que tem como objetivo analisar a regulamentação do teletrabalho no âmbito dos Tribunais de Justiça Estaduais da região Centro-Oeste do Brasil, trata-se de um estudo de natureza qualitativa e caráter exploratório-descritivo, a partir de uma base documental e normativa, em que adotamos o método de análise comparativa como metodologia ideal para apoiar a realização do estudo dos documentos identificados no estudo.

Por esse método é possível investigar questões presentes em organizações idênticas em certos aspectos e muito diferentes em outros. Heydebrand (1973) *apud* Bulgacov (1998) diz que desde a década de 70, o método comparativo de investigação já é bem estabelecido. Os estudos que envolvem o método o utilizam para identificar fenômenos complexos, assim como, a comparação da atuação de organizações que pertencem a setores diferentes ou a comparação entre diversas organizações de um mesmo setor.

A escolha do método utilizado se justifica a partir de algumas definições encontradas na literatura. Para Bulgacov (1998, p.55), o método pode ser definido resumidamente como “a comparação sistemática de um grupo determinado de organizações, ou grupos específicos de organizações, com a finalidade de estabelecer relações entre suas variáveis ou categorias analíticas”.

Bulgacov (1998) também chama atenção para os cuidados que a aplicação do método comparativo requer nas definições de todos os passos ou procedimentos de investigação, tais como: definição do problema; variáveis envolvidas; população e seus critérios de definição; fundamentação teórica empírica; metodologia e procedimentos de levantamento; e instrumentos de coleta de dados. E alerta que as dificuldades estão presentes na grande diversidade de tipos de organização que levantam infindável número de possibilidades e hipóteses de comparação.

No presente trabalho, o método será aplicado dando suporte a análise das informações coletadas sobre uma base de dados documental e normativa. O recorte dos órgãos estudados se deu em razão da ampla estrutura do Poder Judiciário, elegendo-se a região Centro-Oeste como objeto em decorrência de questões pessoais e profissionais.

Para o estudo documental foram abordadas as Resoluções 14/2021 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a Resolução 16/2020 do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, a Provimento 543/2021 do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e a Resolução 175/2021 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, a íntegra dos mencionados atos administrativos foram obtidos diretamente no sítio dos respectivos Tribunais de Justiça.

As categorias identificadas no estudo, tiveram como base os estudos bibliográficos e foram definidas pelas autoras *à priori*.

Quadro 2: Variáveis analíticas e definições

Variável analítica	Definição
<b>Capacitação para o exercício</b>	Curso prévio e/ou de capacitação continuada para o exercício do teletrabalho



<b>Comissão gestora</b>	Comissão responsável pela gestão do teletrabalho no âmbito do Tribunal
<b>Comunicação</b>	Especificação dos meios, formas e períodos de comunicação entre o gestor e o teletrabalhador
<b>Controle de Jornada</b>	Procedimento para controle do tempo de realização da atividade de teletrabalho
<b>Fornecimento de equipamentos</b>	Disponibilização de equipamentos de informática e/ou comunicação por parte do órgão
<b>Híbrido</b>	Regime de teletrabalho que admite a realização de atividades remotas em revezamento com atividades em ambiente presencial
<b>Ingresso</b>	Caracteriza a forma que o colaborador pode aderir ao programa de teletrabalho, sendo qualificado como facultativo ou obrigatório, quanto à opção do servidor, ou discricionário e vinculante, em relação à Administração Pública.
<b>Norma regulamentadora</b>	Ato administrativo que regula o teletrabalho dentro do Tribunal de Justiça específico
<b>Participação do gestor da unidade ou chefe imediato</b>	Atribuições do gestor/chefe quando da condução do teletrabalho
<b>Plano de teletrabalho</b>	Acordo de trabalho firmado entre o servidor, o Gestor e a Chefia Imediata para nortear o acompanhamento da produtividade
<b>Percentual de servidores</b>	Percentual máximo do quadro ou do setor.
<b>Prioridades</b>	Informa as circunstância em que o servidor será incluído na modalidade de teletrabalho com preferência

<b>Produtividade</b>	Metas de desempenho (diária, semanais e/ou mensais) a serem cumpridas pelo colaborador
<b>Retorno/Desligamento</b>	Situações que geram a retirada do colaborador do teletrabalho
<b>Servidores que podem</b>	Características dos colaboradores que podem ser incluídos no programa de teletrabalho e tipo de vínculo do servidor com o órgão
<b>Vedações</b>	Situações que impedem o servidor de realizar o teletrabalho

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Inicialmente, procedeu-se à revisão da literatura sobre o tema teletrabalho e gestão pública a fim de delimitar os conceitos envolvidos no estudo. Nesse sentido, partiu-se em busca de artigos publicados em periódicos de extrato superior de acordo com a classificação Qualis nas bases de publicações Google Acadêmico e Scielo.

Em um segundo momento, operou-se a análise dos documentos, primeiramente, com uma leitura minuciosa do seu teor, a fim de identificar as variáveis presentes. Na sequência foi realizada a comparação e confecção de quadro com os resultados achados.

Considerando ser uma revisão bibliográfica, este estudo dispensou submissão em Comitê de Ética em Pesquisa.

#### **4 RESULTADOS**

O estudo comparativo foi relatado nesta seção, retratando as resoluções sobre o teletrabalho no âmbito dos Tribunais de Justiça do Centro-Oeste, com o uso das variáveis analíticas descritas no quadro 2, por meio de análise comparativa das normas regulamentadoras. Foram agrupadas em dois quadros as informações colhidas, o quadro 3 aborda as condições para a realização do teletrabalho e o Quadro 4 apresenta questões relativas ao acompanhamento e capacitação.

Quadro 3: Condições para a realização do teletrabalho

<b>Quadro comparativo entre as Resoluções dos Tribunais de Justiça do Centro-Oeste</b>				
<b>Tribunal</b>	<b>TJDFT</b>	<b>TJMT</b>	<b>TJMS</b>	<b>TJGO</b>
<b>Variáveis</b>				
<b>Norma regulamentadora</b>	Resolução 14/2021	Resolução 16/2020	Provimento 543/2021	Resolução 175/2021
<b>Ingresso</b>	Facultativo e discricionário	Facultativo e discricionário, a critério dos gestores da unidade	Facultativo e no interesse e a critério da Administração	Facultativo e discricionário e restrita às atividades em que seja possível mensurar o desempenho
<b>Percentual de servidores</b>	Assegurada a capacidade de atendimento presencial da unidade, não indica percentual máximo (a definição fica a cargo do gestor)	Quantidade definida pela Comissão de Gestão, ouvido a chefia imediata, preservada a manutenção do atendimento presencial	Limita a 50% dos servidores da unidade, admitindo, a majoração, desde que mantido o atendimento ao público externo, com aprovação da Presidência	Mantida a capacidade de funcionamento das unidades com atendimento ao público, não indica percentual máximo
<b>Servidores que podem</b>	Concedido indistintamente a cargos efetivos, cedidos e ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada	Todos os servidores que realizam atividades em meio físico ou eletrônico compatíveis. Inclusive, estagiários e voluntários	É restrito às tarefas que possibilitem mensuração objetiva do desempenho do servidor e aferição de sua produtividade	É restrita às atividades em que seja possível mensurar o desempenho, de forma qualitativa ou quantitativa.
<b>Vedações</b>	Primeiro ano do estágio	Estágio probatório;	Primeiro ano do estágio	Primeiro ano do estágio

	probatório; contraindicações por motivo de saúde; sofrido penalidades disciplinares nos dois anos anteriores	tenham subordinados; ocupem cargo de direção, gerência ou chefia; sofrido penalidades nos dois anos anteriores; apresentem contraindicações por motivo de saúde; desempenhem atividades, no todo ou em parte, fora das dependências do órgão ou que exijam atuação presencial.	probatório; Contraindicação médica, comprovado por laudo; sofrido penalidade disciplinar nos dois anos anteriores; tenha se desligado do teletrabalho nos últimos 6 meses, pelo não atingimento das metas e/ou não cumprimento das regras; não tenha alcançado conceito positivo na avaliação de desempenho mais recente.	probatório; contraindicações por motivo de saúde, constatado por perícia médica; sofrido penalidades disciplinares nos dois anos anteriores
<b>Prioridades</b>	Possuam deficiência, com mobilidade reduzida, portador de doença grave ou idoso; dependentes com deficiência ou doença grave; gestantes e lactantes; atendam os requisitos legais para concessão de	Com deficiência, necessidades especiais ou doenças grave; tenha filhos, cônjuge ou dependentes com deficiência, necessidades especiais ou doença grave; gestantes e lactantes; que demonstram compromete	Poderá ser concedido teletrabalho aos servidores em condições especiais de trabalho com deficiência, necessidades especiais ou doença grave ou que sejam pais ou responsáveis por dependentes nessa mesma	Apresentem deficiência atestada pela Junta Médica Oficial do Poder Judiciário Goiano; tenham filhos, cônjuge ou dependentes com deficiência atestada pela Junta Médica Oficial do Poder Judiciário

	licença para acompanhamento do cônjuge ou companheiro.	nto e habilidade de autogerenciamento do tempo e de organização; que estejam gozando de licença para acompanhamento do cônjuge; cujo cônjuge ou companheiro resida em município que não seja contíguo ao da sede da unidade de lotação; com maior tempo de serviço na unidade; que trabalhe exclusivamente e com processos eletrônicos; e mais idoso.	condição, na forma da Resolução nº 343, de 9 de setembro de 2020,	Goiano; estejam gestantes, lactantes e mães de crianças com idade de até 12 (doze) anos; e estejam em usufruto de licença para o acompanhamento de cônjuge.
<b>Controle de Jornada</b>	O servidor deve executar a atividade preferencialmente durante o horário de funcionamento de sua unidade. Não admite banco de horas	Dispensado o controle de frequência. Não haverá o pagamento de horas extras	Não haverá, assim como pagamento de adicional por serviços extraordinários	Horário de trabalho e tempo serão estabelecidos pela chefia imediata e servidor
<b>Híbrido</b>	Sem previsão	Admite revezamento	Sem previsão	Admite revezamento

<p><b>Fornecimento de equipamentos</b></p>	<p>Podem ser cedidos pelo Tribunal, conforme disponibilidade e orçamentária</p>	<p>Despesas e equipamentos suportados pelo servidor</p>	<p>Despesas e equipamentos suportados pelo servidor</p>	<p>O servidor deve dispor de espaço e mobiliário próprios, podendo optar pela utilização da sua estação de trabalho, em regime de comodato, por prazo determinado, mediante termo de responsabilidade</p>
<p><b>Retorno/ Desligamento</b></p>	<p>Solicitação, iniciativa do gestor da unidade, interesse da administração e por descumprimento dos deveres</p>	<p>Decurso do prazo, sem prorrogação; Aplicação de penalidade; Por solicitação justificada do gestor da unidade, no interesse da Administração; Aposentadoria, exoneração, demissão, remoção, disposição ou relotação do servidor; Descumprimento, injustificado, por três meses, da meta de produtividade; não devolver os processos e documentos</p>	<p>A qualquer tempo, a pedido pessoal; em decorrência de finalização ou descontinuidade do teletrabalho da unidade; no interesse da Administração, por força da necessidade de prestação de serviços presenciais; pelo não atingimento das metas/e ou não-cumprimento das regras estabelecidas neste Provimento; a critério do gestor da</p>	<p>Não atingir as metas estabelecidas, injustificadamente, por 2 meses consecutivos ou 3 meses alternados no período de um ano. A requerimento do servidor, a qualquer tempo, ou por solicitação do gestor da unidade.</p>

		ou restituí-los com danos ou irregularidades, sem justificativa; e descumprimento dos deveres do teletrabalho.	unidade ou por deliberação da Presidência, a qualquer tempo.	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na análise comparativa das Resoluções dos órgãos estudados

Desse modo, a primeira análise refere-se às condições para a realização do teletrabalho. Percebe-se que a forma de ingresso é similar nos órgãos estudados, devendo o interessado externar o interesse, porém a adesão facultativa fica a critério da Administração. Sendo permitida a concessão para servidores, efetivos e comissionados. Os Tribunais de Justiça de Goiás e do Mato Grosso do Sul limitam a inserção das atividades que se pode avaliar o desempenho, isto é, ser mensuradas a produtividade.

As vedações são semelhantes nos Tribunais, havendo apenas diferença no TJMT que inclui também as situações que o servidor ocupe cargo de direção, gerência ou chefia, aqueles que desempenhem serviços externos e trabalhem em setores que exijam atendimento presencial.

No que diz respeito ao percentual de servidores no regime, nos TJDFT, TJMT e TJGO não mencionam percentual máximo, prevalecendo a diretriz de que, preservada a capacidade de atendimento ao público, a definição fica a cargo do gestor, chefia imediata e/ou Comissão gestora. Já o TJMS limita a 50% dos servidores da unidade, admitindo, porém, a majoração com aprovação da Presidência.

Em todos não haverá controle de frequência nem a formação de banco de horas, sendo que o TJDFT sinaliza que as atividades devem ser realizadas no horário de expediente e o TJGO remete que o cumprimento das atividades será estipulado pelo gestor e servidor.

As variáveis de prioridades e de retorno/desligamento são correlatas entre os Tribunais estudados. Apenas os TJMT e TJGO tem previsão quanto ao regime

híbrido. E, por fim, no que toca ao fornecimento de equipamentos, o TJDFE e TJGO admitem a cessão dos equipamentos, enquanto os TJMT e TJMS estabelecem que as despesas e os equipamentos devem ser suportados pelo servidor.

O quadro 4 retrata as diretivas ligadas ao acompanhamento e capacitação.

Quadro 4: Acompanhamento e capacitação

<b>Quadro comparativo entre as Resoluções dos Tribunais de Justiça do Centro-Oeste</b>				
<b>Tribunal</b>	<b>TJDFE</b>	<b>TJMT</b>	<b>TJMS</b>	<b>TJGO</b>
<b>Variáveis</b>				
<b>Plano de Teletrabalho</b>	Descrever atividades e metas mínimas, não podendo ser inferior à do servidor que executa atividades semelhantes em regime presencial	Deve ser individualizado com metas diárias, semanais e/ou mensais, estruturado com três pilares: produtividade, qualidade do trabalho e melhoria da qualidade de vida do servidor. Deve indicar cronograma de reuniões	Elaborado em conjunto com o gestor	Elaborado em conjunto com o gestor, deve descrever as atividades, metas e periodicidade de comparecimento para o exercício regular de suas atividades, cronogramas de reuniões.
<b>Comissão Gestora</b>	Existente	Existente	Existente	Existente
<b>Participação do gestor da unidade ou chefe imediato</b>	Define os servidores que atuarão; Formaliza o plano de trabalho; elabora, acompanha e	Verificar se o servidor atende os requisitos; determinar as atividades e estabelecer meta de	Participar das atividades de orientação e de desenvolvimento gerencial; elaborar o plano de	Indicar os servidores que atuaram, dentre os interessados. Acompanhar, mensalmente, o trabalho dos



	gerencia a execução; manter comunicação com os servidores; e manter-se capacitado considerando as necessidades de aperfeiçoamento e aprimoramento do teletrabalho.	produtividade superior a da equipe presencial; acompanhar o trabalho; aferir o cumprimento da meta e a qualidade da atividade; encaminhar relatórios semestrais apresentando participantes, dificuldades, resultados e os casos de inobservância; controlar a retirada de documentos físicos; dentre outros.	teletrabalho, juntamente com o servidor; acompanhar o trabalho e a adaptação do servidor; aferir e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas, bem como a qualidade do trabalho; e realizar reuniões periódicas com o servidor em teletrabalho. Além de elaborar relatório semestral em atenção à Resolução n. 227/2016 do CNJ.	servidores, monitorar o cumprimento das metas estabelecidas e avaliar a qualidade do trabalho. Também deve estabelecer formas de comunicação e horários de disponibilidade a serem utilizados como regra
<b>Produtividade</b>	Devem ser estipuladas observando proporcionalidade e razoabilidade e permitindo o direito ao tempo livre	Meta superior à produtividade média da equipe, sem comprometer a proporcionalidade e razoabilidade e embaraçar o tempo livre	Pelo menos 20% superior à produtividade aferida na atividade presencial	Compete ao gestor, com consenso dos servidores, devendo ser alinhadas ao Plano Estratégico do órgão
<b>Comunicação</b>	Não existe delimitação específica, mas tão somente indicação de	Obrigatória, preferencialmente por videoconferência, pelo menos	Reuniões virtuais com periodicidade mínima mensal ou sempre que	Deve constar do plano de teletrabalho cronograma de reuniões (virtual ou

	que o gestor deve realizar a comunicação em horário compatível com a jornada de trabalho, respeitando os períodos de descanso	quinzenal. Convocadas com antecedência mínima de 72 horas por e-mail, ou em prazo menor, via contato telefônico	necessário; Contato com o servidor e o gestor deverá ocorrer em dias úteis, no horário de expediente forense, respeitada a jornada diária e o horário reservado para o almoço.	presencial) com a chefia imediata, para avaliação de desempenho, bem como eventual revisão e ajustes de metas.
<b>Capacitação para o exercício</b>	Sem previsão	Promove curso de capacitação para gestores e servidores	Promove curso de capacitação para gestores e servidores	Sem previsão

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na análise comparativa das Resoluções dos órgãos estudados

Depreende-se do quadro 4 que todos os Tribunais de Justiça especificam a necessidade de confecção do plano de teletrabalho, que servirá como mapa de metas diárias, semanais e mensais. Todos possuem Comissão Gestora e definem atribuições semelhantes para gestor da unidade ou chefe imediato. Existe curso de capacitação para o exercício do teletrabalho apenas nos TJMS e TJMT.

Quanto à produtividade, para o TJDFT, TJMT e TJGO a estipulação devem obedecer aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e permitir o direito ao tempo livre ao teletrabalhador, não indicando, assim, um percentual específico a ser cumprido, em que pese considere que a meta deve ser superior à produtividade da equipe presencial. Já o TJMS determina que seja, no mínimo, 20% superior à aferida em atividade presencial.

Por fim, a última variável tratada é a da comunicação, todas as normativas versam sobre o tema, sendo que as Resoluções dos TJMT e TJMS estruturam de forma minuciosa a forma, meio, período, e convocação. Já o TJDFT apenas indica que o gestor deve realizar reuniões em horário compatível com a jornada de trabalho, respeitando os períodos de descanso. Para o TJGO, a delimitação do meio de comunicação deve constar de cronograma no plano de teletrabalho.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O teletrabalho não é novo, mas ganhou grande relevância e se tornou a alternativa para a crise decorrente da pandemia do novo coronavírus. Após o período de isolamento, e considerando os aspectos positivos e a transformação digital, sua adoção se tornou uma realidade cada vez mais presente ou por assim dizer o “novo normal”.

No âmbito da Administração Pública a realidade não foi diferente, vários órgãos públicos passaram a estruturar o teletrabalho, quebrando vários paradigmas da cultura da gestão cara-cara.

São inúmeros os relatos de benefícios do teletrabalho, mas, ao lado das vantagens, é salutar pensar que o sucesso de sua adoção nas organizações públicas depende de uma avaliação de seus programas, pois somente um planejamento bem estruturado e elaborado é capaz de ultrapassar os desafios existentes no trabalho flexível e reforçar os aspectos positivos.

Este artigo busca apresentar um retrato da regulamentação sobre o teletrabalho nos Tribunais de Justiça da região Centro-Oeste brasileira, através de uma revisão de literatura e do estudo documental. Para tanto, foi adotada metodologia qualitativa, com análise comparativa, pretendendo alcançar o objetivo proposto.

Neste sentido, no cotejo dos instrumentos normativos estudados, verificou-se que, apesar de algumas diferenças substanciais, as resoluções trilham um caminho bem próximo, provavelmente em decorrência das orientações gerais da Resolução editada pelo CNJ.

Os pontos similares são em relação ao ingresso, quem pode participar do teletrabalho, vedações, prioridades, retorno/desligamento, previsão de plano de teletrabalho, instituição da Comissão Gestora, e participação dos gestores da unidade ou chefe imediato.

Por sua vez, as diferenciações estão no campo do percentual de servidores, da permissão daqueles que podem ingressar no regime, da capacitação, da

produtividade, da comunicação, do fornecimento de recursos materiais/informática e da admissão de revezamento.

É digno de nota que o CNJ, em decisão recente, estabeleceu critérios mínimos para o retorno presencial, respeitada a autonomia administrativa dos tribunais para decidir situações específicas, com grande destaque a presença do magistrado na comarca, o que foge aos objetivos do presente estudo. Porém, neste julgamento, o Plenário do CNJ aprovou a limitação do número máximo de servidores em teletrabalho a 30% do quadro permanente da vara, gabinete ou unidade administrativa, o que deve acarretar modificações nas Resoluções dos Tribunais de Justiça.

Levando em consideração a alteração e a comparação aqui feita, verifica-se a necessidade de um estudo das regulamentações agora pelo viés da administração estratégica, a fim de identificar, de forma ampla, se a estruturação atende aos objetivos e as estratégias das instituições pesquisadas.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Evelise Dias e FISCHER, Frida Marina. **A justiça não pode parar?!: Os impactos da COVID-19 na trajetória da política de teletrabalho do judiciário federal**. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 45, p. art. e38 [12], 2020  
Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6369000025920>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BARRETO, Adalberto; SOUSA, Maria José. Modelos e estilos de liderança na administração pública em contexto de teletrabalho. **SOCIAL REVIEW. International Social Sciences Review/Revista Internacional de Ciencias Sociales**, v. 10, n. 2, p. 165-178, 2021.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF, Senado, 2018.

BRASIL. **Decreto Judiciário nº 1.340/2019 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. Disponível em:

<https://www.rotajuridica.com.br/wp-content/uploads/2019/05/aqui.pdf> Acesso em: 20 ago 2021.

BRASIL. **Provimento nº 543/2021 do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul.** Disponível em:

[https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/provimento\\_n.\\_543-21-scsm.pdf](https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/provimento_n._543-21-scsm.pdf) Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 227/2016 do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2295>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 175/2021 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.** Disponível em:

[http://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/recursos\\_humanos/teletrabalho/Res175-2021Teletrabalho.pdf](http://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/recursos_humanos/teletrabalho/Res175-2021Teletrabalho.pdf). Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 14/2021 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.** Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2021/resolucao-14-de-06-10-2021>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução TJMT/OE nº 16/2020 do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.** Disponível em:

[http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao\\_OE\\_162020\\_-Teletrabalho-Adequacao\\_Normas\\_CNJ-DJe\\_02122020.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/%C3%93rg%C3%A3o%20Especial/Publicacoes/Resolucao_OE_162020_-Teletrabalho-Adequacao_Normas_CNJ-DJe_02122020.pdf). Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>. Acesso em: 30 nov. 2021

BULGACOV, S. Estudos Comparativo e de Caso de Organizações de Estratégias.

**Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 5, n. 11, 1998. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaes/article/view/10375>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CARVALHO, Marcelo Guimarães de. **Qualidade de vida no teletrabalho compulsório no contexto da Covid-19: análises comparadas de trabalhadores e gestores de uma instituição pública do poder judiciário federal.** 2021.

Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6586/1/Artigo%20Marcelo%20Guimar%C3%A3es%20vers%C3%A3o%20Publica%C3%A7%C3%A3o%202021-06-29%20-%20Envio%20ENAP.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022

COSTA, Anderson Yagi et al. **Análise sobre a morosidade do poder Judiciário brasileiro e propostas de intervenção.** 2018. Disponível em:

<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/8632/5/Disserta%20c3%a7%20c3%a3o%20-%20Anderson%20Yagi%20Costa%20-%202018.pdf>

CONVENÇÃO 177 **sobre o Trabalho a domicílio**. 20/06/1996. Disponível em: <https://app.sogi.com.br/Manager/texto/arquivo/exibir/arquivo?eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9AFljAvMjgzMDYyU0dfUmVxdWlzaXRvX0xlZ2FsX1RleHRvLzAvMC9DT05WRU7Dh8ODTyBPSVQgTsK6IDE3NywgREUgMjAtMDYtMTk5Ni5kb2MvMC8wlgAFF1TL2y0vd3CqytAUaczSW87SEac7YbGwB0Z62Eal7G94>. Acesso em: 02 fev. de 2022.

DE OLIVEIRA, Diogo Pereira. **Impactos na implementação do Teletrabalho: Estudo de Caso do Instituto Federal do Mato Grosso do Sul**. 2021. Tese de Doutorado. Instituto Politécnico do Porto (Portugal). Disponível em: [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/19088/1/Diogo\\_Oliveira\\_MAA\\_2021.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/19088/1/Diogo_Oliveira_MAA_2021.pdf)

ELESBON, Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer. PANDEMIA, PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO E TELETRABALHO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A LIDERANÇA ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, v. 7, n. 2, p. 54-75, 2022.

FILARDI, Fernando; CASTRO, Rachel Mercedes P. De; ZANINI, Marco Tulio Fundão. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 1, p. 28-46, 2020.

GOMES, Cláudia Suely Ferreira et al. **Diagnóstico da unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Paraíba a partir da análise das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades (Análise SWOT)**. 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/19009/1/Cl%20c3%a1udiaSuelyFerreiraGomes\\_Dissert.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/19009/1/Cl%20c3%a1udiaSuelyFerreiraGomes_Dissert.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

GUERRA, Maria Helena Tavares da Silva et al. Teletrabalho estruturado na administração pública: A Experiência do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. 2020. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**. Disponível em: [https://rasi.vr.uff.br/public/site/images/PDF/465\\_rasi.pdf](https://rasi.vr.uff.br/public/site/images/PDF/465_rasi.pdf) . Acesso em: 30 ago. 2022.

LEITE, Ana Luiza; LEMOS, Dannyela Da Cunha. Gestão de pessoas e o teletrabalho: desafios e possibilidades. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 2, p. 330-359, 2021.

NOGUEIRA, A. M.; PATINI, A. C. Trabalho remoto e desafios dos gestores. **INMR - Innovation & Management Review**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 121-152, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79292>. Acesso em: 30 nov. 2021.

OLIVEIRA, Míriam Aparecida Mesquita. **Teletrabalho e atitudes frente à mudança: estudo multicase no setor público brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35628>. Acesso em: 04 jun. 2022.

PALACIOS, Diego Marcial Torales. **Análise da implantação do teletrabalho na Administração Pública: um estudo de caso na Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/3988/1/Diego%20Disserta%20c3%a7%20c3%a3o%20-Oficial.pdf>

ROCHA, Cháris T. M. da.; AMADOR, Fernanda S. **O teletrabalho: conceituação e questões para análise**. Cadernos EBAPE.BR, v.16, n.1, p.152-162, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cebape/a/xdbDYsyFztnLT5CVwpxGm3g/abstract/?lang=pt>

ROCHA, Cláudio Jannotti da; MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. **O teletrabalho à luz do artigo 6o da CLT: o acompanhamento do Direito do Trabalho às mudanças do mundo pós-moderno**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3a Região. Belo Horizonte, v. 57, n. 87/88, p. 101-115, janeiro/dezembro, 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/74935>

SILVA, Vitor Gustavo da et al. **A gestão do Teletrabalho**. 2014. Dissertação. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/bitstream/tede/59/1/VGSilva.pdf>

VILARINHO, Karina Pereira Bastos; PASCHOAL, Tatiane; DEMO, Gisela. **Teletrabalho na atualidade:: quais são os impactos no desempenho profissional, bem-estar e contexto de trabalho?**. Revista do Serviço Público, v. 72, n. 1, p. 133-162, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/tpsaves/Downloads/4938-Texto%20do%20Artigo-17807-1-10-20210331-2.pdf>

**ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS,  
NORMATIVOS E REFLEXÕES SOBRE SUA EFETIVIDADE****ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPTUAL AND REGULATORY  
ASPECTS AND REFLECTIONS ON ITS EFFECTIVENESS****Raissa Batista Madureira<sup>1</sup>  
Elirez Bezerra da Silva<sup>2</sup>**

**Resumo:** O objetivo deste estudo é reforçar a importância da Ética na Administração Pública atualmente e refletir sobre a sua aplicação prática no espaço público. A ética vem ganhando importante contorno enquanto mecanismo de prescrição e controle dos atos estatais, inclusive a partir das recentes normatizações que estabelecem observância aos princípios da integridade, responsabilidade e transparência. Nesse contexto, busca-se compreender o conceito da ética, o seu conteúdo normativo e a importância de sua aplicação, enquanto juízo reflexivo, pelos agentes públicos. Para o desenvolvimento deste estudo, foram consultados artigos, livros e legislação sobre ética e ética na Administração Pública. Os principais resultados encontrados mostraram que a ética consiste na reflexão sobre os valores morais socialmente reconhecidos e praticados, propiciando a criação de diretrizes que norteiam o comportamento do indivíduo em sociedade para o alcance do bem comum. Na esfera federal, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal busca fortalecer a integridade e a ética pública. A par dessas normas, evidencia-se que, como a Administração Pública tem o fim de efetivar direitos e deveres fundamentais, os agentes públicos devem não só se orientar pelos preceitos éticos, como, principalmente, refletir acerca de suas ações, a partir das diferentes perspectivas éticas, visando ao atendimento do interesse público. Por fim, sobre efetividade da ética na Administração Pública, constata-se a necessidade de constante aprimoramento de competências e posturas éticas para a tomada de decisões, como forma de construir uma cultura verdadeiramente ética nas instituições públicas.

**Palavras-chave:** Moralidade. Regulamentação. Efetivação.

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2011). Atualmente é analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Informações Geográficas e Estatísticas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e membro do Grupo de Integridade e da Comissão de Ética do IBGE. Discente do Mestrado em Gestão do Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído/MPGTQAC, Universidade Santa Úrsula.

<sup>2</sup> Possui graduação em Educação Física pela Escola de Educação Física do Exército (1984), graduação em fisioterapia pelo Instituto Brasileiro de Medicina da Reabilitação (1997), mestrado e doutorado em Educação Física pela Universidade Gama Filho. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência do Exercício e do Esporte/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor permanente do Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho para Qualidade do Ambiente Construído/MPGTQAC, Universidade Santa Úrsula. Líder do Grupo de Pesquisa Ciência do Exercício e da Saúde (GPCES).



**Abstract:** The purpose of this study is to reinforce the importance of Ethics in Public Administration today and to reflect on its practical application in the public space. The concept of Ethics has been gaining an important role as a mechanism for prescribing and controlling State acts, even from the recent norms that establish compliance with the principles of integrity, responsibility and transparency. In this context, we seek to understand the concept of ethics, its normative content and the importance of its application, as a reflective judgment, by public agents. For the development of this study, articles, books and legislation on ethics and ethics in Public Administration were consulted. The main results found showed that ethics consists of a reflection on the socially recognized and practiced moral values, providing the creation of guidelines that steer the individual's behavior in society to achieve the common good. At the federal level, the Ethics Management System of the Federal Executive Branch seeks to strengthen integrity and public ethics. Alongside these norms, it is evident that, as the Public Administration aims to implement fundamental rights and duties, public agents must not only be guided by ethical precepts, but mainly reflect on their actions, from the different ethical perspectives, aiming at serving the public interest. Finally, on the effectiveness of ethics in the Public Administration, there is a need for constant improvement of competences and ethical postures for decision-making, as a way of building a truly ethical culture in public institutions.

**Keywords:** Morality. Regulation. Effectiveness.

Recebido em: 10/07/2023

Aceito em: 29/09/2023

## **1 INTRODUÇÃO**

A ética, compreendida essencialmente como a reflexão sobre o comportamento humano, que permite formular diretrizes morais para orientar a vida em sociedade, deve estar presente nas mais diversas áreas de atuação social.

No âmbito da Educação, a ética merece espaço, seja para nortear a conduta de profissionais e alunos na instituição de ensino, seja como conteúdo a ser ensinado aos alunos, visando à formação de cidadãos com consciência social, comprometidos com o bem estar coletivo.

No esporte, o elemento ético tem também relevância para orientar a competitividade honesta entre os atletas e fortalecer a condução transparente das atividades pelas organizações esportivas.

Na área de Pesquisa, pode-se citar a importância da reflexão ética para minimizar os impactos negativos de novos testes e descobertas científicas. A ética deve nortear também o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa, impondo honestidade, respeito à autoria e combate ao plágio.

Na área da Saúde, os códigos de conduta profissional são instrumentos válidos para estabelecer diretrizes éticas voltadas à preservação do bom relacionamento com os pacientes, ao sigilo profissional e ao respeito aos direitos humanos.

Para além de tantas outras áreas profissionais e de conhecimento, é imprescindível reconhecer a importância do comportamento ético por parte das instituições públicas e seus agentes. A disseminação e a conscientização da ética na Administração Pública podem tornar o serviço público mais eficaz, beneficiando diretamente a coletividade, tanto pela prescrição de diretrizes éticas a serem observadas, como também, e principalmente, a partir da reflexão sobre os valores morais que orientam as condutas dos agentes públicos, com foco no interesse social.

Com base nessa compreensão, ações governamentais têm sido implementadas, no intuito de fortalecer a ética e a integridade, através do combate à corrupção, da gestão da ética e da transparência pública, além de promover a conscientização e a formação de profissionais atentos às necessidades e aos

valores sociais. Trata-se do cuidado que o Governo deve ter com a sociedade.

O presente estudo tem o objetivo de reforçar a importância da Ética no âmbito da Administração Pública, a partir da descrição de aspectos conceituais e normativos correlatos e de breves considerações acerca da efetividade da ética pública.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Método**

Visando à obtenção de dados necessários para este estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e legislativa.

Para o desenvolvimento do tema “ética na administração pública” foi realizada também uma busca no portal “Google Acadêmico”. A escolha da plataforma como principal base de dados se justifica na medida em que esta inclui tanto dissertações e teses, como artigos científicos publicados em revistas acadêmicas. No campo de mecanismo de busca do portal, foram utilizados para preenchimento do assunto os termos “ética na administração pública”. A consulta foi realizada em 17/05/2022 com filtro desde 2018, considerando-se os últimos cinco anos, para recuperação dos artigos mais atuais. Também foram feitas buscas, em 19/05/2022, com as palavras-chave: "conceito de administração pública", desde 2020 (últimos dois anos) e "sistema de gestão da ética do poder executivo federal", sem filtro de data.

No intuito de recuperar artigos mais atualizados, devido ao grande avanço do tema recentemente, foram consultados artigos sobre “administração pública” contidos nas plataformas Revista Eletrônica de Administração; Administração Pública e Gestão Social; e Revista Gestão e Planejamento, no período de 2022 a 2023. Foram consultados também os sites da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para trazer reflexões sobre o tema.

## 2.2 Resultados

Na organização dos resultados, optou-se pela divisão em três capítulos. O primeiro traz os documentos recuperados. O segundo capítulo faz uma abordagem conceitual sobre a ética e trata da estrutura do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. E o terceiro capítulo trata da função administrativa e sua relação com a ética e das considerações sobre a efetividade da ética na Administração Pública.

### 2.2.1 Documentos Recuperados

Na pesquisa feita na plataforma Google Acadêmico, foi alcançado o seguinte resultado:

Termo de Busca Google Acadêmico	Principais resultados	Documentos excluídos após a leitura do título/resumo*	Documentos que não chegaram a ser consultados**	Documentos utilizados
"ética na administração pública"	320	222	90	8
"conceito de administração pública"	228	90	138	_***
"sistema de gestão ética do poder executivo federal"	4	1	-	3
* Os documentos excluídos correspondem aos que não atenderam à proposta do estudo ou apresentaram conteúdo duplicado.				
** A leitura de título/resumo não exauriu os resultados da busca, pois se verificou que os últimos títulos lidos já não atendiam mais à proposta do estudo. Para "ética na administração pública", foram consultados os primeiros 230 resultados e para "conceito de administração pública", os primeiros 90 resultados.				
*** No desenvolvimento do trabalho, os artigos foram descartados, considerando que o				

resultado encontrado no tópico anterior abordou satisfatoriamente sobre Administração Pública para os fins deste estudo.

Nas demais plataformas consultadas, com a busca “administração pública” para os anos de 2022 e 2023, foram encontrados os seguintes resultados:

Periódico	Documentos encontrados	Documentos excluídos após a leitura do título	Documentos utilizados
Revista Eletrônica de Administração	12	11	1
Administração Pública e Gestão Social	34	33	1
Revista Gestão e Planejamento	19	17	2

Houve também consulta a outros três textos sobre ética na administração pública, referenciados em textos selecionados (BILHIM, RAMOS, PEREIRA, 2015; FIGUEIREDO, 2008; MENDES, 2014).

### 2.2.2 Ética e estrutura do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal

Para introduzir o tema da ética, será utilizada a mesma abordagem apresentada por Almeida e Christmann (2002), ao indagarem se uma gangue de criminosos possui alguma espécie de ética. A resposta dada é que não. O fundamento é que essa gangue pode até conseguir algum benefício econômico, todavia, esse benefício será conquistado às custas do prejuízo causado a outras pessoas, o que não condiz com a ética. Para a ética, não importa o interesse de um indivíduo ou grupo específico, e sim o interesse da coletividade humana. A ética possui como finalidade o bem comum.

Importante observar também que a ética, intimamente relacionada à ação moral dos homens, requer a possibilidade de responsabilização. Sobre esse assunto, ensina Sánchez Vázquez (2003, p. 18) que:

É possível falar em comportamento moral somente quando o sujeito que assim se comporta é **responsável pelos seus atos**, mas isto, por sua vez, envolve o pressuposto de que ele pôde fazer o que queria fazer, ou seja, de que pôde **escolher** entre duas ou mais alternativas, e agir de acordo com a decisão tomada. (grifo nosso)

Yurre (1966) explica que a ética só considera os atos praticados pelos homens, isto é, constituídos de deliberação da razão e de liberdade. O ato que não seja voluntário e livre não é ato humano e, logo, não é ato moral, a ser considerado pela ética.

A ética remete, portanto, à condição dos indivíduos de discernir, a partir de seus valores morais, sobre a maneira de agir diante de situações que se apresentam no cotidiano e no ambiente em que estão inseridos, de modo a fazer reflexões e escolhas racionais que se direcionem ao atendimento do interesse coletivo (OLIVEIRA, 2018).

Compreendendo-se que a ética não atende a propósitos egoísticos, e que cuida apenas de atos humanos voluntários, livres e pelos quais o indivíduo possa ser responsabilizado, passaremos a uma abordagem conceitual da ética.

### **2.2.2.1 Aproximação de um conceito de ética**

Etimologicamente, a palavra ética vem do grego *ethos*, que apresenta três distintos significados. *Ethos*, com e longo (*éthos*), pode significar “morada”, no sentido de abrigo ou habitação íntima e familiar. O segundo significado da palavra, que apresenta relação com o conceito de ética, significa “modo de ser” ou “propriedade do caráter”, entendendo-se o caráter como o conjunto de qualidades, boas ou más, de um indivíduo, decorrente da sua conduta moral. Já a palavra *ethos* com e curto (*éthos*) significa costumes, hábitos e tradições. Este sentido também interessa à ética, uma vez que o caráter moral é adquirido, especificamente, mediante as escolhas particulares que são feitas na vida, através dos hábitos (ANDRÉA, FERREIRA, 2015; ARANGUREN, 1998; FIGUEIREDO, 2008).

Aranguren (1998, p. 22) explica que “a etimologia nos guia: *éthos* deriva de *éthos*, o que quer dizer que o caráter se adquire mediante o hábito”. Não havendo

contradição na relação entre *êthos* como caráter e *éthos* como hábitos, pode-se entender que a reflexão ética cuida tanto dos atos morais quanto dos hábitos (virtudes e vícios).

Os conceitos de ética e moral possuem, portanto, estreita relação e se complementam. Para ajudar a compreender esses conceitos, Sánchez Vázquez (2003) explica que, para tomar decisões no cotidiano, os indivíduos recorrem a normas, formulam juízos e utilizam determinadas razões. Tudo isso faz parte de um comportamento efetivo, voltado para o caso concreto. Posteriormente a esse comportamento prático-moral sucede a reflexão. Quando a decisão tomada se torna objeto de pensamento crítico, verifica-se a passagem da prática moral (moral efetiva) para a teoria moral (moral reflexa), a qual se encontra na esfera da ética.

Verifica-se, assim, que moral representa um conjunto de valores que orientam as condutas dos indivíduos e ética é a reflexão crítica sobre os fundamentos da moral (ANDRÉA, FERREIRA, 2015). A ética, nas palavras de Sánchez Vázquez (2003, p. 23), “é a teoria do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, é a ciência de uma forma específica de comportamento humano”.

O objeto que a ética, enquanto disciplina filosófica, se propõe a definir e explicar é a moralidade efetiva, conjunto de regras de comportamento e formas de vida através dos quais o homem busca realizar o valor do bom, enquanto ser social (GARCIA MAYNEZ, 1965; YURRE, 1966).

O juízo moral é irrefletido, podendo ser exercido por qualquer indivíduo razoavelmente informado, ao passo que o juízo ético impõe um comportamento crítico-reflexivo. “Ética implica, pois, potencial e eventual ruptura em relação aos padrões morais vigentes, conferindo-lhes organicidade; significado para as pessoas e, por conseguinte, aderência em relação ao contexto” (BERGUE, 2022b, p. 80).

Na medida em que a ética evidencia uma relação com as necessidades e os interesses sociais, também influirá na prática moral, a partir de uma perspectiva do coletivo (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2003). Com isso, a ética possui também um caráter normativo. A ética não cria normas, como o legislador, mas, ao apontar ao homem os valores e princípios que hão de nortear a sua existência, influencia em sua conduta. Enquanto disciplina normativa, a ética se refere a um complexo de normas, LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 37-62, set./dez.. 2023

que por sua vez se encontram fundadas em valores (GARCIA MAYNES, 1965; NALINI, 2014).

Sob essa perspectiva, Garcia Maynes (1965) esclarece que a ética aparece dividida em dois segmentos: a questão do dever; e a do valioso. Esses segmentos devem estar necessariamente conectados, pois, ao se declarar que devemos fazer algo, o seu fim deve ser realmente valioso. Logo, para além da exposição das normas que regem as nossas condutas, a ética necessita estudar, refletir, compreender os valores reconhecidos socialmente.

Os princípios éticos refletem, portanto, os valores morais importantes para a sociedade. Bergue (2022b, p. 79) esclarece que:

A ética se ocupa de temas tais como os valores, o bem, a liberdade, a vida, a ação e seus fundamentos, o que a remete também, entre outras, às discussões envolvendo a autonomia, a discricionariedade, a integridade, a responsabilidade dos agentes, que se expressam nas diferentes dimensões da ação, notadamente aquelas atinentes desde à tomada de decisão, à motivação, à justificação dos atos, à cultura organizacional, até posturas desviantes [...].

Importante observar que a ética pode ser compreendida, então, como conteúdo e como ação. Como conteúdo, refere-se a um conjunto de princípios e valores essenciais, que permitem analisar os padrões morais nos quais as condutas humanas se fundam. A ética como ação pode ser entendida como uma reflexão crítica dos fenômenos em relação à moralidade, a partir daqueles mesmos princípios e valores (BERGUE, 2022c).

Assim, o comportamento ético torna-se essencial para a boa convivência em sociedade. A prática da ética permite fazer uma reflexão a respeito do agir na coletividade, revelando como deve ser a postura para que se possa viver em harmonia social (NICOMEDES, 2020). Mais que isso, a postura ética contribui para que haja compreensão das atitudes morais dos indivíduos, levando não só à sua justificação, mas também permitindo a transformação de conceitos e entendimentos, para que haja sempre conformidade com os verdadeiros interesses da sociedade.



### **2.2.2.2 Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal**

No espaço público, a ética possui a importante função de nortear a atuação dos agentes públicos, sendo reforçada a partir da elaboração de normativos para fundamentar e delimitar as ações institucionais praticadas e permitir a responsabilização dos infratores. Diversos são os atos normativos que prescrevem comportamentos morais e se aplicam principalmente ao Poder Executivo Federal, embora as funções exercidas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelas demais esferas estatais também sejam de natureza pública e, portanto, devem observar as diretrizes éticas para a adequada prestação de serviços, de forma integrada.

A introdução da ética na atuação do governo, de forma específica, se deu com a aprovação do Decreto nº 1.171/1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, prescrevendo princípios e valores que devem nortear a conduta do agente público. Por força desse normativo ficou estabelecido também que deveriam ser criadas comissões de ética próprias em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Posteriormente, o Decreto nº 6.029/2007, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, formado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, pelas comissões de ética referidas no Decreto nº 1.171/94 e pelas demais comissões de ética do Poder Executivo Federal, passou a estabelecer o seu funcionamento e competências. Cabe a esse sistema, entre outras funções, integrar órgãos, programas e ações relacionadas com a ética pública e articular ações com vistas a efetivar procedimentos de incentivo ao desempenho institucional na gestão da ética pública do Estado brasileiro (BRASIL, 2007).

Por sua vez, a Comissão de Ética Pública da Presidência da República, através da Resolução nº 10/2008, normatizou o funcionamento das comissões de ética referidas, definindo competências, atribuições, e delimitando o rito processual a ser seguido nos processos de apuração de falta ética.

As comissões têm por finalidade zelar pela aplicação do Código de Ética Profissional do Servidor Público e devem apurar, mediante denúncia ou de ofício, condutas em desacordo com as normas éticas estabelecidas, além de recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 37-62, set./dez.. 2023

capacitação e treinamento sobre as normas éticas no âmbito de cada instituição, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público (Moura, Vanni, Azeredo, 2020).

Cumprir citar que a abordagem da conduta ética também foi contemplada no Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 18 de agosto de 2000, tendo dentre as suas finalidades tornar claras as regras éticas de conduta dessas autoridades para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental, além de contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior (Brasil, 2000)

Uma das ações recentes voltadas para a postura profissional do servidor público foi a elaboração e divulgação do Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal pelo Ministério da Economia, que orienta os servidores da Administração Pública Federal sobre condutas esperadas e condutas inadequadas no exercício de suas atribuições. O Manual tem como finalidade “valorizar ainda mais o comportamento ético, aprimorar a cultura de integridade e alto desempenho, fortalecendo o entendimento de que a razão de existir do Estado é servir à população”.<sup>3</sup> De acordo com a Portaria nº 15.543/2020, todos os servidores civis ativos devem conhecer o Manual (Brasil, 2020).

Além dos normativos aqui citados, que visam à implementação e ao aperfeiçoamento da ética na Administração Pública, pontuam-se algumas das ações governamentais que merecem destaque na construção de uma cultura ética e íntegra na esfera pública: i) publicação do Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a qual tem dentre os seus princípios integridade; confiabilidade; prestação de contas e responsabilidade; e transparência; ii) publicação do Decreto n. 10.756/2021, recentemente substituído pelo Decreto n. 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, integrando as funções de integridade, constantes nos sistemas de

---

<sup>3</sup> Fala do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, Wagner Lenhart, na ocasião da divulgação do referido Manual. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos-publicacoes/manual-de-conduta-do-agente-publico-civil>. Consultado em 10/09/2022.

corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência e outras essenciais ao funcionamento do programa de integridade.; iii) responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, instituída pela Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), recentemente regulamentada pelo Decreto n. 11.129/2022; iv) Sistema e-Agendas, plataforma por meio da qual serão divulgadas as agendas de compromissos públicos dos agentes públicos do Poder Executivo federal, visando a dar maior transparência aos compromissos governamentais à sociedade.

### 2.2.3 Administração Pública e ética

Como ensina Bergue (2022a, 2022b, 2022c), a apropriação do conceito de ética na administração pública impõe a consideração sobre as diferentes vertentes da ética, que buscam analisar e justificar a conduta humana, oferecendo auxílio para a tomada de decisões. Dentre as principais vertentes, destacam-se a utilitarista, a deontológica e das virtudes, abaixo sintetizadas:

	Utilitarismo	Deontologia	Virtudes
Características	Baseia-se nos fins/consequências da ação; Avalia consequências para a sociedade; Analisa o custo/benefício na esfera moral; Preocupa-se com a maximização do prazer e minimização da dor para o maior número possível de pessoas.	Baseia-se em regras universalmente aceitas; Tem mais foco na intenção do que no resultado da ação; Entende que a ação é realizada pelo dever moral incondicional; Imperativo categórico: deve-se agir conforme regras universais oriundas de um juízo racional autônomo)	Baseia-se no caráter da pessoa; Considera as intenções, os meios e os fins da ação; Considera o cuidado, a integridade do ator moral (pessoa); Há a ideia de aprendizagem (virtudes podem ser adquiridas pela prática); - Possibilidade de respostas diferentes a depender do contexto
Limitações	Impossibilidade de prever todas as consequências;	Não tem respostas satisfatórias quando regras conflitantes e	Depende do desenvolvimento moral individual e

	Não supre as necessidades da minoria	as da	legítimas surgem no momento de tomada de decisão	experiência pessoal do agente
--	--------------------------------------	-------	--------------------------------------------------	-------------------------------

Fonte: a autora, adaptado de Santos e Serafim (2022)

Santos e Serafim (2022), ainda que identifiquem a necessidade das virtudes para a gestão pública, abordam que a escolha de somente uma teoria moral pode dar causa a decisões administrativas que ignoram importantes aspectos. Sugere-se, então, que a ética normativa<sup>4</sup> seja aplicada em prol do interesse público e considere todas as vertentes para se examinar um dilema ético (SVARA, 2007 *apud* SANTOS E SERAFIM, 2022).

Neste sentido, Bergue (2022a, 2022b) sustenta que, no âmbito Administração Pública, é importante perceber a contribuição das diferentes perspectivas éticas, que incluem o senso de dever, o cálculo utilitário e o exercício das virtudes, pois ampliam a capacidade de interpretação do agente público, a partir do questionamento sobre a sua forma de pensar e agir. Uma integração conceitual permite considerar as contribuições de cada vertente para analisar a ética aplicada no serviço público. E conclui:

Com isso, a formação de uma base conceitual mais ampla pode contribuir para o desenvolvimento de soluções que transcendam a prescrição quase estéril de deveres ou a simples enunciação ingênua de virtudes, tampouco se reduza o juízo da ação a um cálculo instrumental estreito, envolvendo a decisão sobre temas e problemas de complexidade e repercussão, tais como aqueles afeitos à administração pública na sociedade contemporânea. (BERGUE, 2022a, p. 5-6)

O exame ético das condutas impõe, portanto, uma reflexão sobre os valores que influenciaram e justificam as decisões tomadas. A ética ganha destaque no serviço público, tanto por seu conteúdo, que orienta os atos de gestão, como também por justificar o processo de tomada de decisão dos agentes públicos. A possibilidade de explicitar a ação a partir de razões consistentes pode contribuir consideravelmente para legitimar os atos governamentais. Essa reflexão acerca de

---

<sup>4</sup> Os autores abordam entendimento no sentido de que a ética administrativa está dividida em dois campos: o da ética normativa (prescritiva), situada principalmente no domínio da filosofia moral, que busca orientar o comportamento das pessoas; e a ética descritiva (empírica), associada ao domínio da psicologia, antropologia, que busca explicar e prever os comportamentos dos indivíduos a partir de suas particularidades.

decisões que encerram o que se entende como certo, bom e justo, a partir das diferentes perspectivas filosóficas, poderá conferir maior qualidade de desempenho, demonstrada por uma atitude verdadeiramente ética por parte dos agentes públicos (BERGUE, 2022c).

A ética, considerada a partir dos conceitos abordados no presente trabalho, deve permear todas as relações sociais e institucionais, mostrando-se essencial para orientar a boa gestão dos serviços e recursos públicos. Segundo Mendes (2014, p. 21), “em virtude da multiplicidade de atores e interesses, a decisão ética do servidor torna-se cada vez mais importante para desempenhar o papel de representação política no espaço público”.

### **2.2.3.1 Atividade administrativa para promoção do interesse público**

A função administrativa do Estado é conceituada por Justen Filho (2014) como o conjunto de poderes jurídicos voltados à satisfação de interesses essenciais, com a promoção de direitos fundamentais, que exige uma organização estável e permanente. O Estado e suas instituições têm o compromisso de agir para garantir o exercício dos direitos e deveres consagrados nos direitos fundamentais. Portanto, nenhum administrador, no exercício da sua função administrativa, pode ser desleal aos interesses sociais.

Considerando que a principal atribuição da Administração Pública é oferecer benefícios à sociedade, através da regulação e prestação de serviços, o bem-estar e a satisfação da coletividade dependem de uma boa administração, devendo todas as prerrogativas da Administração Pública ser utilizadas para o alcance do interesse público (NADALETTI, 2019).

Sobre o tema, Bergue (2022c, p. 160) traz valiosa reflexão no sentido de que o conceito de administração pública aborda um conteúdo mais amplo, na medida em que engloba não apenas um campo de estudo e de ação, mas também um escopo transdisciplinar. O seu objeto consiste numa “teia de atores, temas e relações na qual a sociedade tem centralidade”. A Administração Pública vai além da definição de eficiência técnica, correspondendo a um organismo composto por uma pluralidade de atores, com diversos objetivos e níveis de legitimidade diferentes.

Ao tratar do propósito para o qual a Administração Pública existe, Mello (2013) ensina que o regime administrativo se ocupa essencialmente da realização do interesse público. Assim, qualquer ato administrativo que a ele se contraponha será necessariamente inválido. Para o autor, interesse público significa o interesse do todo, do próprio corpo social, sem representar algo que existe por si mesmo. Trata-se do interesse das pessoas, não singularmente consideradas, e sim enquanto seres sociais, isto é, como membros de uma coletividade maior da qual fazem parte.

Em complemento a essas definições, Bergue (2022c) propõe que, através do pensamento filosófico, sejam superados alguns pressupostos formais que definem o que deve ser entregue pela administração pública e o que é interesse público. Se o que se busca é a transformação das ações do governo, é necessário mudar a forma de pensar o governo e a administração, bem como o valor dos serviços entregues pelo Estado. Afinal, se o serviço público é o reflexo dos valores e hábitos sociais, faz-se essencial que o próprio conceito de serviço público seja constantemente repensado. E a sociedade deve participar desse processo de reflexão e novas definições. O autor explica que:

interesse público pode ser definido como a imbricação entre o comportamento moral e a atitude ética, sendo esta última essencial e predominantemente orientada pelo interesse público. Perceba-se que este constitui um esforço de depuração conceitual, com vistas à atribuição de um significado para o conceito que o qualifique não somente como resposta ao que se problematiza, mas para que possa contribuir com a formação de um conhecimento e de um juízo mais consistentes e pertinentes. (Bergue, 2022c, p. 176)

Neste sentido, faz-se imperioso que os agentes públicos ajam com ética no exercício de suas funções, refletindo de forma racional e crítica se os atos decorrentes de sua atuação pública encontram respaldo em valores morais essenciais e se efetivamente concretizam os interesses da coletividade.

Ressalta-se que é reconhecida a importância dos normativos éticos, pois, na Administração Pública, em se tratando de moralidade e ética, a dimensão dos deveres ganha especial relevância. Nessa pauta, o Decreto n. 11.529/2023 estabelece a gestão da ética como uma das funções da integridade pública, reforçando o seu papel nos programas de controle e prevenção de fraude,

corrupção, atos irregulares e desvios éticos, a partir da observância às prescrições formais.

Segundo Domingos (2021), existe uma relação entre corrupção e fragilidade do interesse público, decorrente da falta de controle e de transparência na gestão pública. A corrupção na Administração Pública afeta a dignidade humana, prejudicando principalmente os que dependem das ações governamentais para exercer os direitos fundamentais. Faz-se necessário, então, sensibilizar a alta gestão e todos os servidores sobre a necessidade de oferecer à sociedade uma gestão pública responsável e íntegra.

O controle da corrupção consiste, inclusive, em um dos deveres éticos das sociedades atuais, reforçado inclusive na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que estabelece ações para a construção de um mundo melhor até o ano de 2030, dentre as quais se destaca: “16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (ONU, 2022).

Entretanto, a ênfase dada à ética como resposta à corrupção tem contribuído para reforçar os valores morais já estabelecidos e codificados, em vez de estimular a reflexão crítica, comprometendo, assim, a promoção de transformações necessárias decorrentes do efetivo desenvolvimento de competências. Não basta um código de conduta para assegurar a integridade. Embora imprescindível agir em conformidade às normas, a estrita observância ao conteúdo prescrito não implica necessariamente a justiça da ação. “E o que promove essa ação íntegra é o juízo ético, que pode transcender a mera observância à conduta codificada” (BERGUE, 2022c, p. 151). Considerando essa perspectiva, parte-se, então, a uma breve análise da efetividade da ética no espaço público.

### **2.2.3.2. Considerações sobre a efetividade da ética na Administração Pública**

Com base nos normativos que regulamentam a ética na Administração Pública, como dito, é inegável que o ordenamento jurídico brasileiro tenha cedido lugar de relevância aos princípios éticos, impondo que a atuação dos agentes públicos esteja em plena consonância com os ditames da moralidade. Mas a mera LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 37-62, set./dez.. 2023

prescrição de condutas seria apenas uma das etapas da implementação de uma cultura ética organizacional. Há que se reconhecer a importância e a necessidade da efetivação prática da ética pelos agentes públicos.

Segundo Cava (2018), para uma organização alcançar a adesão aos atributos éticos, faz-se necessária a realização de trabalhos de educação, para que os seus agentes possam desenvolver esses atributos e assimilar na rotina profissional e pessoal. O trabalho de conscientização e aprendizado deve ser constante na instituição, para compreensão e adoção dos preceitos éticos. O papel da Comissão de Ética é auxiliar nesse processo de aprendizado, além de contribuir para um eficaz controle social.

Para Nunes (2018, p. 971), a ética pública não pode se reduzir à ética individual do servidor ou da Administração Pública, tampouco pode ser estritamente normativa, com foco no controle da conduta. A abordagem normativa e de repressão à corrupção, embora importante, é insuficiente para construir uma cultura ética crescente na Administração Pública: “analisar as comissões de ética do Executivo federal implica ampliar a compreensão sobre ética. E falar de ética é tratar do saber prático, aquele que diz respeito à ação humana e às relações sociais”. Explica o autor:

O agir ético nada mais é do que fruto da equação agir + pensar, que resulta no agir reflexivo. Pois o papel da ética é exatamente o de conferir um caráter criterioso e justo à conduta. Mas como a conduta implica a alteridade, a abordagem ética, por definição, é relacional e múltipla, não se aprisiona na norma, não é uma técnica, nem se resume a uma lista de deveres. Por isso as pautas éticas de cada momento histórico se recusam a ser congeladas, são, por natureza, dinâmicas, posto que resultantes da prática reflexiva livre de cada pessoa e das construções humanas coletivas (Nunes, 2018, p. 976/977).

No mesmo sentido, Bilhim, Ramos e Pereira (2015) sustentam que a implementação de medidas normativas não se mostra muito eficaz para a efetivação da ética, como é o caso dos códigos de conduta, que quando utilizados de forma isolada constituem apenas um conjunto de disposições. Para se avançar no sentido prático da efetivação da ética, os Governos necessitam se comprometer com esse propósito, sendo essencial também determinar qual o grau de adesão e



sensibilização para a ética por parte dos dirigentes da Administração Pública, já que são referência na condução das organizações. Além disso, os códigos éticos necessitam assumir um forte caráter prático e devem ser inclusivos em sua elaboração.

Nicomedes (2020) afirma ser essencial o aprimoramento dos processos de treinamentos que reforcem questões práticas e de ações educativas que estimulem a reflexão sobre a importância da conduta correta na condução do serviço público e os seus impactos para o bem da coletividade.

Nesse raciocínio, Bergue (2021, 2022 c) defende que a abordagem da ética na administração pública requer que seja entendida como uma ação de pensar, que transcende a obediência aos códigos de conduta. A ética, aplicada com caráter mais prescritivo, pode comprometer a sua essência e a sua efetividade, além de fortalecer aspectos mais burocráticos das normas. É necessário dar ênfase no desenvolvimento de competências crítico-reflexivas para incentivar atitudes capazes de contribuir para a promoção de um comportamento consciente e responsável no processo de tomada de decisões, sendo as Comissões de Ética uma importante ferramenta para promover a ética e a integridade no âmbito da Administração Pública, através das ações de educação e programas de formação dos agentes públicos.

O autor (Bergue, 2022c) esclarece, ainda, que, como resposta a esse cenário emergente, a ética aplicada vem ganhando espaço na administração pública contemporânea, o que pode ser percebido com base em dois fenômenos principais: a partir dos programas de integridade que reforçam a observância às normas de conduta; e através da proposição e instituição formal de competências requeridas de agentes públicos, conforme estabelecido pela ENAP.

Como ensina Mendes (2014, pp. 18):

A competência ética pode ser entendida como o desenvolvimento de habilidades por meio da integração de regras e valores que possibilitem ao indivíduo tomar decisões conscientes quando constatada a existência de dilemas morais. Sendo assim, a gestão da ética é a capacidade de reunir e compatibilizar instrumentos de natureza normativa, pedagógica e estrutural que proporcionem a promoção da ética no ambiente organizacional.

A respeito do desenvolvimento de novas competências, a ENAP (2020, pp. 13 e 19) desenvolveu um documento de competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro, que lista atributos essenciais para um serviço público profissional, estratégico e inovador, com destaque para a orientação por valores éticos. Além de orientar a formação da alta administração, a ENAP apresenta uma matriz de competências, que constitui um referencial para subsidiar a administração em processos de gestão por competências, voltada à construção de valor público, entendido como a capacidade de o Estado oferecer respostas efetivas às legítimas necessidades e expectativas da sociedade. Dentre essas competências, destacam-se: i) Geração de valor para o usuário, com atitudes orientadas por “critérios de justiça em questões difíceis na defesa do que é considerado o melhor interesse dos usuários, considerando suas necessidades e especificidades”; e ii) Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal, com habilidade de promover “valores éticos do serviço público, tais como responsabilidade, integridade, retidão, transparência e equidade”.

Em 2021, a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021 da ENAP e do Ministério da Economia estabeleceu orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC quanto aos procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNPD, tratada no Decreto nº 9.991/2019. A proposta é estabelecer um Plano de Desenvolvimento de Pessoas elaborado a partir das necessidades de desenvolvimento dos servidores de cada órgão ou entidade. Em seu Anexo I, o normativo prevê como competência transversal de um setor público de alto desempenho a orientação por “valores éticos”, impondo-se o desenvolvimento de competências para orientar a conduta ética no serviço público (BRASIL, 2021).

Verifica-se, assim, que ações governamentais vêm sendo regulamentadas e implementadas com o intuito de fomentar o desenvolvimento de capacidades dos servidores públicos, a partir de uma aproximação com temas transversais que reforçam juízos reflexivos e o exercício de suas funções públicas direcionadas ao efetivo atendimento dos interesses sociais.

Sobre o tema, Santos e Serafim (2022, p. 16) ressaltam que as tomadas de LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 37-62, set./dez.. 2023

decisão competem aos indivíduos, ainda que ocorram no bojo de uma organização. Desse modo, “o desenvolvimento de capacidades morais em âmbito individual se torna essencial para que, em dilemas morais complexos, o agente atue deliberadamente e não maquinalmente”.

Também, no intuito de orientar a tomada de decisão ética no âmbito da Administração Pública, os autores (Santos e Serafim, 2022, p. 13) oferecem dez passos a serem seguidos, com base em perspectivas da ética administrativa. Mesmo com a indicação dessas etapas, abaixo listadas, a discussão e a incorporação da ética à gestão não irá necessariamente produzir uma resposta exata sobre a melhor decisão. Trata-se de uma etapa que contribui para o exercício da reflexão ética pelos agentes públicos.

- 1) compreender o fenômeno em contexto;
- 2) identificar as questões éticas sob diferentes perspectivas;
- 3) identificar e conhecer os envolvidos (individuais e organizacionais) diretos e indiretos;
- 4) identificar as consequências (benefícios e prejuízos) aos envolvidos;
- 5) identificar as responsabilidades legais e morais;
- 6) auto avaliar seu posicionamento pessoal no contexto;
- 7) pensar coletivamente diferentes caminhos de ação a partir da experiência de vida;
- 8) usar as emoções e instintos de maneira apropriadas;
- 9) aconselhamento e diálogo;
- 10) tomar a decisão e agir.

Ademais, como forma de reforçar a necessidade de se conscientizar servidores e cidadãos para o tema da ética, mais especificamente no combate às práticas de assédio moral e sexual no ambiente institucional, a Controladoria-Geral da União publicou o “Guia Lilás”, aprovado por meio da Portaria Normativa SE/CGU nº 58/2023, para promover o aperfeiçoamento dos processos de tratamento de manifestações relacionadas a assédio e discriminação, estendendo-se a uma dimensão preventiva, na medida em que incentiva o debate e, conseqüentemente, a reflexão sobre o tema (CGU, 2023).

Verifica-se, portanto, a necessidade de que a ética seja efetivada na Administração Pública a partir de seu conceito mais amplo e profundo, como doutrina filosófica que é, para que toda ação pública se aproxime dos verdadeiros

interesses da sociedade, a partir da reflexão crítica, que permite não só compreender, mas explicar e transformar o sistema moral existente. Como ensina Bergue (2022c, p. 85):

O sujeito que transforma o mundo — diferente de quem o reproduz — é aquele que problematiza, inclusive a si. E ao fazê-lo produz conceitos em resposta como já se disse. Portanto, elabora novas formas de interpretar o contexto, de posicionar-se e de agir em relação a ele. Em sentido contrário, aquele que não problematiza o que percebe e a sua forma de pensar somente os ecoa sem critérios.

### 3 CONCLUSÃO

A ética, entendida como uma disciplina que trata da reflexão sobre as práticas morais do homem enquanto ser social, apresenta desdobramentos normativos e comportamentais, prestando-se a orientar as condutas do indivíduo com base nos valores essenciais para a coletividade e, principalmente, levando à compreensão, à justificção e ao questionamento dessas condutas e valores a partir de uma reflexão crítica.

No espaço público, houve a preocupação do Governo em instituir o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e elaborar um Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal e Manuais e Códigos de Conduta como parâmetros norteadores do comportamento profissional ético do servidor público, os quais vêm sendo reforçados pelas ações oriundas dos planos de integridade pública. A própria Administração Pública, por sua natureza, tem a responsabilidade de garantir a efetivação de direitos e deveres essenciais à vida em sociedade.

No entanto, a ética, enquanto um ramo da filosofia, permite ir além dos normativos, e proporciona a reflexão sobre os fundamentos do pensar. Para os agentes públicos, especialmente, pensar as condutas públicas, considerando as diferentes vertentes filosóficas da ética, permite compreender a tomada de decisões a partir de diferentes perspectivas e consequências, contribuindo, assim, para a sua legitimidade. E mais, na medida em que se pretende transformar comportamentos

na Administração Pública, é importante repensar os pressupostos formais que formularam os atuais pensamentos e ações, através da reflexão ética.

Assim, a par da importância da normatização da ética na Administração Pública Federal, a retomada do seu conceito filosófico é indispensável à construção de uma cultura verdadeiramente ética no espaço público, para a validação e ressignificação dos imperativos morais de convivência e dos conceitos sobre os quais se fundam a própria atividade administrativa.

Neste sentido, é necessário reconhecer que a função educativa das Comissões de Ética possui relevância para a efetividade da ética no ambiente público, por meio do estímulo ao debate ético nas instituições, principalmente a partir de suas funções consultiva, acolhedora e educativa.

Também é necessário investir no aprimoramento de competências dos agentes públicos, para otimizar a efetividade da ética no ambiente público a partir do desenvolvimento de habilidades para se pensar e agir de forma ética. A sensibilidade para identificar e atender o interesse coletivo requer o constante engajamento dos agentes públicos, a partir de estudo, treinamento e reflexão, para que os valores públicos e as ações estatais estejam alinhados aos efetivos interesses sociais. Portanto, é premente reconhecer a necessidade de que os próprios servidores, conscientes de seu dever públicos, busque atrelar as práticas administrativas à ética, inclusive para a sua validade, compreensão e aprimoramento.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme de Assis. CHRISTMANN, Martha Ochsenhofer. **Ética e Direito**: uma perspectiva integrada. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRÉA, Sergio de; FERREIRA, Fernando Galvão de Andréa. **A Ética e a sociedade**: a prevalência do bem, do justo, do honesto. Ética: uma caminhada sem linha de chegada/ Joper Padrão, organizador. Rio de Janeiro: Verve, 2015.

ARANGUREN, José Luis L. **Ética**. *Ediciones Altaya*. Barcelona: 1998. Disponível em:  
[https://www.academia.edu/37407792/0\\_%C3%89TICA\\_DE\\_JOSE\\_LUIS\\_ARANGUREN\\_pdf](https://www.academia.edu/37407792/0_%C3%89TICA_DE_JOSE_LUIS_ARANGUREN_pdf) . Acesso em 26/08/2022.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Ética, Códigos de Conduta e Integridade na Administração Pública Brasileira**. Administração Pública e Gestão Social, 2022a. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13459>. Acesso em 28/08/2023.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Ética como competência**: interseções entre a administração e a filosofia. Gestão & Planejamento-G&P, v. 23, n. 1, 2022b. Disponível em : <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/7297>. Acesso em 28/08/2023.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Pensamento filosófico na administração pública**. 2022c. Disponível em:  
<https://www.ucs.br/educs/arquivo/ebook/pensamento-filosofico-na-administracao-publica/> Acesso em 29/08/2023.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Programas de integridade e códigos de “ética” na administração pública contribuições da filosofia**. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2021. Disponível em:  
<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/92/138>. Acesso em 26/11/2022

BILHIM, João; RAMOS, Ricardo; PEREIRA, Luís Miguel. **Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia**: o caso de Portugal. Revista Digital de Derecho Administrativo, n.º 14, segundo semestre). 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5277381>. Acesso em 24/05/2022.

CAVA, Wilson. **Ética na Administração Pública**: alguns apontamentos. 2018. Disponível em:  
<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3151/1/WILSON%20CAVA.pdf>. Acesso em 26/11/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em 13/10/2022

BRASIL. **Decreto n. 11.529**, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11529.htm). Acesso em 28/08/2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.756**, de 27 de julho de 2021. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm).  
Acesso em 12/10/2022

BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em 13/10/2022

BRASIL. **Decreto nº 6.029**, de 1º de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm). Acesso em 12/10/2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em 12/10/2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria n. 15.543**, de 2 de julho de 2020. Divulga o Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-15.543-de-2-de-julho-de-2020-265057591>. Acesso em 12/10/2022.

BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**, de 18 de agosto de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Codigos/codi\\_Conduta/Cod\\_conduta.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm). Acesso em 12/10/2022.

BRASIL. **Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21**, de 1º de fevereiro de 2021. Estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto aos [ ] procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/sedgg/me-n-21-de-1-de-fevereiro-de-2021-302021570>. Acesso em 29/08/2023.

Comissão de Ética Pública. **Resolução nº 10**, de 29 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/legislacao/resolucoes-da-cep-/Resoluon10de29desetembrode2008ComissodeticaPblica.pdf>. Acesso em 13/10/2022.

Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia Lilás: prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual no governo federal. 2023.** Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/16385> Acesso em 29/08/2023

DOMINGOS, Isabela Moreira. **La necesidad de implementar el cumplimiento público para la protección de los derechos sociales fundamentales y el fortalecimiento de la participación ciudadana.** Revista Esmat, v. 13, n. 22, p. 145-160, 2021. Disponível em:  
[http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/451](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/451). Acesso em 26/11/2022.

Escola Nacional de Administração Pública- ENAP. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro.** 2020. Disponível em:  
<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>. Acesso em 29/08/2023.

FIGUEIREDO, Antônio Macena. **Ética: origens e distinção da moral.** Saúde Ética & Justiça, v. 13, n. 1, p. 1-9, 2008. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/sej/article/view/44359/47980>. Acesso em 12/09/2022.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Ética. Endecima Edicion.** Editorial Porrúa. México: 1965.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 30. ed. rev e atual São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Annita Valléria Calmon. **A Administração Pública e o Sistema de Gestão da Ética: uma análise da política de promoção da ética no Poder Executivo Federal.** 2014. 285 f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:  
[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17022/1/2014\\_AnnitaValleriaCalmonMendes.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17022/1/2014_AnnitaValleriaCalmonMendes.pdf). Acesso 25/10/2022.

MOURA, Tiago de; VANNI, Carolina Salvão; AZEREDO, Abel Dionizio. **Código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal: importância e divulgação para os servidores das universidades federais no estado do Paraná.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, V.14, nº 3, p. 62-77. TRI III 2020. Disponível em:  
<https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/article/view/18015>. Acesso em 25/10/2022.

NADALETTI, Daiane Paula. **Os princípios constitucionais e específicos aplicáveis à prestação dos serviços públicos e a consequente judicialização.** Erechim/RS. 2019. Disponível em:  
[https://www.uricer.edu.br/cursos/arq\\_trabalhos\\_usuario/4568.pdf](https://www.uricer.edu.br/cursos/arq_trabalhos_usuario/4568.pdf). Acesso em 25/10/2022.

NALINI, José Renato. **Ética Geral e Profissional-** 11. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



Nações Unidas Brasil. **Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em 27 nov 2022

NICOMEDES, Denis de Lima. **Código de Ética do Serviço Público**: teoria e aplicação prática. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/18041/1/DLN17092020.pdf>

NUNES, Luís Henrique Monteiro. **O controle e a punição salvarão a ética pública?** As limitações do Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal. Revista da CGU, v. 10, n. 17, p. 19-19, 2018. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/59](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/59). Acesso em 25/10/2022. Acesso em 25/10/2022.

OLIVEIRA, Fabiano Cavalcanti de. **Ética do serviço público**. 2018. Disponível em: [dspace.est.edu.br:8000/xmlui/bitstream/handle/BR-SIFE/865/oliveira\\_fc\\_tmp545.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.est.edu.br:8000/xmlui/bitstream/handle/BR-SIFE/865/oliveira_fc_tmp545.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 26/11/2022

SILVEIRA SANTOS, Laís; SERAFIM, Mauricio C. **Decisão ética na administração pública**: perspectivas práticas a partir da ética normativa e descritiva. Gestão & Planejamento-G&P, v. 24, 2022. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/7486>. Acesso em: 29/08/2023.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Ética**. Tradução de João Dell'Anna – 24ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

YURRE, Gregorio R. de. **Ética**. Segunda Edição. Vitória: Editorial ESET, 1966

**A CONTEMPORANEIDADE ENQUANTO REQUISITO DA PRISÃO  
PREVENTIVA: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA*****CONTEMPORANEITY AS A REQUIREMENT OF PREVENTIVE DETENTION:  
AN ANALYSIS OF RECENT JURISPRUDENCE OF THE SUPERIOR COURT OF  
JUSTICE*****Deangelis Lacerda<sup>1</sup>  
Reis Friede<sup>2</sup>**

**Resumo:** A prisão preventiva, enquanto medida cautelar, deve ser utilizada apenas em último caso, sobretudo quando nenhuma outra medida menos gravosa for suficiente à espécie. Além disso, para que ela seja decretada, dentre outros requisitos, o juiz precisa observar obrigatoriamente a presença de fatos novos ou contemporâneos, sem os quais a referida medida não poderá ser colocada em prática, sob pena de violação do sistema jurídico brasileiro. Neste trabalho, de análise qualitativa, abordaremos o requisito da contemporaneidade sobretudo a partir da lei e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de modo a entender como o Tribunal tem decidido sobre a questão.

**Palavras-Chave:** Prisão. Preventiva. Contemporaneidade.

**Abstract:** Preventive detention, as a precautionary measure, should only be used as a last resort, especially when no other less burdensome measure is sufficient for the species. In addition, for it to be decreed, among other requirements, the judge must obligatorily observe the presence of new or contemporary facts, without which the said measure cannot be put into practice, under penalty of violating the Brazilian legal system. In this qualitative analysis work, we will address the requirement of contemporaneity mainly from the law and jurisprudence of the Superior Court of Justice, in order to understand how the Court has decided on the issue.

**Keywords:** Prison. Preventive. Contemporaneity.

---

<sup>1</sup> Coordenador e professor do curso de Direito do Centro Universitário Castelo Branco. Mestrando em Gestão do Trabalho para Qualidade do Ambiente Construído (MPGTQAC) pela Universidade Santa Úrsula. Foi aluno do programa de Doutorado Intensivo em Direito Penal da Universidade de Buenos Aires-UBA (2013/2015). Pós-graduado em Direito Público. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Espírito Santo. Advogado.

<sup>2</sup> Mestre em Direito do Estado pela Universidade Gama Filho e em Direito Público pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Professor do Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho (MPGTQAC) da Universidade Santa Úrsula/USU.

*A CONTEMPORANEIDADE ENQUANTO  
REQUISITO DA PRISÃO PREVENTIVA: UMA  
ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE  
DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA*

*Deangelis Lacerda  
Reis Friede*

Recebido em: 20/08/2023  
Aceito em: 29/09/2023

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco positivo na história contemporânea da nossa sociedade. Com ela foi inaugurada uma nova era, pautada no Estado Democrático de Direito, destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Dentre outras funções, a CRFB/88 buscou garantir a igualdade entre homens e mulheres, a inviolabilidade da intimidade das pessoas, a proteção da liberdade, da propriedade, do consumidor, do trabalhador, a extinção das penas cruéis e de caráter perpétuo, do trabalho forçado etc. Não obstante, trouxe o constituinte a máxima de que até a sentença penal condenatória irrecorrível todos são considerados inocentes. Trata-se do princípio da presunção de inocência (art. 5º, inc. LVII). A partir disto, a estrutura legislativa brasileira contemplou duas espécies do gênero “prisão”, quais sejam, a “prisão sanção”, que é aquela que decorre, se for o caso, de uma sentença penal condenatória transitada em julgado, e a “prisão cautelar”, que pode ocorrer durante a persecução penal (fase de investigação ou fase judicial), a depender da situação em concreto e desde que presentes os respectivos requisitos legais.

A segregação cautelar ou provisória de um indivíduo é medida que deve ser entendida como excepcional e, portanto, poderá ser utilizada apenas quando nenhuma outra medida cautelar for suficiente à espécie - já que a liberdade é a regra -, e desde que preenchidas as exigências das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Neste contexto, e considerando a relevância temática principalmente em razão do encarceramento em massa no Brasil, o que se pretende neste artigo, enquanto objetivo, é analisar especificamente a necessidade imposta pela lei ao julgador, agora, de que ao decretar a prisão preventiva, deverá indicar concretamente a existência de “fatos novos ou contemporâneos” que justifiquem a

aplicação da medida adotada (CPP, art. 315, § 1º), bem como a interpretação dada ao destacado dispositivo pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em casos que são concretamente levados a julgamento naquele órgão.

Para tanto, a partir de uma análise qualitativa, abordaremos o conteúdo legal pertinente, bem como os estudos doutrinários e as decisões do Superior Tribunal de Justiça correlacionadas, de modo a melhor compreender criticamente o assunto.

## 2 A PRISÃO PREVENTIVA NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

O Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/41) prevê o instituto da prisão preventiva no Capítulo III (da prisão preventiva), do Título IX (da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória). O tema foi substancialmente modificado pela Lei 13.964/19, que buscou aperfeiçoar as legislações penal e processual penal. Tal modalidade de prisão é considerada uma cautelar por excelência (BADARÓ, 2021). Ela se distingue da “prisão sanção”, que é aquela que decorre de uma sentença penal condenatória transitada em julgado.

Neste sentido, é a lição de Afrânio Silva Jardim e Pierre Souto Maior Coutinho de Amorim:

Hoje, já não pode restar a menor dúvida de que a prisão provisória em nosso direito tem a natureza acauteladora, destinada a assegurar a eficácia da decisão a ser prolatada ao final, bem como a possibilitar regular instrução probatória. Trata-se de tutelar os meios e os fins do processo de conhecimento e, por isso mesmo, de tutela da tutela. (JARDIM; AMORIM, 2018, p. 398).

Importante é a crítica de Hélio Tornaghi, quando aponta:

Pode parecer que a prisão provisória é injusta ou pelo menos que ela resulte injusta no caso em que, ao final, o réu é absolvido. Se ele não era culpado, como se explicará a prisão? Quem lhe devolverá o tempo perdido, a liberdade cerceada e todo o cortejo de males que ela lhe teria acarretado? Chega-se a afirmar que a prisão provisória deve ser aceita, porque necessária, mas que nem por isso deixa de ser injusta: ‘seria uma injustiça necessária’. E é até considerada

como pena, como antecipação de pena. (TORNAGHI, 1988, p. 5-6).

Esta posição é abastecida pelo princípio da presunção de não-culpabilidade, inicialmente concebido pelo Marquês de Beccaria, para quem a absolvição do acusado “não limpava a mancha lançada a sua honra, porque ele era misturado no cárcere aos condenados e porque a prisão antes da condenação, ao invés de ser uma custódia do réu, antes era um suplício, assim como era a própria pena de prisão.” (SILVA JUNIOR, 2008, p. 530).

E é justamente em decorrência do princípio da presunção de inocência ou da não-culpabilidade que “toda e qualquer prisão deverá se pautar na *necessidade* ou na *indispensabilidade* da providência, a ser aferida em decisão fundamentada do juiz ou do tribunal, segundo determinada e relevante finalidade.” (PACELLI, 2019, p. 510).

O professor Weber Martins advoga na mesma direção, quando afirma que:

A presunção de inocência nasceu como uma ideia-força a influir no psiquismo geral, no sentido de fixar a imagem de um processo penal que não estivesse a serviço da tirania, mas que, ao contrário, desse ao acusado as garantias da plena defesa. Estabelecendo que o absolvido por falta de prova era presumido inocente, a regra atingia sua finalidade prática, como ideia-força, sem subverter a lógica. Pois uma coisa é declarar que não se considera culpado quem não foi condenado, como o fizeram os escritores medievais, e outra, bem diferente, é afirmar que o réu se presume inocente até que seja condenado. (JARDIM; AMORIM, 2018, p. 440).

Voltando ao Código de Processo Penal, especificamente em relação à prisão preventiva, Thiago Minagé leciona que:

Tradicionalmente, a prisão preventiva é classificada como uma medida cautelar de natureza pessoal ao lado da prisão temporária (Lei nº 7.690, de 1989). Por sua vez, chamam-se medidas cautelares as atividades jurisdicionais necessárias e adequadas para garantir a aplicação da lei penal, seja na fase de conhecimento, ou na fase de execução do processo. Em outras palavras, medidas cautelares têm por finalidade impedir o esvaziamento da própria atividade jurisdicional, visando garantir a eficácia de sua prestação. (MINAGÉ, 2017, p. 236).

Observação salutar é feita por Tourinho Filho (2007, p. 493), quando diz que “toda prisão que anteceda a uma condenação definitiva é preventiva.” Mas é possível ir mais longe para afirmar ser equivocado chamar a prisão cautelar, ou seja, aquela anterior à sentença penal condenatória transitada em julgado, de prisão provisória, na medida em que não há prisão perpétua no Brasil e, portanto, toda detenção há de ser provisória, inclusive aquela decorrente de condenação, já que finita. Pois bem. Nos termos do art. 311 do CPP, a prisão preventiva é cabível em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, sendo que o juiz somente poderá decretá-la se houver requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial. A redação legal não deixa dúvida no sentido de que a cautelar preventiva não poderá ser decretada de ofício pelo magistrado, ou seja, sem requerimento prévio.

O maior problema do ativismo judicial - como a prisão de ofício, a produção de provas de ofício e até a condenação sem pedido (art. 385) - é a violação da imparcialidade, uma garantia que corresponde exatamente a essa posição de terceiro que o Estado ocupa no processo, por meio do juiz, atuando como órgão supraordenado às partes ativa e passiva. (JOPES JR, 2021, p. 110).

Dito de outro modo, o Código de Processo Penal veda ao juiz determinar a segregação preventiva sem que tenha sido anteriormente provocado pelo Ministério Público, pelo querelante (no caso de ação penal privada), pelo assistente da acusação ou pela autoridade policial.

Tal ponto deriva do sistema acusatório, um imperativo do moderno processo penal, frente à atual estrutura social e política do Estado. É ele (sistema acusatório) que “assegura a imparcialidade e a tranquilidade psicológica do juiz que sentenciará, garantindo o trato digno e respeitoso com o acusado, que deixa de ser um mero objeto para assumir sua posição de autêntica parte passiva no processo penal.” (LOPES JR, 2016, p. 148).

E, aqui, vale lembrar a lição do professor Cordero (2012), para quem o grau de civilidade de um povo e as vantagens de se viver em um Estado Democrático de

Direito podem ser analisados também a partir do conteúdo da lei processual penal e da forma de sua aplicação na respectiva sociedade.

Destaca-se que a custódia preventiva, no caso de ação penal de competência originária dos tribunais, poderá ser decretada apenas pelo desembargador ou pelo ministro que for relator da respectiva ação penal.

Ademais, o dispositivo legal em análise estabelece em qual momento da persecução penal a prisão preventiva poderá ser acolhida, a saber, tanto durante a investigação criminal quanto no curso do próprio processo judicial, inclusive, neste último caso, depois de eventual sentença condenatória ainda não transitada em julgado, pendente de julgamento de recurso interposto pela parte.

Na sequência, dispõe o CPP, no art. 312, o seguinte:

A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

Note-se que para que a prisão preventiva seja decretada, além de requerimento prévio, o magistrado precisa observar aquilo que a doutrina chama de pressupostos positivos (BADARÓ, 2021), isto é, a eventual existência do crime (materialidade) e indícios suficientes de autoria, os quais compõem o *fumus commissi delicti*, e pelo menos uma das hipóteses de *periculum libertatis*, representado pelos requisitos da “garantia da ordem pública”, “da ordem econômica”, “por conveniência da instrução criminal” ou “para assegurar a aplicação da lei penal”.

Os pressupostos negativos serão posteriormente analisados, os quais também devem ser observados no caso em concreto.

Sobre o *fumus commissi delicti*, logicamente que a prova da existência do crime e os indícios de autoria não pressupõem certeza da ocorrência delitiva e de seu autor, o que só será possível com eventual sentença penal condenatória transitada em julgado, mas sim, como explica Aury Lopes Jr, de



sinais externos com suporte fático real, extraídos dos atos de investigação levados a cabo, em que por meio de um raciocínio lógico, sério e desapaixonado, permita deduzir com maior ou menor veemência a comissão de um delito, cuja realização e consequências apresentam como responsável um sujeito concreto. (LOPES JR, 2021, p. 112).

Ainda sobre este ponto, se o juiz verificar pelas provas constantes dos autos ter o agente praticado o fato ao abrigo de uma das causas de excludente de ilicitude (estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito), não poderá impor a prisão preventiva (CPP, art. 314).

Como anteriormente afirmado, além do *fumus commissi delicti*, para que a custódia preventiva seja decretada é imperiosa a presença do *periculum libertatis*, enquanto situação de perigo ao normal desenvolvimento do processo (LOPES JR, 2021).

O *periculum libertatis* também está previsto na parte final do *caput* do art. 312 do Código de Processo Penal, precisamente na expressão “e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado”.

Como dito, tal perigo da liberdade do sujeito passivo da relação processual é exteriorizado nos requisitos da “garantia da ordem pública”, “garantia da ordem econômica”, “conveniência da instrução criminal” ou “para assegurar a aplicação da lei penal”.

Parte dos supramencionados requisitos sofrem críticas acentuadas da doutrina, em especial o da garantia da ordem pública.

O professor Aury Lopes Jr., ao tratar da questão, leciona:

Por ser um conceito vago, indeterminado, presta-se a qualquer senhor, diante de uma maleabilidade conceitual apavorante (...) Não sem razão, por sua vagueza e abertura, é o fundamento preferido, até porque ninguém sabe ao certo o que quer dizer... Nessa linha, é recorrente a definição de risco para a ordem pública como sinônimo de “clamor público”, de crime que gera um abalo social, uma comoção na comunidade, que perturba a sua “tranquilidade”. Alguns, fazendo uma confusão de conceitos ainda mais grosseira, invocam a “gravidade” ou “brutalidade” do delito como fundamento da prisão

preventiva. Também há quem recorra à “credibilidade das instituições” como fundamento legitimante da segregação, no sentido de que, se não houver prisão, o sistema de administração de justiça perderá credibilidade. A prisão seria um antídoto para a omissão do Poder Judiciário, Polícia e Ministério Público. É prender para reafirmar a crença no aparelho estatal repressor. (LOPES JR, 2021, p. 117).

Badaró (2021) reforça o coro de que ordem pública é uma expressão vaga e de conteúdo indeterminado, sendo que essa ausência de um referencial semântico para a garantia da ordem pública coloca em risco a liberdade individual. A crítica também é lançada por Choukr (2011), no sentido de que o requisito da ordem pública dificilmente pode ser adequado com a presunção de inocência disposta na Constituição Federal.

Magalhães Gomes Filho esclarece que:

(...) à ordem pública relacionam-se todas aquelas finalidades do encarceramento provisório que não se enquadram nas exigências de caráter cautelar propriamente ditas, mas constituem formas de privação de liberdade adotadas como medidas de defesa social; fala-se, então, em “exemplaridade”, no sentido de imediata reação ao delito, que teria como efeito satisfazer o sentimento de justiça da sociedade; ou, ainda, em prevenção especial, assim entendida a necessidade de se evitarem novos crimes; uma primeira infração pode revelar que o acusado é acentuadamente propenso a práticas delituosas ou, ainda, indicar a possível ocorrência de outras, relacionadas à supressão de provas ou dirigidas contra a própria pessoa do acusado. Parece evidente que nessas situações a prisão não é um instrumento a serviço do instrumento, mas uma antecipação da punição, ditada por razões de ordem substancial e que pressupõe o reconhecimento da culpabilidade. (GOMES FILHO, 1991, p. 67-68).

De acordo com Távora e Alencar (2016, p. 917), “a decretação da prisão preventiva com base neste fundamento, objetiva evitar que o agente continue delinquindo no transcorrer da persecução criminal.” Para eles, “a ordem pública é expressão de tranquilidade e paz no seio social.” (TÁVORA; ALENCAR, 2016, 917). Geraldo Prado chega a afirmar que

(...) a inconstitucionalidade da prisão preventiva para garantia da LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 63-83, set./dez.. 2023

ordem pública (e da ordem econômica) não decorre exclusivamente do que ela não é: de não se tratar de medida cautelar. Esta prisão é inconstitucional também pelo que ela é: medida de polícia judicial que antecipa a punição, o castigo, e o faz mais gravemente desvinculada da questão controvertida do processo - se o acusado é penalmente responsável pela conduta que lhe é atribuída - valendo-se do processo como mero veículo ou pretexto para impor privação de liberdade. (PRADO, 2011, p. 142-143).

Ainda que considerada a definição dada pelos professores Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar ao requisito da garantia da ordem pública, o fato é que a prisão preventiva assim fundamentada não busca necessariamente preservar a investigação ou mesmo o processo judicial, mas sim, em grande medida, colocar em prática alguns dos efeitos da condenação penal e da própria pena criminal, representando, em última análise, uma execução penal antecipada, o que não é juridicamente adequado.

Por seu turno, ainda seguindo a doutrina nacional, a garantia da ordem econômica tem por finalidade tutelar o risco criado a partir de condutas que, quando praticadas,

afetam a tranquilidade e harmonia da ordem econômica, seja pelo risco de reiteração de práticas que gerem perdas financeiras vultosas, seja por colocar em perigo a credibilidade e o funcionamento do sistema financeiro ou mesmo o mercado de ações e valores. (LOPES JR, 2021, p. 118).

A garantia da ordem econômica, da mesma maneira que no caso da garantia da ordem pública, não representa essencialmente uma medida cautelar, porquanto não visa a assegurar os meios (cautelar instrumental) ou o resultado do processo (cautelar final), tendo, na verdade, a finalidade de permitir uma execução penal também antecipada.

A conveniência da instrução criminal é empregada quando o estado de liberdade do sujeito, de alguma forma, colocar efetivamente em risco o desenvolvimento do processo, da instrução criminal.

É dizer, a permanência da liberdade do investigado/acusado acaba por

prejudicar a coleta da prova ou, em grande medida, o desenrolar do processo, seja em razão de eventual destruição de documentos/provas ou de alteração do local do crime, seja porque está ameaçando, constrangendo ou subornando testemunhas, vítimas ou peritos (LOPES JR, 2021), por exemplo.

Lembrando que é cabível a decretação da custódia preventiva por conveniência da instrução criminal não apenas na fase judicial, mas também durante a investigação, ou seja, na fase pré-processual. “Tal situação poderá ocorrer, por exemplo, quando o juiz, ainda no curso do inquérito policial, converta a prisão em flagrante em prisão preventiva (CPP, art. 310, *caput*, II).” (BADARÓ, 2021, p. 1189).

Porém, este fundamento não poderá ser utilizado no caso do investigado/ acusado que se recusar a colaborar com a instrução criminal, na medida em que isso violaria o seu direito de não produzir provas contra si mesmo, conforme disciplina a Constituição Federal (art. 5º, *caput*, LXIII).

Em continuidade, a prisão preventiva com o fim de assegurar a aplicação da lei penal quer evitar, por exemplo, que o imputado empreenda fuga e, por consequência, faça com que a sentença penal não seja efetivamente cumprida. Sobre este tópico, importante destacar que o risco de fuga não pode ser simplesmente presumido, de modo que a ausência de elemento concreto a demonstrar a pretensão ou a execução de fuga impede que o juiz possa lançar mão desse requisito para decretar a custódia preventiva do indivíduo.

O Código de Processo Penal ainda estabelece que “a prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares” (art. 312, § 1º). Portanto, tendo sido anteriormente fixada qualquer medida cautelar pelo juiz, e caso ela tenha sido descumprida pelo suposto autor do delito, a prisão preventiva poderá ser manejada. Neste caso, a segregação se apresenta em substituição à medida alternativa desrespeitada pelo sujeito, que não foi, pelo menos a princípio, suficiente à espécie.

A legislação brasileira não deixa dúvida de que a decisão que decretar a

prisão preventiva deverá ser sempre motivada, fundamentada, sob pena de nulidade, sobretudo porque isso se origina de uma determinação constitucional (CF, arts. 5º, inc. LXI e 93, inc. IX; CPP, arts. 283, *caput*, 312, § 2º e 315). Significa dizer que juiz, ao decretar a custódia cautelar, deverá apresentar concretamente as razões que o levaram a decidir daquela maneira, providência necessária, inclusive, para viabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Pois bem. Além de prever que a prisão preventiva somente poderá ser levada a efeito se houver requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou representação da autoridade policial (art. 311), se forem preenchidos os requisitos do art. 312 (*fumus commissi delicti e periculum libertatis*) e se não estiver presente a causa impeditiva do art. 314, o Código de Processo Penal também exige pelo menos uma das hipóteses do art. 313, que assim dispõe:

Art. 313. Nos termos do art. 312 deste Código, será admitida a decretação da prisão preventiva:

I - nos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos;

II - se tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* do art. 64 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência; (...)

§ 1º Também será admitida a prisão preventiva quando houver dúvida sobre a identidade civil da pessoa ou quando esta não fornecer elementos suficientes para esclarecê-la, devendo o preso ser colocado imediatamente em liberdade após a identificação, salvo se outra hipótese recomendar a manutenção da medida.

De plano, nota-se que o art. 311 do CPP afasta a possibilidade de decretação de prisão preventiva em delitos culposos, admitindo-a apenas em relação aos crimes dolosos (inc. I).

Em se tratando de infração penal dolosa, indispensável que a pena privativa de liberdade máxima seja superior a 4 (quatro) anos, devendo ser considerada, para tanto, a presença de causa de aumento ou diminuição de pena, bem como do LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 63-83, set./dez.. 2023

concurso material de crimes (CP, art. 69), em que as sanções são aplicadas cumulativamente.

Em seguida, o art. 313 do CPP admite a prisão preventiva quando o agente for reincidente em crime doloso (inciso II), ou quando o delito envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, de modo a garantir a execução das medidas protetivas de urgência (inciso III).

Minagé resume bem o ponto:

As hipóteses legais de cabimento constituem a primeira questão a ser observada pelo julgador e ocorrem em cinco situações distintas: **nos crimes dolosos com pena máxima privativa de liberdade superior a quatro anos** (artigo 313, I, do CPP); **em casos de reincidência em crime doloso** (artigo 313, II, do CPP); **nos casos de violência doméstica e familiar**, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência (art. 313, III, do CPP); **para fins de identificação** (parágrafo único do artigo 313 do CPP) e **em caso de descumprimento de outras medidas cautelares** (parágrafo único do artigo 312 do CPP). Caso a situação não se enquadre em nenhuma dessas hipóteses, tal medida cautelar não será cabível. (MINAGÉ, 2017, p. 238).

Finalmente, o CPP ainda estipula que a prisão preventiva somente será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar, observado o art. 319, e o não cabimento da substituição por outra medida cautelar deverá ser justificado de forma fundamentada nos elementos presentes do caso concreto, de forma individualizada (art. 282, § 6º).

É dizer: a prisão preventiva poderá ser utilizada durante a persecução penal, mas apenas em última hipótese, quando nenhuma outra medida cautelar menos gravosa for suficiente à espécie (princípio da excepcionalidade). Isso decorre, naturalmente, do princípio da presunção de inocência ou da não-culpabilidade (CF, art. 5º, inc. LVII).

Entretanto, ainda sobre este ponto, indispensável é a lição de Eugênio Pacelli:

Cabe consignar, no particular, que a expressão *em último caso*, relativa à decretação da prisão preventiva, em substituição a outra cautelar imposta e descumprida, não significa dever o juiz aplicar *todas as cautelares possíveis* antes de se recorrer a ela. Significa apenas que a preferência deve ser sempre pelo agravamento das medidas cautelares diversas da prisão. A lógica da ordem atual é a evitação do cárcere, sempre que possível. A escolha na substituição de uma cautelar por outra, e mesmo pela preventiva, dependerá de cada caso concreto, quando se examinará o tipo de cautelar descumprida e a necessidade e adequação de outra (condições pessoais do agente, gravidade do crime e suas circunstâncias - art. 282, II). (PACELLI, 2019, p. 540).

Trataremos a partir do próximo capítulo do tema central deste artigo, qual seja, da exigência de fatos novos ou contemporâneos para que a prisão preventiva seja decretada pelo juiz, cuja previsão está estampada no art. 312, § 2º do Código de Processo Penal, bem como a sua interpretação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

### **3 O REQUISITO DA CONTEMPORANEIDADE DA PRISÃO PREVENTIVA E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Como anteriormente afirmado, a Lei 13.964/19 alterou substancialmente o Código de Processo Penal, especialmente em relação à temática da prisão, das medidas cautelares e da liberdade.

Uma das importantes modificações do texto legal foi a determinação expressa de que o juiz, ao decretar a prisão preventiva, deverá indicar concretamente a existência de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a medida adotada (CPP, art. 315, § 1º).

“Um importante avanço é a exigência do binômio concretude-atualidade, sem os quais não existe fundamento cautelar para justificar a prisão. Se não existe atualidade e concretude do risco, não existe *periculum libertatis*.” (LOPES JR, 2021, P. 121).

A questão da contemporaneidade dos requisitos da custódia preventiva

chegou aos tribunais, forjando uma jurisprudência sobre a matéria. Em inúmeros casos, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), foco deste artigo, decidiu sobre o sentido e o alcance do art. 315, § 1º, do Código de Processo Penal. No *habeas corpus* nº 830422/SP, em decisão datada de 16/6/2023, da relatoria da ministra Laurita Vaz, a Sexta Turma do STJ decidiu:

(...) Pois bem, a decretação ou a manutenção da prisão preventiva depende da configuração objetiva de um ou mais dos requisitos do art. 312 do Código de Processo Penal. Para isso, o Julgador deve consignar, expressamente, elementos reais e concretos indicadores de que o indiciado ou

acusado, solto, colocará em risco a ordem pública ou econômica, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal.

É certo, ainda, que, de acordo com a microrreforma processual procedida pela Lei n. 12.403/2011 e dos princípios da excepcionalidade (art. 282, § 4.º, parte final, e § 6.º, do CPP), provisionalidade (art. 316 do CPP) e proporcionalidade (arts. 282, incisos I e II, e 310, inciso II, parte final, do CPP), a prisão preventiva há de ser medida necessária e adequada aos propósitos cautelares a que serve, não devendo ser decretada ou mantida caso intervenções estatais menos invasivas à liberdade individual, enumeradas no art. 319 do CPP, mostrem-se, por si sós, suficientes ao acautelamento do processo e/ou da sociedade.

No caso em apreço, a despeito dos elementos de autoria e da gravidade do delito, a prisão processual, *prima facie*, viola o princípio da contemporaneidade da medida constritiva em razão do decurso de longo período de tempo entre a ocorrência do fato supostamente praticado pelo Paciente (30/01/2018) e a data da decretação da custódia pela Corte local (01/06/2023), sem a demonstração de fato novo que justificasse tal medida.

Anote-se que não foram indicados elementos concretos que demonstrassem que, no período em que permaneceu em liberdade, o Paciente teria praticado outros delitos ou tinha o nítido intuito de se furtar à aplicação da lei penal. Nem mesmo ficou evidenciado que o Increpado tivesse ameaçado testemunhas ou familiares da vítima.

Não houve, portanto, a indicação de risco concreto e atual à ordem e à segurança públicas, ou à garantia da devida tramitação do processo. Como visto no trecho acima transcrito, o Juízo singular, mais próximo aos fatos, indeferiu o pedido de decretação da medida extrema assinalando que: a) o Paciente e outro acusado foram ouvidos pela Autoridade Policial, sendo "interrogados em mais de uma oportunidade, acompanhados de advogados em ambas as vezes"; b) "não se pode presumir que estejam fugindo da aplicação da lei"; c) embora se trate de feito com testemunhas protegidas, " não há qualquer comprovação que os acusados tenham as



ameaçado ou colocado suas vidas em risco"; e d) "inexistem nos autos elementos aptos a lastrear a custódia cautelar para conveniência da instrução criminal".

Registro que, consoante a pacífica jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, exige a contemporaneidade dos fatos justificadores dos riscos que se pretende evitar com a segregação processual (HC n. 529.837/SP, Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe 29/11/2019)" (HC n. 574.582/RJ, relator Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Sexta Turma, julgado em 23/6/2020, DJe de 30/6/2020; grifei).

Observo, ainda, que, ao analisar hipótese que também versava sobre o micídio qualificado na forma consumada, esta Corte decidiu que "[a] falta de contemporaneidade do delito imputado ao paciente e a inoportunidade de fatos novos a justificar, nesse momento, a necessidade de segregação, torna a prisão preventiva ilegal, por não atender ao requisito essencial da cautelaridade" (RHC 83.083/MA, Rel. p/ Acórdão Ministro NEFI CORDEI RO, SEXTA TURMA, julgado em 20/06/2017, DJe 30/06/2017; sem grifos no original). (...)

Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar para, até o julgamento do mérito deste writ, substituir a prisão preventiva do Paciente, se por algum outro motivo não estiver preso, pelas medidas cautelares previstas nos incisos I (atendimento aos chamamentos judiciais); III (proibição de se aproximar e de manter contato pessoal, telefônico ou por meio virtual com os corréus, testemunhas e familiares da vítima); e IV (proibição de se ausentar da Co

marca sem prévia autorização judicial) do art. 319 do Código de Processo Penal, devendo o Juízo de primeiro grau especificar detalhadamente as

respectivas condições, com as advertências de praxe, podendo, ainda, estabelecer quaisquer outras medidas que reputar conveniente.

Advirta-se ao Paciente que a custódia preventiva poderá ser novamente decretada em caso de descumprimento das referidas medidas (art. 282, § 4.º, c.c. o art. 316 do Código de Processo Penal) ou de superveniência de fatos. (...)

Como se vê no caso em concreto, a ausência de contemporaneidade foi detectada justamente por inexistirem fatos novos entre a suposta prática delitiva e a decretação da prisão cautelar, de modo que tal circunstância acaba por impedir o cárcere preventivo.

Em outras palavras, o STJ interpretou literalmente o aludido dispositivo legal, sustentando que a não ocorrência de fato novo ocorrido durante o período de liberdade do cidadão faz com que o decreto prisional se apresente de forma a violar

o princípio da contemporaneidade.

E isso deve ser aplicado, conforme o caso citado acima, independentemente da gravidade do delito e dos elementos de autoria. É dizer, ter sido o crime praticado, por exemplo, mediante violência ou grave ameaça não é suficiente para afastar o requisito do art. 315, § 1º, do Código de Processo Penal, a não ser que tal circunstância seja contemporânea à própria decisão judicial de decreto de prisão preventiva.

Em outro julgado, precisamente o HC nº 814848/SP, da relatoria do ministro Sebastião Reis Júnior, a Sexta Turma do STJ decidiu da seguinte maneira, em acórdão assim ementado:

HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO. PRISÃO PREVENTIVA. JUÍZO ESTADUAL NÃO APRESENTOU DE FORMA INDIVIDUALIZADA COMO A LIBERDADE DO PACIENTE PODERIA COLOCAR EM RISCO A INSTRUÇÃO CRIMINAL, A ORDEM PÚBLICA E, TAMPOUCO, TROUXESSE RISCO À ORDEM ECONÔMICA. INEXISTÊNCIA DE FATO NOVO QUE JUSTIFIQUE A NECESSIDADE DA PRISÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE. FUNDAMENTOS ACRESCIDOS PELA CORTE FEDERAL. RECURSO EXCLUSIVO DA DEFESA. CONTRANGIMENTO ILEGAL. OCORRÊNCIA. MEDIDAS CAUTELARES ALTERNATIVAS. POSSIBILIDADE.

1. A prisão preventiva pode ser decretada, desde que haja prova da existência do crime e indício suficiente de autoria, como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, em decisão motivada e fundamentada acerca do receio de perigo gerado pelo estado de liberdade da imputada e da contemporaneidade da necessidade da medida extrema (arts. 311 a 316 do CPP).

2. A despeito de o Juízo estadual tecer importantes considerações a respeito da gravidade do crime denunciado, não pontuou este, de forma individualizada, como a liberdade do ora paciente poderia colocar em risco a instrução criminal, a ordem pública e, tampouco, trouxesse risco à ordem econômica.

3. Some-se a isso o registro de que o paciente foi posto em liberdade em 25/3/2022, tendo permanecido solto por quase um ano até que fosse novamente decretada a prisão preventiva em decorrência do recebimento da denúncia, inexistindo, na referida decisão, qualquer registro quanto à alteração do contexto fático a tornar imprescindível a segregação preventiva, o que demonstra, ainda, a falta de contemporaneidade da medida.

4. Não cabe ao Tribunal de origem, em ação exclusiva da defesa, acrescentar fundamentos para justificar a manutenção da custódia, devendo cingir-se à análise dos argumentos lançados pelo Magistrado singular (RHC n. 75.559/MG, Sexta Turma, Ministro Antonio Saldanha Palheiro, DJe 30/5/2017).

5. Concedo a ordem a fim de substituir a prisão preventiva por medidas cautelares alternativas, a serem aplicadas pelo Juiz de piso, sem prejuízo de decretação da prisão preventiva em caso de descumprimento de quaisquer das obrigações impostas ou de superveniência de motivos novos e concretos para tanto.

Aqui é possível perceber como o STJ tem examinado temporalmente o requisito da contemporaneidade, estabelecendo, quase que de maneira objetiva, prazos que podem ser utilizados como parâmetros para a análise da questão aqui discutida. Tal posicionamento também tem sido adotado pela Quinta Turma do STJ, conforme se observa no HC nº 735024/CE, da relatoria do ministro Olindo Menezes, em decisão datada de 21/4/2022:

(...) Do excerto, depreende-se que a motivação exarada na sentença, reiteração delitiva, foi afastada no habeas corpus concedido pelo Tribunal a quo, por causa dos apontamentos anteriores serem antigos, não guardando necessária relação de contemporaneidade apta a justificar a custódia. Além disso, no acórdão de apelação, apenas se manteve a fundamentação da sentença, que anteriormente já havia sido reconhecida como inidônea para determinar a prisão, sem acréscimo de fato novo.

A falta de contemporaneidade dos fatos imputados ao paciente e a ausência de elementos novos a justificar a necessidade de segregação, neste momento processual, torna a prisão preventiva ilegal, por não atender ao requisito essencial da cautelaridade. Com efeito, a urgência intrínseca às cautelares, notadamente à prisão processual, exige a contemporaneidade dos fatos justificadores dos riscos que se pretende com a prisão evitar. A esse respeito: HC 214921/PA - 6ª T - unânime - Rel. Min. Nefi Cordeiro - DJe 25/3/2015; HC 318702/MG - 5ª T - unânime - Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca - DJe 13/10/2015.

Nesse contexto, não havendo divergência na Sexta Turma acerca do tema, reconheço a ilegalidade arguida.

Ante o exposto, concedo a ordem liminarmente para revogar a prisão preventiva do paciente. (...)

Note-se que a Quinta Turma tem decidido no mesmo sentido da Sexta, colocando em prática aquilo que está disposto expressamente no art. 315, § 1º, do LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 63-83, set./dez.. 2023

Código de Processo Penal. Essa convergência jurisprudencial é absolutamente importante, sobretudo porque gera maior segurança jurídica.

Outro exemplo: em 28 de junho de 2022, no HC nº 751542/SE, da relatoria do ministro Reynaldo Soares da Fonseca, a Quinta Turma do STJ decidiu que:

(...) Exige-se, ainda, na linha inicialmente perfilhada pela jurisprudência dominante deste Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, e agora normatizada a partir da edição da Lei n. 13.964/2019, que a decisão esteja pautada em motivação concreta de fatos novos ou contemporâneos, bem como demonstrado o lastro probatório que se ajuste às hipóteses excepcionais da norma em abstrato e revelem a imprescindibilidade da medida, vedadas considerações genéricas e vazias sobre a gravidade do crime (HC n. 321.201/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, Quinta Turma, julgado em 6/8/2015, DJe 25/8/2015; HC n. 296.543/SP, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Sexta Turma, julgado em 02/10/2014, DJe 13/10/2014). (...)

Todavia, após um ano do flagrante, a autoridade representou pela prisão preventiva sem apontar um motivo novo, superveniente, que justificasse a restrição da liberdade da recorrente, ao contrário de outros denunciados que estariam foragidos. Em outras palavras, a paciente voltou a ser presa pelos mesmos fatos, que estavam em apuração pela autoridade policial, sem registro de ocorrência superveniente que justificasse a prisão.

Como é cediço, "pacífico é o entendimento de que a urgência intrínseca às cautelares, notadamente à prisão processual, exige a contemporaneidade dos fatos justificadores dos riscos que se pretende com a prisão evitar. A falta de contemporaneidade do delito imputado ao paciente e a não ocor

rência de fatos novos a justificarem a necessidade de segregação tornam a prisão preventiva ilegal, por não atenderem ao requisito essencial da cautelaridade". (HC n. 493.463/PR, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, Sexta Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 25/6/2019).

Portanto, o decreto de prisão é ilegal em relação à paciente por ausência de fundamentação válida. (...)

Ante o exposto, com fundamento no art. 34, XX, do RISTJ, não conheço do habeas corpus. Contudo, concedo a ordem de ofício para revogar a prisão preventiva da paciente, ressalvada a possibilidade de aplicação de medidas cautelares que assegurem o desenvolvimento regular do processo. (...)

Interessante observar que este julgado, para além de destacar os contornos acerca da necessidade de fatos novos ou contemporâneos para a decretação da

prisão preventiva trazidos pela Lei 13.964/19, deixa claro que tal requisito já era exigido pelo Supremo Tribunal Federal e pelo próprio Superior Tribunal de Justiça em suas respectivas decisões sobre a matéria, sendo possível afirmar, então, que a citada modificação legislativa se deu a partir da evolução jurisprudencial. Portanto, não há dúvida de que o dispositivo legal aqui analisado tem sido efetivamente considerado pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento dos casos concretos que são submetidos àquela Corte.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A prisão preventiva, enquanto medida cautelar, deve ser utilizada no processo penal apenas em última hipótese, especialmente quando outras medidas menos gravosas não servirem para o caso em concreto.

Dito de outro modo, a prisão cautelar, especialmente em decorrência das determinações constitucionais antes citadas, não deve ser o primeiro recurso empregado, a não ser que nenhuma outra medida de menor gravidade seja suficiente. Para que a referida segregação seja colocada em prática, mister que os respectivos requisitos sejam observados, sobretudo aqueles dispostos a partir do art. 311 do Código de Processo Penal.

Dentre tais requisitos, está o exteriorizado no art. 315, § 1º do CPP, qual seja, o de que a prisão preventiva somente poderá ser decretada quando o magistrado indicar concretamente a existência de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

Noutros termos, a decisão que eventualmente decretar a medida cautelar da prisão preventiva precisa necessariamente estar fundamentada em fatos novos ou contemporâneos, sem os quais não poderá o juiz assim proceder. Tal requisito reforça a ideia de cautelaridade da medida, no sentido de que ela serve para a proteção do processo, e não como uma espécie de antecipação de pena.

É exatamente por isso que o Superior Tribunal de Justiça, em diversas oportunidades, tem concedido liberdade a cidadãos presos provisoriamente sem que

a competente decisão tenha efetivamente apresentado fatos novos, contemporâneos, recentes, que justificassem a medida.

E tais decisões, na verdade, além de construírem uma jurisprudência acerca do tema, acabam por confirmar a vontade do próprio legislador.

Finalmente, importante reforçar que a exigência de fatos novos ou contemporâneos para a decretação da prisão preventiva já era objeto de determinações do Supremo Tribunal Federal e do próprio Superior Tribunal de Justiça, de modo que a atualização legislativa também foi abastecida por esses movimentos judiciais.

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 1 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 830422/SP**. Relatora: Min. Laurita Vaz, Sexta Turma. Disponível em: <https://cpe.web.stj.jus.br/#/processo/202302007170>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 814848/SP**. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma. Disponível em: <https://cpe.web.stj.jus.br/#/processo/202301167883>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 735024/CE**. Relator: Min. Olindo Menezes, Quinta Turma. Disponível em: <https://cpe.web.stj.jus.br/#/processo/202201045162>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus nº 751542/SE**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma. Disponível em:

<https://cpe.web.stj.jus.-br/#/processo/202201932360>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Medidas cautelares e prisão processual**: Comentários à Lei 12.403/2011. São Paulo: Forense, 2011.

CORDERO, Franco. **Procedura penale**. Milão, 2012.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **Presunção de inocência e prisão cautelar**. São Paulo: Saraiva, 1991.

JARDIM, Afrânio Silva; AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. **Direito processual penal**: estudos, pareceres e crônicas. 15.ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal**. Introdução crítica. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

\_\_\_\_\_. **Prisões cautelares**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MINAGÉ, Thiago M. **Prisões e medidas cautelares à luz da Constituição**: o contraditório como significante estruturante do processo penal. 4.ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PRADO, Geraldo. **Excepcionalidade da prisão provisória**. Comentários aos artigos 311-31 do CPP, na redação da Lei 12.403/2011. In: FERNANDES, Og (Coord.). **Medidas cautelares no processo penal: Prisões e alternativas**: Comentários à Lei 12.403, de 04.05.2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA JUNIOR, Walter Nunes da. **Curso de direito processual penal**: teoria (constitucional) do processo penal. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 11.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

TORNAGHI, Hélio. **Curso de processo penal**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

**A INTERNET COMO DIREITO SOCIAL*****THE INTERNET AS A SOCIAL RIGHT*****Sandra Lemos Campelo<sup>1</sup>****Eva Sampaio Xavier<sup>2</sup>**

**Resumo:** O presente artigo teve como tema refletir sobre o acesso à internet como direito fundamental do cidadão, em especial, na presente conjuntura de expansão tecnológica. Nesse contexto, o estudo objetiva analisar a importância da positivação do direito de acesso à internet a todos os brasileiros na Carta Constitucional como forma de facilitar a efetivação do pleno gozo da cidadania de forma indiscriminada, considerando que sob o prisma atual, a qualidade de cidadão vai além dos direitos políticos e a cidadania está intrinsecamente relacionada ao processo de inclusão digital e, por conseguinte, a inclusão social. Para a realização do estudo utilizou-se a abordagem metodológica descritivo-analítica, desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica, documental, qualitativa através de informações e documentos sobre o tema. Assim, obteve-se como resultado a convicção de que numa sociedade onde o uso da tecnologia digital de alcance universal é uma necessidade constante, o acesso à internet como um direito social é uma forma de garantir a abertura para outros direitos fundamentais. Diante disso, necessário se faz a positivação na Carta Constitucional brasileira do acesso à internet como um direito social extensivo a todos, como forma de afastar as injustiças sociais que poderão advir da negação desse direito, considerando que diante dos novos paradigmas, o acesso à internet é elemento fundamental para promover a igualdade, a justiça social e o pleno gozo à cidadania.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Acesso à internet. Positivação.

**Abstract:** The theme of this article was to reflect on access to the internet as a fundamental right of citizens, especially in the present context of technological expansion. In this context, the study aimed to analyze the importance of affirming the right of access to the internet for all Brazilians in the Constitutional Charter as a way to facilitate the realization of the full enjoyment of citizenship in an indiscriminate way,

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Teresina-PI-Brasil; Graduada em Letras pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina-PI-Brasil; Mestre em Letras pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Teresina-PI-Brasil; Especialista em Língua Portuguesa (UNIVERSO), Niterói-RJ-Brasil; Especialista em gestão e supervisão (FAETE), Teresina-PI-Brasil; Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela ESA-PI, Teresina-PI-Brasil; Pós-graduanda em Direito de Família e Sucessões (ESAPI), Teresina-PI-Brasil.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Unificado de Teresina (CEUT), bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI), pós graduanda em Direito Constitucional e Administrativo pela ESA e em Direito Penal e Processual Penal pela ESA, advogada, servidora pública municipal, [eva.l.uk@hotmail.com](mailto:eva.l.uk@hotmail.com)



considering that under the current prism, the quality of citizen goes beyond political rights and citizenship is intrinsically related to the process of digital inclusion and, therefore, social inclusion. To carry out the study, the descriptive-analytical methodological approach was used, developed through bibliographical, documental, qualitative research through information and documents on the subject. Thus, the result was the conviction that in a society where the use of digital technology of universal reach is a constant need, internet access as a social right is a way of guaranteeing openness to other fundamental rights. In view of this, it is necessary to posit in the Brazilian Constitutional Charter access to the internet as a social right that extends to all, as a way of removing the social injustices that may arise from the denial of this right, considering that, in the face of new paradigms, access to the internet it is a fundamental element to promote equality, social justice and the full enjoyment of citizenship.

**Keywords:** Fundamental Rights. Internet access. Positivation.

Recebido em: 22/05/2023  
Aceito em: 02/10/2023

## **1 INTRODUÇÃO**

O tema do presente estudo é a internet como direito fundamental, considerando a crescente demanda e dependência dessa ferramenta no cotidiano social como via de garantir direitos aos cidadãos. Todavia, o artigo terá como objetivo geral analisar a importância do amparo legal na Constituição Federal do Brasil do acesso à internet como direito social e terá como objetivos específicos descrever o contexto histórico dos direitos fundamentais; identificar a classificação doutrinária dos direitos fundamentais em gerações/dimensões e, por fim, verificar o contexto evolutivo da legislação brasileira acerca da internet, tendo em vista que a sociedade passa por processos de mudanças constantes e a internet constitui elemento fundamental nesse novo panorama para o pleno gozo da cidadania na sociedade contemporânea. A abordagem da temática justifica-se por sua importância, considerando as consequências que o acesso ou a falta de acesso à internet pode ocasionar na vida do cidadão.

A positivação do direito de acesso à internet como um direito social assegurado aos residentes no Brasil, independente de renda, idade ou local de residência, constitui uma necessidade, conforme comprovou-se nos atuais tempos pandêmicos e pós-pandêmico por consequência do coronavírus, contexto em que o meio tecnológico tornou-se imprescindível para atender as necessidades com a saúde pessoal e familiar, o bem estar, a participação cidadã, a educação, o trabalho e outros desafios da vida diária da sociedade, independente da classe social. Assim questiona-se: a falta de positivação do direito de acesso à internet pode levar à exclusão social de direitos?

É imperativo afirmar que a tecnologia ocupa um espaço imprescindível na vida do cidadão, não podendo mais ser ignorado pela legislação que precisa avançar, visto que a internet é a ferramenta essencial para permitir o acesso e a participação do cidadão nos novos tempos. A Constituição Federal brasileira precisa positivá-lo de forma clara e precisa assegurando ampla e irrestritamente a todos os cidadãos brasileiros o acesso à internet como direito social, e assim, permitir o gozo irrestrito a vários outros direitos. A positivação de um direito garante ao cidadão a segurança e a organização social.

Em termos estruturais o estudo será dividido em três tópicos. O primeiro tópico abordará os direitos fundamentais: do surgimento à base principiológica; o segundo abordará a Constituição Cidadã de 1988: geração ou dimensão de direitos, onde serão abordados os direitos fundamentais e, por fim, no último tópico, abordará o acesso à internet como direito social. Neste trabalho, será utilizada uma metodologia de abordagem qualitativa, com uma pesquisa exploratória de cunho bibliográfico e documental, fazendo uso de livros, leis, jurisprudências, artigos e pesquisas que abordam o tema em comento. Espera-se que este trabalho possa contribuir para despertar reflexões atuais e futuras sobre a positivação do direito ao acesso à internet, tema tão importante, sobretudo no contexto dos direitos fundamentais, para o desenvolvimento e a proteção do ser humano.

## **2 DO SURGIMENTO À BASE PRINCIPOLÓGICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

O Direito surgiu desde o momento em que os seres humanos passaram a viver em sociedade, em períodos distintos, progressivamente, conforme a necessidade de cada época. As expressões latinas *Ubi homo, ibi jus* (onde está o Homem, aí está o Direito); *Ubi homo, ibi societas* (onde está o Homem, aí está a Sociedade), *Ubi societas, ibi jus* (onde está a Sociedade, aí está o Direito), explicitam, segundo o que se destaca em Reale (2013) uma noção do que vem a ser o Direito e sua relação com o homem e a sociedade. O Direito é um fato eminentemente social e relacionado com a própria história do homem, surgiu de forma gradual, resultado de inúmeras lutas travadas pelos homens em busca de transformações e de melhorias nas condições de vida ao longo do tempo.

O grande marco dos direitos na história da humanidade ocorreu no século XVIII com a Declaração de Virgínia de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. E mais contemporaneamente, após a Segunda Guerra Mundial, período que surgiu a nova Era dos direitos, com o advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem sob a égide das Nações Unidas em dezembro de 1948, documento que marca uma nova ordem mundial, garantiu-se a dignidade da pessoa humana e a internacionalização dos direitos humanos.

O desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais - concebendo a liberdade não apenas negativamente[...] mas positivamente, como autonomia - tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada[...] dos membros de uma comunidade no poder político; finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências, de novos valores, como os de bem estar e da igualdade não apenas formal[...] (BOBBIO, 2004, p. 32).

Os direitos humanos, inerentes a toda a humanidade, originaram-se ao longo do processo histórico e permanecem em constante evolução, haja vista o surgimento de novos interesses, carências e questões da sociedade. De acordo com Almeida (2017) os direitos humanos são frutos de uma evolução da própria sociedade e a busca pela limitação do poder político do Estado como fator determinante para a consideração da existência desses direitos.

Os direitos humanos para Moraes (2021, p. 56) formam “o conjunto institucionalizado de direitos e garantias que o homem dispõe que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal [...]”. Já os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados numa Constituição e estão ligados à evolução das sociedades. São os direitos do homem em face do Estado, apresentando algumas características, consideradas princípios norteadores por anteceder qualquer ordenamento jurídico.

Para Reale (2001, p. 285) “os princípios são certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”. Nesse contexto, os princípios como verdades fundantes de um sistema de conhecimento representam as fontes fundamentais norteadoras dos direitos, como descrito pela grande maioria dos doutrinadores. São eles:

a) Universalidade – Todos os seres humanos, independentemente de qualquer condição, tem direitos que são fundamentais. Os direitos fundamentais irrestritos e universais estão positivados na Constituição Federal de 1988.

b) Imprescritibilidade – Os direitos fundamentais são imprescritíveis. Não se pode suprimir um direito fundamental. Com raríssima exceção, o direito de

propriedade pode ser prescrito quando não exercido, podendo ser passível de usucapião por terceiros.

c) Historicidade - Os direitos são frutos de um processo histórico advindos de grandes revoluções promovidas pelos homens para conquistar seus direitos.

d) Irrenunciabilidade – Em geral não se pode renunciar um direito fundamental, podendo apenas existir, em alguns casos, renúncia temporária.

e) Inalienabilidade – Não se pode transferir a titularidade dos direitos fundamentais, nem negociá-los, nem tampouco se indispor ou se desertar deles, embora exista a possibilidade de sua não atuação.

f) Inexauribilidade - Os direitos fundamentais são inesgotáveis e sem validade, podendo ser aplicados a qualquer momento e em qualquer tempo. Conforme esculpido na Carta Magna “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988).

g) Concorrência ou Independência – Podem ocorrer situações em que os direitos fundamentais manifestem concorrência ou independência, tendo em vista a própria natureza de seus significados que, por vezes, podem necessitar haver um entrelaçamento ou complementação.

h) Aplicabilidade - Os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, não podendo ser postergados. Compete aos poderes públicos, conforme a Constituição Federal de 1988, a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias previstos em lei. O artigo 5º preconiza que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988).

i) Constitucionalização – A Constituição de um país é o símbolo supremo da soberania. A incorporação dos direitos na carta constitucional é um marco da positivação de direitos de uma nação (MENDES, 2014).

Os princípios norteiam os direitos fundamentais em face do Estado, positivando-os no ordenamento jurídico de uma nação. Uma Constituição, de acordo com Moraes (2021), é a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências,

direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Representa, sobretudo, a Carta Magna de um país, limitando o poder do Estado sobre as pessoas e as instituições que o compõe. As Constituições representam conquistas de direitos históricos, oriundos de lutas em defesa de direitos, de acordo com o momento, “a lei fundamental da sociedade.” (MORAES, 2021, p. 30).

Importante ressaltar que os valores sociais consagrados e amparados constitucionalmente como básicos de um ordenamento jurídico transformam as normas que os abrigam em lei.

Os valores superiores de determinado ordenamento jurídico estão vertidos tanto na forma principiológica (e aqui se têm os princípios constitucionais fundamentais) como na forma de regramento (trata-se de algumas regras jurídicas incorporadas à Constituição e que lhe conferem tonalidade própria juntamente com aqueles princípios fundamentais, sendo por isso igualmente consideradas fundamentais). (TAVARES, 2022, p. 139).

O Brasil, desde a época do Império, já teve sete Constituições, a saber: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a atual de 1988. A Constituição Federal que está em vigor constitui o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado brasileiro trazendo os direitos positivados, dentre eles os direitos sociais. Como já aduzido por Bobbio (2004, p 32), “os direitos sociais são dinâmicos e continuam a expressar o amadurecimento das novas exigências da sociedade contemporânea”.

Como se pode depreender, após uma sucessão de Constituições, o direito, por seu caráter dinâmico e social, tende a evoluir e hoje com o advento da internet e das transformações “sócio-tecnológicas”, as necessidades dos cidadãos também vão se modificando, sendo comum surgirem novas exigências só possíveis de serem satisfeitas por meio do acesso à internet.

Não se pode mais ignorar a necessidade do acesso à internet seja considerado um direito fundamental e um bem público, um direito universal a ser garantido pelo Estado, assim como a saúde e a educação (BRASIL, 2020). Considerando que há pouco tempo a internet era usada apenas como meio de entretenimento e diversão, hoje permite que a vida do cidadão seja otimizada, estando presente em todas as áreas: hospitalar, comercial, econômica, educacional,

jurídica etc. Assim, o direito de acesso à internet abre para o cidadão uma diversidade de outros direitos. E essa condição não pode mais ser ignorada pela legislação.

### **3 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988: GERAÇÃO OU DIMENSÃO DE DIREITOS**

Os direitos fundamentais quando positivados em uma Constituição recebem grau mais elevado de garantia ou de segurança para todos os cidadãos, por isso a importância e necessidade dos direitos serem reiterados e ampliados conforme os anseios da sociedade. A Constituição organiza os elementos constitutivos do Estado tendo em vista que “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas.” (BOBBIO, 2004, p.1). A Constituição ocupa o lugar mais altos da hierarquia, precisando sempre está vinculada à realidade e às necessidades da sociedade.

Os direitos sociais objetivam garantir aos indivíduos as condições materiais fundamentais para o bem estar de seus direitos.

A primeira Constituição do Brasil a regularizar os direitos sociais associando-os num título sobre a ordem econômica social foi a de 1934, apesar de vigorar por tão pouco tempo, prevalecendo num agitado contexto histórico retratou com bastante empenho as pretensões por um sistema jurídico enraizado nos direitos sociais e econômico, principalmente o direito do trabalho. No entanto, em 1988 aparece o centro do ordenamento jurídico a CF/88 condescendente da exposição histórica que fora colecionada estipulando com certa eficiência uma extensa relação de direitos fundamentais de segunda dimensão especialmente o art. 6º mencionando a educação, saúde, moradia, lazer, trabalho, segurança, proteção à maternidade, proteção social etc. (BARROSO, 2019, p. 138).

A Constituição vigente promulgada em 05 de outubro de 1988, enumera uma série de direitos e garantias individuais com maior liberdade e de forma muita mais ampla em relação às constituições brasileiras anteriores. Conhecida como a “Constituição Cidadã”, instituiu o Estado Democrático de Direito e consolidou os direitos humanos. As constituições democráticas, segundo Bonavides (2020, p. 90), “são aquelas que exprimem em toda a extensão o princípio político e jurídico de que

todo governo deve apoiar-se no consentimento dos governados e traduzir a vontade soberana do povo”.

Na Carta Magna democrática de 1988, os direitos e garantias fundamentais do cidadão têm natureza jurídica de direitos constitucionais e estão expressamente elencados no Título II - “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, subdividindo-se em cinco capítulos: Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Art. 5º), Direitos Sociais (Arts. 6º ao 11), Nacionalidade (Arts.12 e13), Direitos Políticos e Partidos Políticos (Arts. 14 ao 17). Esses direitos e garantias fundamentais, via de regra, têm aplicação imediata, conforme expresso no § 1º, do art. 5º: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL,1988).

O atual texto constitucional amplia o rol de direitos, consagrando de forma não exaustiva, inúmeras garantias individuais, definindo desde logo que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. (BRASIL, 1988). Os direitos postulados na Constituição Cidadã de 1988, são explicitados pela doutrina em forma de gerações ou dimensões de direitos.

Os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade: a universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII. (BONAVIDES, 2020, p. 563).

Os direitos humanos nasceram a partir de lutas travadas pela sociedade e foram consolidados nas constituições. “Modernamente, a doutrina apresenta-nos a classificação de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, baseando-se na ordem histórica cronológica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos.” (MORAES, 2021, p.46).

Karel Vasak classificou os direitos fundamentais em gerações durante uma conferência ministrada na aula inaugural dos Cursos do Instituto Internacional de Direitos do Homem (Estrasburgo), em 1979. Vasak, (*apud* Bonavides, 2020, p. 211) trata de três gerações de direitos, vinculando-as aos três princípios da Revolução



Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Correlacionando assim três gerações de direitos que regulam a vida em sociedade: 1ª) direitos civis e políticos; 2ª) direitos econômicos, sociais e culturais; 3ª) direitos coletivos ou de solidariedade.

Entre os doutrinadores não há uma aquiescência em utilizar o mesmo substantivo na classificação dos direitos fundamentais, alguns utilizam gerações, outros dimensões. Os que preferem utilizar dimensões, consideram que o termo gerações implica uma sucessão após a finalização ou finitude de uma geração anterior, no que concerne ao termo dimensão, este já implica uma continuidade de dimensões que pode, inclusive, resgatar direitos anteriores, sem restringi-los.

Para Bonavides (2020, p. 573) “o vocábulo ‘dimensão’ substitui com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade”, como se vê nas atuais jurisprudências.

Vale referir, [...] até mesmo em face da justa preocupação revelada pelos povos e pela comunidade internacional em tema de direitos humanos, que estes, em seu processo de afirmação e consolidação, comportam diversos níveis de compreensão e abordagem, que permitem distingui-los em ordens, dimensões ou fases sucessivas resultantes de sua evolução histórica. (BRASIL, 2017).

Da mesma forma, não há unanimidade doutrinária em relação termo geração/dimensão nem em relação ao número de gerações/dimensões de direitos, sobretudo a partir da 3ª. Bobbio (2004), considera as gerações de direitos divididos tradicionalmente em três conforme as propostas por Vasak. Já Bonavides (2020), ampliam o número de gerações para quatro. Segundo (Moraes, 2012, p. 47) “Celso Lafer classifica esses mesmos direitos em quatro gerações, dizendo que os direitos de terceira e quarta gerações transcendem a esfera dos indivíduos considerados em sua expressão singular e recaindo, exclusivamente, nos grupos primários e nas grandes formações sociais.” Neste estudo utiliza-se a expressão geração de direitos.

Os direitos considerados de primeira geração para a maioria dos doutrinadores são os direitos civis e políticos inerentes a todo cidadão, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política e religiosa, à inviolabilidade de domicílio, à liberdade de reunião, entre outros

que têm por titular o indivíduo. “Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade, seu traço mais característico”. (BONAVIDES, 2020, p. 565).

Grande parte dos doutrinadores consideram os direitos de primeira geração prioritários em relação aos que surgem posteriormente, no entanto, não há unanimidade, Bonavides (2020), por exemplo, discorda, tendo em vista não considerar que a primeira geração englobe os direitos civis e políticos, ao invés disso, separa-os em duas gerações, os direitos políticos já englobariam uma segunda geração, ou seja, direitos civis (1ª geração) e direitos políticos (2ª geração), considerando quatro gerações de direitos, em vez de três.

Os direitos fundamentais considerados de 2ª geração pela maioria dos doutrinadores são os direitos sociais, econômicos e culturais que foram impulsionados inicialmente pelas lutas do proletariado no final do século XIX e todo o século XX e a correspondente tradição de pensamento humanista e socialista, introduzidos pelo constitucionalismo do Estado social (Constituição Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919). Nos direitos de segunda geração o Estado passa a ter responsabilidade para a concretização de um ideal de vida digno na sociedade. “São os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra de ideologia e da reflexão antiliberal.” (BONAVIDES, 2020, p.564)

Compõem-se dos direitos de igualdade em sentido amplo que exigem do Estado determinadas prestações materiais, e, conforme a Carta Magna de 1988, têm aplicabilidade imediata. Conforme o artigo 6º da Carta Magna “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Os direitos fundamentais de terceira geração emergiram após a Segunda Guerra Mundial e foram alocados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, também chamados de “solidariedade” ou “fraternidade”, conforme assinalou Vasak, *apud* Bonavides (2020). Os direitos dessa geração abrangem toda

a coletividade, sem quaisquer restrições a grupos específicos ou titularidade individual. Direccionam-se para a preservação da qualidade de vida, tendo em vista que a globalização os tornou necessários no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação dos cidadãos sem fronteiras físicas ou econômicas.

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no final do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (BONAVIDES, 2020, p.569).

Os direitos fundamentais de terceira geração manifestam características mais universais, coletivas voltados para o progresso, o meio ambiente, ao patrimônio da humanidade e à paz entre os povos. Modernamente alguns doutrinadores ampliam as gerações para 4ª, 5ª e até mesmo para uma 6ª geração de direitos, sendo importante ressaltar que independentemente do número ou do termo semântico geração ou dimensão, os direitos permanecem em constante evolução, haja vista o surgimento de novas carências e questões da sociedade, como o advento da internet como instrumento facilitador de acesso do cidadão a direitos fundamentais essenciais. Um consenso é que “Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre - com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios.” (BOBBIO, 2004, p.6).

A Constituição da República brasileira de 1988, traz de forma explícita, a positivação dos direitos fundamentais, no entanto, por ser uma constituição flexível, é passível proceder-se a emendas de acordo com as exigências do novo contexto social, como no caso de se ampliar os direitos sociais, como o direito de acesso à internet, ferramenta essencial para o exercício da cidadania, resultado da nova revolução cultural, tecnológica e econômica na qual o mundo está inserido, o que para Bonavides (2020) tornar um direito fundamental universal de forma institucional é democratizá-lo tornando-o acessível, a exemplo do direito à internet que precisa ser ampliado para o alcance de todos.

Como a própria origem dos direitos humanos que aconteceu ao longo de um processo, a história atual, ainda em processo e em constante evolução, traz novas exigências e adaptações conforme o contexto social contemporâneo, como assim, faz-se necessário o acesso à internet a todos os brasileiros como um direito social a ser positivado na atual Constituição Federal, pois “A descoberta e a formulação de novos direitos são e serão sempre um processo sem fim, de tal modo que quando um sistema de direitos se faz conhecido e reconhecido, abrem-se novas regiões da liberdade que devem ser exploradas”. (BONAVIDES, 2020, p.570).

O acesso à internet como um direito social precisa ser positivado na Constituição Federal vigente, independente do termo semântico geração/dimensão ou do número da geração (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª ou 6ª), o único consenso que importa, nesse caso, é que esse novo direito social ao ser positivado possa permitir ao cidadão ser incluído e ter assegurado e ampliado seu direito com segurança jurídica.

#### **4 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A INTERNET COMO DIREITO SOCIAL**

Os direitos constantes na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e em outros documentos relativos aos direitos humanos abriram caminho ao advento de uma nova concepção de universalidade dos direitos humanos fundamentais. “Os direitos fundamentais são a sintaxe da liberdade nas Constituições.” (BONAVIDES, 2020, p. 587). Também para Bonavides (2020) a classificação dos direitos vai muito além das três gerações, idealizadas por Vasak, diversos teóricos, desenvolveram conceitos de quarta, quinta e até sexta geração dos direitos fundamentais como já evidenciados. Os direitos fundamentais evoluem junto com as necessidades da sociedade. “Neste tocante, é de bom alvitre realizar um breve distanciamento objetivo para lembrar que a própria ciência do Direito, observada amplamente, é condicionada pelo seu contexto.” (DE PAULA, 2014, p. 49).

É importante destacar que os direitos vão evoluindo, vão se transformando e se redefinindo de acordo com a sociedade e com o cenário em que nasceram. Para Moraes (2021) “os direitos sociais são os direitos fundamentais do homem, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, buscando

concretizar a igualdade social”. O direito de receber e transmitir informação há muito tempo figura nos pactos e documentos jurídico-internacionais.

Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (já ratificado pelo Brasil) consagrou, dentre outros direitos fundamentais, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1789), assegurando que “Todos os seres humanos têm direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (NAÇÕES UNIDAS, 1966).

A efetivação do direito citado no artigo, considerando a própria evolução do direito e da sociedade contemporânea, hoje é concretizado através da internet, configurando-se a falta de acesso a esse direito uma violação por parte do Estado.

Democracia, direitos fundamentais, desenvolvimento econômico, justiça social e boa administração são algumas das principais promessas da modernidade. Estes os fins maiores do constitucionalismo democrático, inspirado pela dignidade da pessoa humana, pela oferta de iguais oportunidades às pessoas, pelo respeito à diversidade e ao pluralismo, e pelo projeto civilizatório de fazer de cada um o melhor que possa ser. (BARROSO, 2019, p.112).

No contexto de constantes avanços tecnológicos, do advento da internet, a informação instantânea não encontra óbice na barreira geográfica, nesse espaço os direitos sociais vão se modificando de forma instantânea e precisam ser democratizados. Segundo a enciclopédia Wikipédia (2022, p.1), “a internet é um sistema global de redes de computadores interligadas que utilizam um conjunto próprio de protocolos (*Internet Protocol Suite* ou TCP/IP) com o propósito de servir progressivamente usuários no mundo inteiro.”

Os direitos humanos redefinidos na quarta geração proposta por Bonavides (2020) estão relacionados à difusão de informações, ao direito contemporâneo à inclusão digital, premissa para novos direitos baseados na interpretação da norma. Assim sendo, como o contexto atual de uma tecnologia – internet - avançada, presente em todos os campos sociais, as pessoas necessitam, de alguma forma, fazer uso da internet para resolver problemas fundamentais, assim pode-se dizer que os direitos de quarta geração nasceram, porque foi necessário seu nascimento.

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (BOBBIO, 2004, p.6).

Com o advento da internet inserida em todos os campos da sociedade, nasceram direitos derivados das novas tecnologias da comunicação e informação. Se antes a internet poderia ser dispensável, hoje a evolução tecnológica está cada vez mais necessária e presente na vida das pessoas como forma de acesso aos direitos.

A pandemia mundial ocasionada pelo novo coronavírus nos anos de 2020/2021, evidenciou ao mundo essa realidade, tendo em vista que o acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à justiça, ao comércio e outras necessidades passaram a ser por meio virtual, sendo indispensável o uso da internet, ferramenta capaz de viabilizar a conectividade e a interação entre as pessoas.

O direito resultante da globalização onde entende-se, por analogia, o direito de acesso à internet de forma democrática.

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração, há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. (BONAVIDES, 2020, p.571).

Na democracia globalizada, o homem é o ponto de convergência para todos os interesses do sistema, ou seja, todos os direitos que emergem das gerações distintas serão legitimados para o cidadão perante uma instância constitucional suprema. Bobbio (2004) defende que os direitos fundamentais são adquiridos ao longo do tempo, que nascem quando devem nascer, no caso, o direito de acesso à internet nasceu por que foi necessário seu nascimento, restando ser positivado na Constituição Federal, para permitir que todos tenham acesso irrestrito à cidadania que em tempos de tecnologia só são possíveis via internet.

Na mesma linha de pensamento de Bonavides (2020), a jurista espanhola Sanchez (2004, *apud* LÓPEZ e SEMEK, 2011, p. 28) considera quatro gerações de direitos: a primeira, civis; a segunda, os políticos; a terceira, os sociais e a quarta geração, os direitos de solidariedade que provêm, por um lado, de novas reivindicações dos cidadãos, por outro, das transformações tecnológicas, dos novos conhecimentos científicos e de sua aplicação em diversos campos da vida humana. Pressupõe, inclusive, a inclusão digital como um novo direito humano fundamental procedente do novo ambiente tecnológico que tem sido criado na rede, produto da evolução social, científica e técnica.

Para a autora espanhola o acesso à rede permite o acesso democrático a inúmeros direitos fundamentais que não estavam determinados na Declaração de 1948. “Os avanços na informação e comunicação devem ser desfrutados por todos os seres humanos, e cabe considerar que na atualidade a exclusão digital equivale a exclusão social.” (DONAS, 2007, *apud* LÓPEZ; SEMEK, 2011, p. 31).

De acordo com o histórico da internet no Brasil, o acesso à rede aberta teve início apenas no final do ano de 1995, hoje, mais de 25 anos depois, passou a ser um serviço indispensável para que as pessoas de todas as faixas etárias e classes sociais possam realizar suas atividades como cidadãos, principalmente, no atual contexto pandêmico e pós- pandêmico elevando o acesso à internet à categoria de um direito fundamental universal a ser garantido pelo Estado.

Apesar da importância da internet na vida do cidadão, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e números de 2019,

divulgou que cresceu a proporção de domicílios brasileiros com acesso à internet - o índice subiu de 79,1% para 82,7%, na comparação com 2018, um discreto aumento de 3,6 pontos percentuais, no entanto, o Instituto aponta que 40 milhões de pessoas não têm acesso à internet no país. Os dados da pesquisa mostram o percentual de acesso à internet por região: Sudeste (87,3%), Centro-Oeste (86,4%), Sul (84,9%), Norte (76%), Nordeste (74,3%), onde a região Nordeste se mantém com o menor percentual de domicílios com acesso à internet. (IBGE, 2020)

Assegurar o reconhecimento do direito do acesso à internet na Constituição, portanto, será um importante elemento para que essas disparidades sejam

afastadas, garantindo o acesso à internet em bases igualitárias, como elemento de inclusão social indistintamente a todos dos brasileiros.

No Brasil, a Lei infraconstitucional de nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como o Marco Civil da Internet, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para os usuários de internet. Segundo o Artigo 4º, o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, além de definir questões técnicas sobre o uso da internet, objetiva,

- I - do direito de acesso à internet a todos;
- II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;
- III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e
- IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados. (BRASIL, 2014).

No entanto, na prática, a lei, embora condizente com as diretrizes presentes na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, pouco acrescentou para ampliar o direito de acesso à internet, à informação, à inovação, ou seja, ínfimo foi o impacto na sociedade e na vida dos cidadãos, em especial, dos menos favorecidos.

Na esfera federal, ao longo do tempo, houve várias propostas de emenda à Constituição Federal propondo a inserção do direito do acesso à internet, a exemplo das PEC nº 479/2010 “que acrescenta o inciso LXXIX ao artigo 5º da Constituição Federal, para incluir o acesso à Internet em alta velocidade entre os direitos fundamentais do cidadão”; PEC 6/2011 “que altera o artigo 6.º da Constituição Federal para introduzir, no rol dos direitos sociais, o direito ao acesso à Rede Mundial de Computadores (Internet)”; PEC 185/2015 “que acrescenta o inciso LXXIX ao artigo 5º da Constituição Federal, para assegurar a todos o acesso universal à Internet entre os direitos fundamentais do cidadão”, dentre outras, todas já arquivadas.

Atualmente tramita no Congresso a PEC nº 35/2020, que altera os artigos 5º, 6º e 215 da Constituição para assegurar a todos os residentes no País o acesso à Internet, da seguinte forma:



Art. 1º O art. 5º da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 5º .....

LXXIX- o Estado assegurará o acesso à Internet a todos os residentes no território nacional, independentemente de idade, renda, cor, orientação sexual ou local de residência.....” (NR)

Art. 2º O art. 6º da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º 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 e o acesso à Internet, na forma desta Constituição.” (NR)

Art. 3º O art. 2

15 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 215.

.....  
.....§ 4º A lei assegurará a todos os residentes no território nacional o acesso à internet, garantidas a neutralidade de rede, a qualidade, a regularidade e continuidade e, para os reconhecidamente carentes, a gratuidade.” (NR)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

(BRASIL, 2020).

O direito de acesso à internet precisa ser positivado na Constituição Federal como uma forma de reconhecer o nascimento de um novo direito no atual estágio em que se encontra a sociedade. A internet permitirá o acesso a vários outros direitos sociais *on line* como à educação (ensino remoto), à saúde (telemedicina), ao trabalho (teletrabalho), à justiça (audiência virtual) etc. Necessário se faz, portanto, a positivação do direito de acesso à internet indistintamente, como direito social na Carta Constitucional, ampliando no artigo 6º, o rol dos Direitos Sociais.

Embora as constituições de um país sejam concebidas para durar no tempo,

a evolução dos fatos sociais pode reclamar ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário. Para prevenir os efeitos nefastos de um engessamento de todo o texto constitucional, o próprio poder constituinte originário prevê a possibilidade de um poder, por ele instituído, vir a alterar a Lei Maior. Evita-se, desse modo, que o poder constituinte originário tenha de se manifestar, às vezes, para mudanças meramente pontuais. Reduzem-se os efeitos nefastos das contínuas rupturas da ordem constitucional. Aceita-se, então, que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando as normas que não mais se justificam política,

social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade. (MENDES; COELHO, 2021, p. 289).

Com a globalização, surgem novas carências sociais, novos cenários são apresentados, impelindo também uma necessidade de atualização da Constituição Federal para acolher e positivar novos direitos advindos da evolução da sociedade, a exemplo do acesso à internet que se faz indispensável em todos os contextos para que o cidadão possa usufruir de muitos outros direitos sociais. Para Bobbio, (2004, p. 209) “o que distingue o momento atual em relação às épocas precedentes e reforça a demanda por novos direitos é a forma de poder que prevalece sobre todos os outros”. Seria uma redefinição de novos direitos sociais visando as melhorias das condições de vida dos brasileiros.

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1.º, IV, da Constituição Federal. (MORAES, 2021, p. 154).

O direito nasce e evolui conforme a necessidade do homem e no contexto atual faz-se necessário a democratização ao acesso nas redes sociais, a inclusão digital de toda a sociedade, o direito de acesso à internet visando à igualdade social. De acordo com Castells (2003), as transformações sociais em escala mundial, ocasionadas pelo advento da internet, começaram no final do século XX quando a revolução da tecnologia influenciou da informação uma nova forma de economia em escala mundial surgiu e ela denominou-a de “informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar sua interligação.” (CASTELLS, 2003, p. 119).

Na realidade fática, a conquista de direitos, mesmo já constantes na legislação nem sempre significa que este seja de fato concretizado na prática, no entanto, a positivação é um primeiro passo que deve ser seguido por políticas públicas que direcione ações mais concretas para a efetivação do direito social à internet de forma justa e igualitária.

No atual contexto de evolução tecnológica e de expansão da inteligência artificial, o direito de acesso à internet de forma justa e igualitária significa a abertura de acesso a outros direitos. Como se efetivar, na prática, em um país tão desigual, a democratização do acesso à internet? Pode-se, por exemplo, na esfera nacional criar a partir de uma Emenda Constitucional, um Fundo Nacional de recurso para financiar o direito de acesso à internet para todos, já delimitando finalidades, destinação de recursos e administração às esferas estaduais e municipais, a exemplo do atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- Fundeb. O Fundo a ser criado seria composto por recursos de impostos já existentes coletados nos âmbitos federal, estadual e municipal que só poderiam ser aplicados exclusivamente na efetivação do direito à internet em todas as regiões do Brasil.

Com a globalização torna-se visível que as redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas e canais de comunicação, que influenciam as pessoas. Nesse contexto, a sociedade contemporânea, denominada por alguns como sociedade da informação “[...], se apresenta tendo como uma de suas características a acelerada transformação pela qual passa o mundo, provocada pelos avanços tecnológicos, [...]” (FELDMANN, 2009, p.71). O reconhecimento do acesso à internet como direito social a todos os brasileiros, na Carta Constitucional é fundamental para o desenvolvimento pleno da cidadania e para promoção da igualdade de oportunidades e a efetivação desse direito mais importante e necessário.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os direitos fundamentais são uma construção histórica, processual, o que se tem hoje é resultado de uma conquista de forma gradual através das lutas dos homens em cada época em permanente e intensa interação, em certas circunstâncias. O Direito, como todos os fenômenos sociais, também é uma ciência dinâmica e deve evoluir, processar para garantir o bem estar social.

No que concerne à positivação dos direitos fundamentais, a Constituição brasileira vigente (que já conta com mais de trinta anos) esculpe os direitos

conquistados ao longo da história, no entanto não contemplando às novas necessidades da sociedade contemporânea de forma plena, tendo em vista que as mudanças sociais nos novos tempos fluidos da era pós-moderna são dinâmicas, caracterizadas pela acelerada e irreversível transformação tecnológica. A internet, nesse contexto, compreendida como uma rede mundial composta pelo somatório de todos os servidores a ela conectados, é uma necessidade diária do cidadão e o acesso à internet precisa ser amparado e positivado na Constituição Federal como um direito social do cidadão brasileiro.

A rede de internet oferece informação instantânea e praticidade, podendo ser acessada de qualquer lugar e a qualquer hora, não encontrando óbice na barreira geográfica, permitindo a atuação na esfera social, independente de contato presencial. A história recente do mundo e do Brasil, nos últimos anos de 2020/ 2021, acometido pela pandemia mundial de coronavírus - COVID 19, reforçou ainda mais a necessidade das pessoas terem acesso a bens sociais e serviços, sem ter que sair de casa.

As redes sociais, que antes eram apenas meios de entretenimento e diversão, hoje permitem que a vida do cidadão não pare, permitem que se interligue em todas as áreas: educação, saúde, bem estar, participação social, justiça, trabalho e outros desafios da vida diária. O acesso à internet necessita ser um direito fundamental reconhecido e contemplado na legislação maior do país para resguardar os direitos de todos os cidadãos de forma democrática, garantindo a qualidade e melhoria de vida em tempos modernos.

O acesso à internet como direito social a ser positivado na Constituição da República brasileira ganha dimensão a cada dia. A promoção da inclusão digital é fundamental para a democratização dos direitos do cidadão, já que comprovadamente, apenas a lei infraconstitucional não é suficiente para garantir o acesso ao direito amplo capaz de reduzir as desigualdades de oportunidades. Importante retomar a questão inicial do presente estudo: a falta de positivação do direito de acesso à internet poderia levar à exclusão social de direitos? A resposta é certamente que a negação do acesso à internet equivale sim a uma forma de exclusão social, uma violação de direitos, tendo em vista que privar o cidadão do direito de acesso à internet significa privá-lo de ter acesso a uma série de outros

direitos, hoje acessíveis apenas via tecnologia, cabendo ao Estado a garantia e proteção dos direitos do cidadão.

Assim, proeminente a necessidade de se efetivar o acesso à internet, de forma plena e disponível para todos que dela necessitem, como um novo direito a ser reconhecido expressamente na Constituição da República brasileira. Independentemente da classificação doutrinária geração ou dimensão, em três ou até seis gerações/dimensões de direitos, o importante a ser levado em consideração é que a humanidade evolui de forma acelerada, como também deve evoluir os dispositivos legais da lei maior do país, para que dessa forma afastar as injustiças sociais que poderão advir da negação de direitos. A internet deve ser direito de todos, afinal, sem direito não há sociedade, sem sociedade não há direito e sem respeito aos preceitos fundamentais do homem não há condições básicas para a justiça social, para o desenvolvimento e a proteção do ser humano.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Katherine. **Direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro.**

2017. Disponível em:

[www.jus.com.br/artigos/61538/direitos-humanos-no-ordenamento-juridico-brasileiro](http://www.jus.com.br/artigos/61538/direitos-humanos-no-ordenamento-juridico-brasileiro).

Acesso em: 02 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 12.965**, de 23 de abril de 2014. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à constituição nº 35, de 2020**. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: [www.bit.ly/39ldoRp](http://www.bit.ly/39ldoRp). Acesso em: 7 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Coletânea temática de jurisprudência: direitos humanos [recurso eletrônico]** / Supremo Tribunal Federal. — Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

WIKIPÉDIA. **Internet**. Disponível em: <https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Internet>. Acesso em: 08. jun. 2021.

DE PAULA, Víctor Augusto Lima. **O acesso à internet como instrumento otimizador de direitos fundamentais**. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

FELDMANN, Marina Graziela. Formação de professores e cotidiano escolar. In: FELDMANN, Marina Graziela. (Org.) **Formação de professores e escola na contemporaneidade**. São Paulo: SENAC, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro de 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LÓPEZ, Pedro; SAMEK, Toni. Inclusão digital para inclusão social: Fundamentos conceituais. In: CUERVAS, Aurora; SIMEÃO, Elmira (Orgs.) **Alfabetização informacional e inclusão digital: modelo de infoinclusão social**. Brasília: Thesaurus, 2011. p. 21-37.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDES, Jéssica Coura. **Direitos de quarta dimensão: dos ideais iluministas aos impasses éticos atuais**. Jus.Com.Br., 2014. Disponível em: [www.jus.com.br/artigos/27836/direitos-de-quarta-dimensao](http://www.jus.com.br/artigos/27836/direitos-de-quarta-dimensao). Acesso em: 21 mai. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional sobre direitos civis e políticos**. 1966. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos do homem**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 30 mai. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

**TESTAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS POR ASSINATURA DIGITAL E SUAS  
COMPLEXIDADES AO ACESSO À JUSTIÇA*****PUBLIC WILLS MADE BY DIGITAL SIGNATURE AND ITS COMPLEXITIES TO  
ACCESS TO JUSTICE*****André Pinheiro de Sousa<sup>1</sup>  
Felipe Dutra Asensi<sup>2</sup>**

**Resumo:** A utilização de plataformas digitais, websites, aplicativos e outros recursos tecnológicos é uma crescente, alcançando vários setores e atores visando a modernização, celeridade e eficiência dos serviços que são prestados. Dentro dessa modernização, não estão excluídas as atividades do Poder Estatal, do Poder Judiciário e das atividades extrajudiciais, como os cartórios, sendo que o primeiro, dentre as inúmeras responsabilidades, poderá ser um impulsionador da digitalização dos serviços e atos públicos, enquanto o segundo e o terceiro, realizando suas funções, não estão desassociados dos parâmetros digitais de modernização. Estabelecendo essa premissa, pode ser compreendido que a modernização faz parte das atividades dos órgãos estatais, judiciais e extrajudiciais, contudo, tal digitalização não poderá afetar e distanciar o utilitário dos serviços, criando, através das plataformas digitais, por exemplo, cláusula de barreira à obtenção dos direitos que são postulados. O objetivo da pesquisa é descrever sobre a possibilidade da realização do testamento de maneira tecnológica utilizando a plataforma digital do e-notariado, tornando-o mais célere e moderno, contudo, podendo criar empecilhos para aqueles que não possuem condições tecnológicas para a sua realização, no caso, os hipossuficientes. A metodologia aplicada é a exploratória, buscando características sobre o tema, visando possibilitar a realização de uma pesquisa empírica em tabelionatos de notas e uma investigação mais ampla, através da correlação da hipossuficiência tecnológica e realização do ato de última vontade mediante a plataforma do e-notariado. A conclusão que se espera para o presente

<sup>1</sup> Advogado e Professor. Especialista em Direito Penal, Processual Penal, Direito Processual Civil e em Gestão de Sala de Aula. É orientador do Núcleo de Prática Jurídica da Uniceplac e ministrou as disciplinas de Processo Civil (cautelares e procedimentos especiais) na referida instituição. Professor da disciplina de Estágio de Conciliação e Mediação na Uniceplac. Docente da Unibrasília nas disciplinas de Direito das Sucessões e Direito Recuperacional e Falimentar de Empresas. Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Unibrasília.

<sup>2</sup> Professor de Mestrado/Doutorado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e Universidade Santa Úrsula (USU), no Brasil, e da Ambra University, nos Estados Unidos. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Advogado formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Cientista Social formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Aperfeiçoamento em Direitos Fundamentais pela Universidad Complutense de Madrid (UCM), em Empreendedorismo pela University of Maryland (UM) e em Coaching pela University of Cambridge (UCA).



estudo é torná-lo fundamento para uma nova pesquisa com coleta e discussão de dados.

**Palavras-chave:** Provimento 100 CNJ. Vulnerabilidade. Escritura de Testamento Público.

**Abstract:** The use of digital platforms, websites, applications and other technological resources is increasing, reaching various sectors and actors aiming at the modernization, speed and efficiency of the services provided. Within this modernization, the activities of the State Power, the Judiciary Power and extrajudicial activities, such as registry offices, are not excluded, with the first, among the countless responsibilities, being able to be a driver of the digitalization of public services and acts, while the second and the third, performing its functions, are not dissociated from the digital parameters of modernization. Establishing this premise, it can be understood that modernization is part of the activities of state, judicial and extrajudicial bodies, however, such digitalization cannot affect and distance the utility from services, creating, through digital platforms, for example, a barrier clause to obtaining the rights that are postulated. The objective of the research is to describe the possibility of making a will in a technological way using the digital e-notary platform, making it faster and more modern, however, it can create obstacles for those who do not have the technological conditions to carry it out, in this case, the undersufficient. The methodology applied is exploratory, seeking characteristics on the topic, aiming to enable empirical research on notary offices and a broader investigation, through the correlation of technological hyposufficiency and the performance of the act of last will through the e-mail platform. notary. The expected conclusion of this study is to make it the basis for new research with data collection and discussion.

**Keywords:** Provision 100 CNJ. Vulnerability. Public Wills.

Recebido em: 30/06/2023  
Aceito em: 03/10/2023

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema a elaboração de testamentos públicos por meio de assinatura digital e suas complexidades ao acesso à justiça. O tema apresenta a elaboração de um ato realizado de maneira extrajudicial, por intermédio de mecanismos digitais, sendo que tal forma de elaboração poderá ser uma complexidade de acesso à justiça para aqueles que podem ser considerados como hipossuficientes.

O acesso à justiça está alçado à direito fundamental previsto no inciso XXXV do artigo Eº da Constituição Federal de 1988, devendo sob uma perspectiva *lato sensu*, ser efetivado a todos que possuam interesse e/ou necessidade.

Esse direito positivado constitucionalmente, encontra até os dias atuais barreiras de toda ordem para que seja alcançado. Existem limitações estruturais que decorrem de uma necessidade de investimento, bem como limitações sociais que fluem a partir de uma má compreensão do que efetivamente pode ser feito ao interessado, adicionado, em grande medida, por limitações de inclusão social.

Leva-se em consideração para essa pesquisa a dificuldade de acesso à tecnologia, em especial a atos extrajudiciais que comportam burocrático processo, como por exemplo, os testamentos públicos, bem como que esse acesso não é, de fato, posto para todos.

Nos Testamentos Públicos, os testadores, em grande maioria pessoas idosas, algumas dotadas de pouco estudo e conhecimento dos meios eletrônicos, deixam por mais evidente que a realização do ato testamento, de maneira eletrônica, além de ser uma dificuldade ao acesso à justiça, acaba por comprometer a segurança jurídica dos atos notariais eletrônicos, lavrados de forma não presencial, no caso, utilizando-se a plataforma e-Notariado.

A inserção da possibilidade de elaborações de Testamentos Públicos por meio de assinatura digital é de grande importância ao que se entende por desjudicialização, entretanto, existem fatores que poderão revelar cláusula de barreira para que todos possam realizar o ato de disposição de última vontade dessa maneira.

Tendo como ideia básica a acessibilidade a todos os públicos, as inovações trazidas com a virtualização dos atos praticados em cartório, considerando, ainda, a importância dos documentos virtuais, englobando a ideia da inserção do Provimento 100 do Conselho Nacional de Justiça relacionado diretamente com o modo e forma que são praticados os atos, questionando-se: É assegurado o acesso ao testamento digital para a população hipossuficiente pela plataforma do e-notariado?

Em relação à possibilidade da lavratura de Testamentos virtuais como foco do presente estudo, será buscado por meio da análise do provimento e da teoria, o posicionamento de doutrinadores e autores com enfoque na aplicabilidade do provimento 100 do CNJ, bem como as legislações que se interligam.

Para tanto, o objetivo da pesquisa é analisar a possibilidade da realização do testamento de maneira tecnológica utilizando a plataforma digital do e-notariado, tornando-o mais célere e moderno, contudo, podendo criar empecilhos para aqueles que não possuem condições tecnológicas para a sua realização, no caso, os hipossuficientes.

O método utilizado para o presente artigo é o exploratório, onde será desenvolvido uma abordagem básica sobre o direito sucessório e como ele é desenvolvido por intermédio dos testamentos públicos, sendo que as hipóteses a serem testadas serão abordadas pela pesquisa bibliográfica, buscando a compreensão do tema.

Deve-se ressaltar que não se busca esgotar o tema em razão de sua amplitude e atualidade, e até por isso, esse estudo possibilitará a realização de uma pesquisa empírica em tabelionatos de notas e uma investigação mais ampla, através da correlação da hipossuficiência tecnológica e realização do ato de última vontade mediante a plataforma do e-notariado.

## **2 DIREITO SUCESSÓRIO**

O direito como área de extrema importância na vida em sociedade, com o fito de melhor facilitar a regulamentação da vida, subdivide-se em duas grandes áreas, Direito Público e Direito Privado. Em enfoque ao Direito Privado, este subdivide-se

em temas como: Direito Civil, Direito Penal, dentre outros, contudo, será focado este trabalho nos ditos Direito Cartorário e Direito Sucessório.

O direito sucessório, que tem como objetivo o desenvolvimento das normas jurídicas que tratam sobre os bens do falecido, utilizando o Código Civil de 2002, especialmente no artigo 1.784 e seguintes, do denominado livro V. Previsto na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXX, a herança é direito assegurado a todos de maneira igualitária, sendo o conjunto de normas e princípios segundo o qual se realiza a transmissão do patrimônio de alguém para depois da sua morte.

Ulhôa, 2020 diz que “se para o morto não têm mais nenhuma serventia os bens que amealhou, eles são ainda úteis aos seus familiares”.

Destaca-se a necessidade de diferenciar os termos herança e sucessão que são apresentados por de Zanini (2021, p. 25), no seguinte trecho:

O vocábulo sucessão ainda pode designar, do ponto de vista objetivo, o próprio acervo transmitido pelo falecido, ou seja, o patrimônio que alguém deixa ao morrer. Nesse contexto, cabe tanto a utilização da palavra sucessão como da expressão herança, que se apresentam como equivalentes. Contudo, a despeito da sinonímia, é mais adequada a utilização da palavra herança para designar o acervo de bens observado no momento da sua passagem de um titular, que falece, para outro, que lhe toma o lugar.

Em sendo o direito sucessório responsável por assegurar a transmissão do patrimônio aos herdeiros e/ou a aqueles que forem indicados pelo falecido, criou-se a figura da escritura de testamento, que visa assegurar e respeitar a última vontade daquele que a emite. Tal ponto é melhor elucidado nas palavras Zanini (2021, p. 153), vejamos:

No âmbito da sucessão voluntária, a sucessão se chama testamentária quando decorre de manifestação de última vontade, expressa em um negócio jurídico unilateral (testamento). Em contrapartida, quando não existe manifestação de vontade do *de cuius*, decorrendo simplesmente da lei, que estabelece uma ordem de vocação hereditária, denomina-se sucessão legítima ou ab intestato.

Em sendo documento dotado de fé pública, vez que apresenta a necessidade de preenchimento de requisitos legais para sua execução, tal documento apresenta

plena validade desde que cumpridos e respeitados os preceitos legais estabelecidos pelo Código Civil, mas também, sem dissociar do Direito cartorário, conforme será melhor delineado a seguir.

### 3 PRINCÍPIOS DO DIREITO CARTORÁRIO

Descrito no tópico pretérito, o Testamento Público é o método pelo qual o testador realiza sua disposição de última vontade, dando destinação para seus bens e direitos. Contudo, por ser documento dotado de fé pública, traz alguns requisitos para sua validade, sendo eles descritos pelo art. 1.864 do Código Civil de 2002, quais sejam:

Art. 1.864. São requisitos essenciais do testamento público:

I - ser escrito por tabelião ou por seu substituto legal em seu livro de notas, de acordo com as declarações do testador, podendo este servir-se de minuta, notas ou apontamentos;

II - lavrado o instrumento, ser lido em voz alta pelo tabelião ao testador e a duas testemunhas, a um só tempo; ou pelo testador, se o quiser, na presença destas e do oficial;

III - ser o instrumento, em seguida à leitura, assinado pelo testador, pelas testemunhas e pelo tabelião.

Além dos supramencionados requisitos, por ser lavrado em cartório, o testamento público também está sujeito aos princípios cartorários, uma vez que são estes responsáveis por assegurar a validade dos atos ali praticados, dentre eles, é possível apontar como principais, os princípios da autenticidade, segurança jurídica, eficácia e publicidade.

Por ser ramo do direito não regulamentado por Código próprio, encontra seu respaldo nas legislações apartadas, conforme é possível averiguar nas palavras de El Debs (2018, p. 17):

A regra estabelecida no art. 1º da Lei de Registros Públicos define como fins dos serviços registrares assegurar a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, e trata ainda nos artigos 16 a 21, da publicidade. A Lei dos Notários e Registradores (Lei 8.935/1994), também no art. 1º, dispõe que os serviços notariais, bem como os concernentes aos registros públicos são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a

publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Dessa forma, faz também a Lei de Protestos (9.492/1997), que estabelece no art. 2º, que os serviços concernentes ao protesto são garantidores de autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

O Direito Cartorário decorre de delegação do Poder Público, conforme determina o art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal, em assim oferta aos documentos emitidos pelos cartórios a autenticidade como se pela própria União o fossem.

Sendo, repita-se, dotados de fé pública, o que significa que são válidos em todo o território nacional, cuja veracidade presume-se, sendo ainda tal fato ressaltado por Barra (2019, p. 01):

Fé pública é a confiança atribuída pelo estado democrático de direito aos agentes públicos para prática dos atos públicos, cuja veracidade e legalidade se presumem, devendo ser exercida nas exatas limitações constitucionais e legais, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal.

Diante de tal situação, que se traz o princípio da autenticidade, ao passo que o testamento se trata de documento emitido por entidade privada que possui regras e regimentos internos capazes de conferir a veracidade que necessita.

Como consequência direta do princípio da autenticidade nasce o princípio da segurança, tendo em mente a responsabilidade dos cartórios de assegurar aos seus usuários confiança que os documentos emitidos possam emanar os efeitos jurídicos e sociais que deles se esperam.

Por fim, mas não menos importante, o princípio da publicidade é responsável por tornar públicos todos os atos praticados nas dependências do cartório, salvo aqueles que são dotados de sigilo. Tal princípio encontra respaldo na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), onde é previsto a garantia de acesso a todos, sem que necessite apresentar qualquer justificativa ao pedido formulado. A previsão está acostada ao artigo 17 que assim discorre, vejamos:

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.

§ 1º O acesso ou o envio de informações aos registros públicos, quando realizados por meio da internet, deverão ser assinados com o uso de assinatura avançada ou qualificada de que trata o art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça poderá estabelecer hipóteses de uso de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis.

A principiologia abordada revela um rigoroso processo que deve ser seguido para realização dos atos praticados pelos cartórios, visando sobretudo a segurança jurídica desses atos, consignando desde logo que para cada documento possui um regramento próprio em sua elaboração, devendo no momento de sua confecção, tais regras serem contempladas, sob pena de invalidade do ato extrajudicial.

#### **4 CONTEXTO PANDÊMICO E NECESSIDADE DE DIGITALIZAÇÃO DOS ATOS EXTRAJUDICIAS**

No ano de 2020 não somente o Brasil, assim como o mundo, foi acometido com o vírus SARS-COV-2, causador da doença COVID-19, que vem apresentando risco a saúde coletiva, tendo em vista sua alta taxa de contaminação e inexatência, em determinado momento, de vacina e/ou outro meio capaz de combater o vírus e a sua propagação.

Segundo Opas, 2020, a Covid-19 assim é definida:

A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Outros sintomas menos comuns e que podem afetar alguns pacientes são: perda de paladar ou olfato, congestão nasal, conjuntivite, dor de garganta, dor de cabeça, dores nos músculos ou juntas, diferentes tipos de erupção cutânea, náusea ou vômito, diarreia, calafrios ou tonturas.

(...)

Dessa forma, quanto mais o vírus da COVID-19 circular, através da movimentação das pessoas, mais oportunidades terá de sofrer mutações. Portanto, a coisa mais importante que as pessoas podem fazer é reduzir o risco de exposição ao vírus e se vacinar contra a COVID-19 (com todas as doses necessárias, segundo o esquema de vacinação), continuar usando máscaras, manter a higiene das mãos, deixar os ambientes bem ventilados quando possível, evitar

aglomerações e reduzir ao máximo o contato próximo com muitas pessoas, principalmente em espaços fechados.

Como medida paliativa para combater o avanço da doença, os governos mundiais passaram a recomendar o completo isolamento da população, mediante fechamento do comércio e outras atividades não tidas como essenciais. Destaca-se que o distanciamento social é uma das formas de evitar a disseminação do vírus, que o uso de máscaras é necessário, que manter a higiene das mãos é importante e se possível, que os ambientes sejam ventilados.

Nesse ínterim, busca-se uma adequação social, de repercussão mundial, para novos hábitos e comportamentos. Os aludidos novos comportamentos trouxeram impactos de toda ordem, refletindo em adequações ao ambiente de trabalho e disseminando o teletrabalho ou trabalho remoto.

De igual modo ocorreu com as atividades extrajudiciais cartorárias, sendo que em março do ano de 2020, por intermédio do Decreto Distrital N° 40.539/2020, do Governo do Distrito Federal, as atividades foram totalmente paralisadas.

Até aquele momento, os cartórios exerciam suas atividades de maneira presencial, porém, diante desse novo cenário de isolamento motivado pela pandemia de Covid-19, foi necessário buscar meios virtuais para que a atividade retornasse. Diante disso, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento de n° 94/2020, visando a virtualização dos atos praticados pelos Cartórios.

Posteriormente, foram emitidos outros provimentos provisórios de números 97 e 98, que resultaram na promulgação final e definitiva do provimento de n° 100, responsável por regulamentar e apresentar normas gerais para implementação de procedimentos de forma remota.

A virtualização dos atos, de maneira *lato sensu*, trouxe avanços para os atos notariais, sendo que a celeridade é um dos grandes fatores sensíveis pelos utilitários, assim como a retirada da necessidade de deslocamento, o que, por si só, traz benefícios para a otimização do tempo e de recursos financeiros. Especificamente e no tocante ao Provimento de n° 100 ele, de fato, trouxe avanços, contudo, deixa de considerar alguns fatores como os socioeconômicos, tendo em vista que os procedimentos podem acabar por excluir a parcela da população.



## 5 O ACESSO À JUSTIÇA E SUAS EVENTUAIS RESTRIÇÕES

Antes de adentrar ao mérito do acesso à justiça, necessário é a definição de população carente e/ou pobre na acepção social.

A definição de pobreza encontra certa dificuldade de conceituação, visto ser conceito utilizado como base não somente para a sociedade, mas também para a edição de políticas públicas.

Para Pessanha, 2022, a pobreza é:

Uma linha de pobreza consiste no estabelecimento de um valor monetário através do qual é feita a definição de quem é ou não pobre. Caso se receba uma renda inferior a esse valor, o indivíduo estará vivendo em situação de pobreza.

(...)

É possível estipular como critério o valor necessário para a compra de uma cesta básica. Outra forma possível de fixar uma linha de pobreza é a partir do salário-mínimo, parâmetro que já foi muito utilizado no Brasil a partir de 1980. Tais definições enfrentam dificuldades como: variação sobre quais produtos incluir na cesta básica e alterações no custo de vida ao longo do tempo.

Para fins de desenvolvimento deste trabalho, terá como fundamento de conceito de pobreza aqueles que possuem renda igual ou inferior a um salário-mínimo. Tendo em mente que o salário-mínimo se digna justamente para subsistência mínima, tais como alimentação, aluguel, higiene, dentre outros, sendo que essa hipossuficiência econômica, tal fato, poderá gerar escassez de recursos capazes de permitir acesso à tecnologia.

Cabe frisar desde logo que o testamento não é ato exclusivamente patrimonial, sendo utilizado para outras funcionalidades, como o reconhecimento de paternidade, a nomeação de tutor, e a deserção, por exemplo. Logo, o fato de existir uma vulnerabilidade econômica não retira a possibilidade de confecção do ato de disposição de última vontade.

Conquanto e tendo em vista os avanços apresentados pelo Provimento de nº 100 do CNJ, que possibilitou diante de um contexto de pandemia a realização de atos via certificado digital, pela plataforma e-notariado, mister se faz ter a percepção de que parte sensível da sociedade, naquele momento, foi afastada do acesso à

justiça, sendo por intermédio deste que, aqueles, buscam a materialização dos seus direitos.

Cappelletti (1988, p. 8) conceitua em sua obra o acesso à justiça da seguinte maneira:

A expressão 'acesso à Justiça' é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos, segundo ele deve produzir resultados que sejam individualmente e socialmente justos.

É justamente de tal conceito que é possível averiguar a problemática da pesquisa, estabelecendo e reconhecendo a dificuldade de acesso à justiça a todos, em especial a parcela mais pobre da sociedade. Aqui não é discutível que a criação de mecanismos remotos, eletrônicos, não sejam necessários, mas, o fato é que sua disponibilidade deve alcançar todos os utilitários do serviço, mesmo aqueles socialmente e economicamente hipossuficientes.

A criação de mecanismos eletrônicos que não contemplam a igualdade de todas as parcelas sociais, fortaleceram as desigualdades, sejam sociais ou econômicas, culminando na consolidação da errônea distribuição de riquezas e das condições mínimas de dignidade e cidadania.

Esse direito positivado constitucionalmente, encontra até os dias atuais barreiras de toda ordem para que seja alcançado pelo jurisdicionado. Existem limitações estruturais que decorrem de uma necessidade de investimento, bem como limitações sociais que fluem a partir de uma má compreensão do que efetivamente pode ser feito ao interessado, adicionado em grande medida, por limitações de inclusão social.

Os fatores socioeconômicos podem apresentar enorme barreira para que parte da população tenha conhecimento e/ou acesso aos seus direitos, tanto é que tal fato é ressaltado por Cappelletti (1988, p. 13):

Enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser pessoalmente superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado

através de nosso aparelho judiciário. Muitas (senão a maior parte) dessas pessoas comuns não podem – ou ao menos não conseguem – superar essas barreiras na maioria dos tipos de processos.

A dificuldade enfrentada pela população encontra seu óbice, ainda que parcial, não somente ao sistema judiciário, mas também em seu exercício descentralizado, tal como os cartórios. O início da democratização do acesso à justiça, basicamente, trouxe a assistência aos considerados hipossuficientes, mas não refletiu necessariamente que a norma seja de alcance imediato e, até por isso, por intermédio da Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, foi instituída a Defensoria Pública.

Observa-se que um dos objetivos do Direito Cartorário é a desjudicialização de certos temas, porém, encontram dificuldades, seja sob o aspecto social e até institucional.

Não fossem suficientes as barreiras que historicamente são impostas às populações carentes, tais como o acesso à educação, a saúde, a segurança, o Provimento de nº 100 do CNJ adiciona outra, a barreira digital. A vulnerabilidade econômica flui para a dificuldade de aquisição de equipamentos capazes de dar acesso aos meios digitais, o que deságua e tem como resultado, a exclusão de uma parcela populacional da utilização da funcionalidade implementada pelo CNJ, deixando à mercê a possibilidade de realização do seu ato de última vontade.

A pandemia de Covid-19, além de trazer uma nova forma de interação social, possuindo a regra do distanciamento, acabou por criar uma dependência tecnológica para o exercício de atividades, inclusive, para o acesso a direitos. Frisa-se que o Governo Federal, por exemplo, ao instituir um determinado auxílio, acabou por vincular o recebimento deste, a existência de um aparelho celular ou afim e também a existência de um endereço eletrônico.

Esse auxílio era, e é, destinado a atender um grupo de trabalhadores autônomos, prestadores de serviços e outros que foram frontalmente impactados pelas medidas de distanciamento social e que estavam ou estão à margem do atendimento de suas necessidades básicas.

Sabe-se que nem todos os beneficiários possuíam, ou possuem, mecanismos eletrônicos que possibilitaram acessar o benefício concedido e em outra medida,

poderiam possuir o aparato tecnológico, porém, não detinham conhecimento ao acesso à plataforma.

Repita-se, não se discute a necessidade de modernização das relações sociais e dos serviços, o questionamento da pesquisa é a necessidade de análise de fatores econômicos e sociais a grupos minoritários.

## 6 VULNERABILIDADE DIGITAL

A vulnerabilidade segundo Monteiro, 2021, origina-se no fato de que alguns grupos em razão das condições sociais, culturais, políticas, raciais, econômicas, educacionais e de saúde são diferentes das demais, levando à desigualdade e à exclusão.

A vulnerabilidade que é apresentada na pesquisa é a decorrente de fatores econômicos, que afeta diretamente o acesso de parte da população aos meios tecnológicos, capazes de dar efetividade a direitos sociais, por exemplo, bem como para a realização de procedimentos virtuais cartorários, como no caso do testamento público.

A pandemia de Covid-19, além de trazer uma nova forma de interação social, trazendo em certa medida o distanciamento como regra, acabou por criar uma dependência tecnológica para o exercício de atividades, inclusive, para o acesso a direitos.

Lado outro, existem dois dispositivos digitais por habitante, fato apontado pela pesquisa da FGV <sup>3</sup>, perfazendo um total de 440 milhões de dispositivos digitais (computador, notebook, tablet e smartphone).

Contudo, a existência de quantitativo de aparelhos não significa, por si só, a possibilidade de utilização efetiva, posto que ter, não significa saber usar! Tal pontuação torna-se necessária, visto que os dados acima refletem em uma pesquisa quantitativa e não qualitativa.

---

<sup>3</sup>MEIRELLES, Fernando S. Pesquisa do uso da TI-tecnologia de informação nas empresas. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: [https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/fgvcia\\_pes\\_fi\\_2022\\_-\\_relatorio.pdf](https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/fgvcia_pes_fi_2022_-_relatorio.pdf), 2022.

Em análise ao Provimento de nº 100 do CNJ, verifica-se que existe uma uniformidade no tratamento para todos os utilitários do serviço e-notariado, não trazendo nenhuma disposição diferenciada àqueles que possuam qualquer vulnerabilidade digital. A certificação digital, que é uma personalização da identidade digital, é apresentada no provimento de maneira *lato sensu*, deixando a critério do próprio utilitário a sua obtenção, sem esclarecimentos.

O empenho de personalizar serviços a partir da certificação digital, que é atividade complexa e dinâmica, classifica e reclassifica quem será o utilitário do serviço a partir de regras digitais, deixando a toda sorte as questões socioeconômicas.

Espera-se do utilitário um conhecimento prévio e o induz a ter um comportamento que, por ele, e pelas suas condições sociais, provavelmente nunca lhe foi almejado. A invenção de procedimentos e mecanismos devem assegurar o mínimo de equilíbrio entre a efetividade de serviços, a segurança jurídica e o acesso operacional.

## **7 DIFICULDADE DE UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO VIRTUAL DE TESTAMENTO PÚBLICO**

O provimento de número 100/2020 do Conselho Nacional de Justiça em seu art. 7º, previu a possibilidade de realização de maneira virtual dos seguintes atos cartorários “I - lavrar escrituras e procurações, públicas; II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; III - lavrar atas notariais”. Sendo ainda previsto em seu art. 3º os requisitos para realização do ato a ser praticado de maneira remota:

- I – videoconferência notarial para captação do consentimento das partes sobre os termos do ato jurídico;
- II – concordância expressada pelas partes com os termos do ato notarial eletrônico;
- III – assinatura digital pelas partes, exclusivamente através do e-Notariado;
- IV – assinatura do Tabelião de Notas com a utilização de certificado digital ICP-Brasil;
- V – uso de formatos de documentos de longa duração com assinatura digital; Parágrafo único: A gravação da videoconferência notarial deverá conter, no mínimo:

- a) a identificação, a demonstração da capacidade e a livre manifestação das partes atestadas pelo tabelião de notas;
- b) o consentimento das partes e a concordância com a escritura pública;
- c) o objeto e o preço do negócio pactuado;
- d) a declaração da data e horário da prática do ato notarial; e
- e) a declaração acerca da indicação do livro, da página e do tabelionato onde será lavrado o ato notarial (Provimento 100/2020; CNJ).

De pronto pode-se destacar que o processo cartorário de testamento público escolhido pelo Provimento, apesar de apresentar avanço na virtualização dos atos praticados, torna mais complicado o acesso da população, especialmente dos vulneráveis tecnológicos, considerando a sequência de atos que devem ser realizados.

Inicialmente e antes da lavratura do ato de disposição, o interessado deve participar de videoconferência. Quando da participação, deve apresentar concordância com os termos que serão apresentados e possuir assinatura digital através da plataforma e-notariado.

Veja-se que antes mesmo de realizar o ato, a familiaridade com a plataforma já deve acontecer, haja vista que o interessado deve possuir assinatura digital mediante cadastro prévio. Conquanto é importante salientar que na plataforma do e-notariado existem várias “abas” de escolha, sendo que na de serviços, a primeira logo que o site é acessado, não consta nenhuma informação que aqui está sendo apresentada, posto que essa descrição procedimental consta apenas no provimento.

Aqui, revela-se que, além da vulnerabilidade e hipossuficiência digital, existe a ausência clara de informação na plataforma do e-notariado. Para além disso e conseguindo a realização do cadastro e o acesso à videoconferência, os documentos necessários para lavrar o ato, devem possuir longa duração com assinatura digital, sendo que assim como as demais informações, a formatação da documentação consta presente apenas no provimento.

Há ainda de se reconhecer a dificuldade de acesso às plataformas para realização das videoconferências, vez que necessitam de cadastro prévio, bem como permissão de utilização de recursos de câmera e microfone. Ao que se

constata, todos os usuários devem possuir conhecimento prévio para essa utilização, o que não realidade não ocorre.

É possível constatar que para que fossem regularmente realizados tais atos seriam em muitos casos necessária ajuda externa, o que sob o ponto de vista do testamento, acabaria por macular o ato de última vontade do testador, prejudicando requisito essencial da solenidade do testamento.

Segundo Dias (2013, p. 366):

dificultar pela exigência de formalidades não é prejudicar, é proteger a última vontade, cercanda-a de forma que a livre de maquinações. Na interpretação dos textos legais sobre formas testamentárias, não há solução analógica, nem de extensão, ou de equidade. Porém, a interpretação estrita não há de ser exagerada. O que foi exigido tem de ser observado, sem que se vá ao extremo de sacrificar a vontade do testador.

Essa situação demonstra certo grau de periculosidade quando observado o Testamento, posto que se trata de documento de última vontade do testador, que possui necessidade de preservação sobre o conhecimento das informações, as quais somente serão reveladas após o evento morte e seguindo os ditames legais.

Se reportamos que o testador poderá praticar o ato auxiliado por terceiro, acabaria por gerar vício de vontade, estando maculado o documento gerado por nulidade, sendo que o simples fato de um terceiro tomar conhecimento do testamento prejudica a cédula testamentária, comprometendo o seu sigilo.

As diretrizes do provimento não contemplam a necessidade de manter válida a cédula, tampouco, de resguardar o alcance de sua utilização. A questão é prejudicial e deveria ter o Conselho Nacional de Justiça, quando da edição do Provimento, se atentado para aqueles que são vulneráveis digitalmente, considerando que necessitam de atenção especial para que seja assegurado o exercício de direito.

Existente, pois, não somente dificuldade no acesso desta parcela da população aos sistemas implementados no cartório, mas também a presença de vícios que são capazes de macular o ato em si, fatos que deveriam ter sido observados na edição do provimento de nº 100 do CNJ de 2020, acabando por gerar uma lacuna na norma de referência.

Assim e sob análise dos procedimentos necessários para lavrar a escritura pública do testamento, correlacionando com a própria ferramenta do e-notariado, verifica-se a ausência de informações no site, não existindo um direcionamento ao Provimento de n. 100, no sentido de obter informações diretas sobre o procedimento.

Ao mais, é necessário um conhecimento prévio da plataforma no sentido de obter uma assinatura digital, bem como conhecimentos para participação de videoconferências, os quais não são apresentados aos usuários.

A análise do provimento de n.: 100 do CNJ e da plataforma posta para utilização do ato de disposição de última vontade, acabam por descrever que é possível a realização do testamento de maneira tecnológica, tornando-o mais célere e moderno, contudo, criou-se empecilhos para aqueles que não possuem condições tecnológicas, no caso, os hipossuficientes e vulneráveis tecnológicos, sendo essa descrição o objetivo da presente pesquisa.

Através da metodologia aplicada, a exploratória, buscou-se características sobre o tema, possibilitando ao futuro a realização de uma pesquisa empírica em tabelionatos de notas e uma investigação mais ampla, através da correlação da hipossuficiência tecnológica e realização do ato de última vontade mediante a plataforma do e-notariado.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com a realização das pesquisas feitas, bem como do próprio texto do provimento, é possível chegar à conclusão de que o texto aprovado é considerado um grande avanço ao direito cartorário, vez que traz consigo a realização de procedimentos céleres, otimizando, inclusive, recursos financeiros.

Apesar de acelerada a sua implementação pelo período pandêmico que ocasionou em isolamento social, no qual encontrava grande parte da população brasileira impossibilitada de sair de suas residências com o objetivo de conter a disseminação do Vírus SARS-COV-2, o Provimento de nº 100 do CNJ foi competente em implementar medidas de virtualização.



Entretanto, não foram implementados os procedimentos visando a acessibilidade para todas as parcelas populacionais, não sendo apresentado em seu texto normativo meios capazes de assegurar o acesso àqueles que são mais carentes no sentido econômico e que possuem vulnerabilidade digital.

Em sendo presente a vulnerabilidade digital de parte da população, deveria o provimento ter previsto meios capazes de assegurar o acesso de todos à justiça, sem que nenhuma exclusão tivesse sido feita, mesmo que por esse não fosse o objetivo da regulamentação do ato.

Ao mais, também foi possível observar que os procedimentos implementados para verificação da identidade e veracidade dos usuários do sistema não é capaz de assegurar a inexistência de vícios que possam macular à vontade, ocasionados pela participação de terceiros.

Para além dos vícios apontados no tocante macular à vontade, o próprio site do e-notariado não apresenta informações claras e objetivas de como o procedimento poderá ser feito, não existindo nenhuma vinculação ao provimento, como por exemplo, um link de acesso.

Conquanto, é necessário o conhecimento prévio de como obter uma assinatura digital diretamente da plataforma, posto que sem ela nada poderá ser feito e, ainda, possuir conhecimento de como participar da conferência, mais uma etapa do procedimento.

Assim, por mais que o provimento de nº 100 do CNJ tenha resultado na virtualização dos atos cartorários, deixou de promover a inclusão da parcela populacional considerada vulnerável digitalmente, trazendo consigo inclusive, sérios riscos de nulidade dos atos praticados, criando barreira digital de acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Abelha; GOMIDE, Alexandre Junqueira. **O futuro chegou! Bem-vindo provimento nº 100/20, do CNJ.** Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/328081/o-futuro-chegou--bem-vindo-provimento-n--100-20--do-cnj>. Acesso em: 10 out. 2022.

BATISTA, Ana Flávia; CARVALHO, Bruno Prado de. **Análise do provimento 100/20 do CNJ: A união entre a tecnologia e os tabelionatos de notas do Brasil.** Disponível em

<https://www.migalhas.com.br/depeso/329756/analise-do-provimento-100-20-do-cnj---a-uniao-entre-a-tecnologia-e-os-tabelionatos-de-notas-do-brasil>. Acesso em: 10 out. 2022.

CAPPELETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. 168 p.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil – Volume 5**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 361 p.

DIAS, Maria Berenice. **Manual das Sucessões**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. 702 p.

ARRUDA, José Manuel de. **Lei de registros públicos comentada**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Forense, 2014. 1576 p.

EI DEBS, Martha. **Legislação Notarial e de registros públicos comentada**. 3ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. 1664 p.

LINS, Caio Mario de Albuquerque. **A Atividade Notarial e de Registro**. São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2009. 80 p.

BONILHA FILHO, Márcio Martins. **O futuro chegou! Bem-vindo provimento nº 100 -2020, do CNJ**. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1462/O+futuro+chegou!++Bem-vindo+provimento+n%C2%BA+100+-2020,+do+CNJ>. Acesso em: 10 out. 2022.

MEIRELLES, Fernando Souza. **Pesquisa do uso da TI – Tecnologia de informação nas empresas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2003. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/pesquisa-anual-uso-ti>. Acesso em: 02 out. 2023.

MONTEIRO, Simone da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2012. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/695>. Acesso em: 28 nov. 2021.

OPAS BRASIL. Organização Pan Americana de Saúde. Organização Mundial da Saúde. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 1º de dez. 2021.

PESSANHA, Laiz Monteiro. **O que caracteriza a pobreza? Entenda o conceito**. Blog Politize! Disponível em <https://www.politize.com.br/conceito-de-pobreza>. Acesso em: 06 nov. 2022

ANOREG/BR - Associação dos Notários e Registradores do Brasil. **Presidente da Anoreg/RS Fala Sobre a Virtualização dos Cartórios em Evento da OAB Caxias do Sul**. Disponível em

<https://www.anoreg.org.br/site/presidente-da-anoreg-brasil-fala-em-audiencia-publica-sobre-digitalizacao-e-desburocrizacao-no-brasil/#:~:text=%E2%80%9C%C3%89%20chegado%20o%20tempo%20de,em%20cada%20ponto%E2%80%9D%2C%20disse>. Acesso em: 10 out. 2022.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos**. Revista USP, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 5 dez. 2022.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito Civil – Direito das Sucessões**. Indaiatuba: Editora Foco Jurídico, 202. 320 p.

**MEDIAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES E MUDANÇAS NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS*****MEDIATION IN THE POWER JUDICIARY BRAZILIAN: IMPLICAÇÕES E MUDANÇAS NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS*****Thiago Libanio Silva<sup>1</sup>  
Adriano Rosa da Silva<sup>2</sup>**

**Resumo:** O presente artigo aborda a inserção da Mediação Judicial no Poder Judiciário, positivada no Código de Processo Civil - Lei nº 13.105 de 16/03/2015 e Lei de Mediação nº 13.140 de 26/06/2015. O objetivo geral é analisar as implicações e mudanças na resolução dos conflitos. Os objetivos específicos são descrever possíveis lacunas nas leis que possam dificultar, desestimular ou desvalorizar a mediação judicial; e entender como funciona a aplicação prática da mediação. Este estudo justifica-se dada a importância da mediação como forma de política pública no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro na resolução adequada dos conflitos. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica com coleta de dados qualitativa, assim foram estudados os artigos 3º; 165 a 175, 319, 334 a 340, 359, 565, 694 ao 696, todos do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015) que tratam sobre a mediação judicial; e a Lei de Mediação 13.140 de 26 de junho de 2015, bem como foi criado um quadro demonstrativo com as lacunas encontradas nas mencionadas leis. Os resultados demonstraram a existência de lacunas nas referidas leis que podem dificultar a expansão da mediação judicial, por isso, é importante aprofundar o conhecimento e os debates nesses regramentos para evitar o desuso da mediação e conseqüentemente melhorá-los. A sociedade precisa ser informada dos procedimentos alternativos de resolução de conflitos, a informação pode mudar a cultura enraizada do litígio. O assunto da mediação no Brasil é atual, de absoluta importância na busca de um Poder Judiciário célere e humanizado. Urge-se também a necessidade de reflexão sobre o procedimento da mediação e o ambiente de realização das audiências de mediação, com escopo de impulsioná-lo com projetos para sua efetiva aplicação, uma vez que, a cultura do litígio não se compatibiliza com as inovações vivenciadas nos últimos anos no Poder Judiciário brasileiro.

**Palavras-chave:** Código Civil. Mediação. Método Consensual. Resolução de Conflitos. Lei de Mediação.

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído/MPGTQAC, da Universidade Santa Úrsula - Rio Janeiro - RJ.

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1990). Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995). Doutorado em Educação Física pela Universidade Gama Filho (2007). Pós-doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2019).

**Abstract:** This article addresses the insertion of Judicial Mediation in the Judiciary, enshrined in the Code of Civil Procedure - Law No. 13,105 of 03/16/2015 and Mediation Law No. 13,140 of 06/26/2015. The general objective is to analyze the implications and changes in conflict resolution. The specific objectives are to describe possible gaps in the laws that may hinder, discourage or devalue judicial mediation; and understand how the practical application of mediation works. This study is justified given the importance of mediation as a form of public policy within the scope of the Brazilian Judiciary in the adequate resolution of conflicts. The methodology adopted was bibliographical research with qualitative data collection, thus articles 3; 165 to 175, 319, 334 to 340, 359, 565, 694 to 696, all of the Code of Civil Procedure (Law nº 13,105 of March 16, 2015) which deal with judicial mediation; and the Mediation Law 13,140 of June 26, 2015, as well as a demonstrative table was created with the gaps found in the aforementioned laws. The results demonstrated the existence of gaps in the aforementioned laws that could hinder the expansion of judicial mediation, therefore, it is important to deepen knowledge and debates on these rules to avoid the disuse of mediation and consequently improve them. Society needs to be informed of alternative conflict resolution procedures, information can change the ingrained culture of litigation. The issue of mediation in Brazil is current, of absolute importance in the search for a speedy and humanized Judiciary. There is also an urgent need to reflect on the mediation procedure and the environment in which mediation hearings are held, with the aim of promoting it with projects for its effective application, since the culture of litigation is not compatible with innovations experienced in recent years in the Brazilian Judiciary.

**Keywords:** Civil Code. Mediation. Consensus Method. Conflict Resolution. Mediation Law.

Recebido em: 06/08/2023  
Aceito em: 06/10/2023

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como objeto de estudo a Mediação Judicial, regulamentada na Lei nº 13.105 conhecida como Código de Processo Civil de 2015, cuja vigência iniciou em 16 de março de 2016 e a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, conhecida como Lei da Mediação. Essas leis abrangem a fase processual quando o processo está ajuizado, e fase pré-processual quando as pessoas envolvidas passam primeiro por audiência de mediação, ou seja, o processo não chegou a ser protocolado nas Varas Judiciais.

O objetivo geral é analisar as implicações e mudanças na resolução dos conflitos. Os objetivos específicos são descrever possíveis lacunas na lei que possam dificultar, desestimular ou desvalorizar a aplicação da mediação; e entender como funciona a aplicação prática da mediação. Este estudo justifica-se dada a importância da inserção da mediação no Poder Judiciário Brasileiro como método de resolução adequada de conflitos.

O método utilizado no presente artigo foi a pesquisa bibliográfica, assim foram utilizados artigos científicos, livros e leis que tratam dos métodos alternativos de resolução adequada de conflitos, especialmente o instituto da mediação judicial.

A pesquisa bibliográfica é a fase inicial da pesquisa, cujo escopo é o levantamento e reunião do material publicado que servirá de fundamentação teórica ao estudo (ALYRIO, 2009), desse modo, foram estudados os artigos: 3º; 165 a 175, 319, 334 a 340, 359, 565, 694 ao 696, todos do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015) que tratam sobre a mediação judicial; e a Lei de Mediação 13.140 de 26 de junho de 2015.

Na coleta dos dados foi utilizado o método “qualitativo”. Inicialmente foram estruturados os tópicos da pesquisa, depois foram feitos fichamentos dos artigos e elaboração de perguntas com foco na valorização da mediação judicial.

As perguntas formuladas foram: Como a mediação funcionará na prática? Existem lacunas nas leis que possam desvalorizar a mediação judicial, se sim, quais? Os advogados foram inseridos no procedimento da mediação? Como ocorrerá a capacitação dos mediadores? Como as pessoas envolvidas em conflitos poderão ter acesso à mediação? E por último, foi estruturado um quadro demonstrativo com as lacunas encontradas nas Leis nº 13.105 e Lei nº 13.140, LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 128-142, set/dez. 2023

visando facilitar a compreensão das causas que podem desvalorizar a mediação judicial.

A mediação surgiu nos anos de 1970, nos Estados Unidos, devido ao aumento dos processos de divórcios. A proposta era diminuir a animosidade, restabelecer a comunicação e fortalecer as responsabilidades parentais. Foi disseminada aos outros países, ganhando formato e avanços em suas normatizações e práticas.

A palavra Mediação vem do latim "mediare", que significa mediar, intervir e dividir. (ROBERTS; PASTOR *apud* MORAIS; SPENGLER, 2009, p. 147). A Mediação, enquanto método de resolução de conflitos, apresenta-se como procedimento autocompositivo, colaborativo de solução de controvérsias. As pessoas envolvidas são auxiliadas por um terceiro facilitador chamado de mediador, o qual ajudará as pessoas envolvidas a encontrarem soluções satisfatórias com ganhos mútuos.

A mediação é aplicada quando há discordância dos envolvidos quanto aos seus interesses que podem ser aparentes ou ocultos. Os propósitos principais da mediação são ambas as partes ganharem por meio da cooperação; evitar a judicialização de processos; e restabelecer a paz social. As pessoas ao procurarem o procedimento da mediação querem solucionar seus conflitos de modo consensual, sem que o juiz decida por elas.

A positivação da mediação em lei acarretou a criação de um espaço adequado para realização das sessões de mediação. As referidas Leis determinaram aos Tribunais a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos - CEJUSCs, locais criados para propagação da cultura de paz e redução dos conflitos.

## **2 POSITIVAÇÃO DA MEDIAÇÃO JUDICIAL EM LEI, IMPLICAÇÕES E MUDANÇAS NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS**

O procedimento da mediação favorece o enfoque prospectivo e consensual das pessoas envolvidas nos conflitos por meio de perguntas orientadoras realizadas pelos mediadores com visão da realidade e futuro, assim, este procedimento pode apaziguar as relações, e obter a responsabilização dos envolvidos no cumprimento

LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 128-142, set/dez. 2023

do acordo assumido. A aplicação da mediação depende do caso concreto e se ajusta conforme o conflito existente entre as pessoas envolvidas, com análise dos acontecimentos vividos, o nível de intensidade, a natureza da ação e grau de relacionamento.

## 2.1 INSERÇÃO DA MEDIAÇÃO JUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO

A Lei 13.105 de 16 março de 2015 (Código de Processo Civil - CPC) e a Lei 13.140 de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação) positivaram a mediação judicial no ordenamento jurídico brasileiro, vinculando todo o Poder Judiciário do país a se adequar às normas e promover políticas de implementação da mediação judicial. Reluz na Lei 13.105 de 16 de março de 2015:

Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.



Aduz no artigo 3º, § 3º do CPC (BRASIL, 2015a) que a mediação deve ser estimulada por defensores públicos, advogados, promotores de justiça e juízes, inclusive em qualquer fase do processo e antes da sentença, desse modo, com a positivação da mediação no direito brasileiro, além de facilitar o acesso à justiça, mudou também a forma de condução do processo e tratamento dado às pessoas envolvidas em conflito.

Os artigos 165 a 175 do CPC (BRASIL, 2015a) reluzem sobre as diretrizes gerais e a determinação aos Tribunais para criarem os Centros Judiciários de Solução de Conflitos, mais conhecimentos como CEJUSCs, local onde os mediadores realizam as audiências, cuja composição e organização e responsabilidade é de cada Tribunal, bem como estabelece os princípios a serem observados na mediação como: princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

Os artigos 334 a 340 do CPC (BRASIL, 2015a) abordam sobre a utilização da mediação judicial no processo judicial com o agendamento da audiência e o procedimento para sua realização. O artigo 359 trata da possibilidade do juiz tentar conciliar as partes na fase de julgamento, independente se já tenham sido tentados outros meios alternativos de resolução de conflitos.

O artigo 694 (BRASIL, 2015a) menciona sobre a aplicação da mediação nos processos de Direito de Família:

Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação.

Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar. (Brasil, 2015a).

A Lei de Mediação (BRASIL, 2015b), de modo complementar, regulamentou outros pontos não mencionados no Código de Processo Civil, como os princípios que regem o trabalho do mediador; os requisitos para atuar como mediador

extrajudicial e judicial; a determinação para instituir remuneração aos mediadores e criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos, bem como tratou dos direitos e deveres dos mediadores, vejamos o que diz a Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.

Art. 4º O mediador será designado pelo tribunal ou escolhido pelas partes.

§ 1º O mediador conduzirá o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito.

§ 2º Aos necessitados será assegurada a gratuidade da mediação.

Art. 5º Aplicam-se ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz.

Parágrafo único. A pessoa designada para atuar como mediador tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas.

Art. 7º O mediador não poderá atuar como árbitro nem funcionar como testemunha em processos judiciais ou arbitrais pertinentes a conflito em que tenha atuado como mediador.

Art. 8º O mediador e todos aqueles que o assessoram no procedimento de mediação, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, são equiparados a servidor público, para os efeitos da legislação penal.

Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de

Art. 13. A remuneração devida aos mediadores judiciais será fixada pelos tribunais e custeada pelas partes, observado o disposto no § 2º do art. 4º desta Lei.

Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e

processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO E TIPOS DE PROCEDIMENTO DE MEDIAÇÃO

A mediação judicial pode ser compreendida e classificada como mediação facilitadora e avaliadora (RISKIN, 1997):

a) A mediação facilitadora, o mediador auxilia os interessados por meio de perguntas a encontrarem uma solução, dando ênfase na lide sociológica (ressentimentos e mágoas);

b) A mediação avaliadora, o mediador pode gerar opções e sutilmente sugerir aos envolvidos, o objetivo é resolver a lide processual (questões de cunho patrimonial). No Brasil convencionou-se chamar mediação facilitadora de “mediação” e mediação avaliadora de “conciliação”.

A mediação pode ser do tipo comum ou especial, conforme (BRAGA NETO 2008):

a) *A comum* é aquela mediação privada (extrajudicial), a qual se divide em *independente*, na qual os interessados escolhem qualquer pessoa de sua confiança para dirimir o conflito; e a *institucional*, organizada por associações ou câmaras.

b) *A especial* é aquela realizada no âmbito judicial, dividindo-se em: *mediação judicial (processual)* - acontece quando o processo está protocolado; e a mediação pré-processual, realizada antes do ajuizamento da ação, sendo facultativa a participação dos envolvidos.

A mediação judicial pode ser realizada nos Centros de Judiciários de Solução de Conflitos e Varas por mediadores capacitados, sob a supervisão de um Juiz.

## 2.3 APLICAÇÃO PRÁTICA DA MEDIAÇÃO JUDICIAL

A prática da mediação requer um ambiente adequado, com recursos e móveis que atendam aos propósitos de eficiência e zelo com os mediadores e mediados. As mesas preferencialmente devem ser redondas visando à formação de círculo, para retirar ideia de superioridade e liderança, onde todos os envolvidos

têm igualdade de responsabilidades e deveres.

Para Bacellar (2004), a utilização de mecanismos para transformar o ambiente das salas de mediação é importante na resolução dos conflitos. Ele conta quando era Juiz do Juizado Especial na comarca de Curitiba-PR, pintou sua sala com tinta na cor verde, preferiu móveis em madeira na cor clara, melhorou a iluminação dando prioridade à luz natural, instalou ar-condicionado, colocou pote com balas nas mesas das salas de audiências, essas iniciativas foram tão satisfatórias que o índice de acordo aumentou.

Nas salas de mediações, em virtude das cores por despertarem emoções, são aconselháveis cores neutras, tons pastéis e claros, a fim de que as partes reflitam sobre os sentimentos. As cores produzem melhores efeitos se usados materiais adequados: as paredes devem ser lisas para proporcionar maior bem-estar que as rústicas. Paredes com cor vermelha intensa são proibitivas e tonalidades fortes de laranja, amarelo, violeta acentuam os estados de impaciência. Os móveis, paredes e quadros precisam se harmonizar com as cores das paredes (BACELLAR, 2004).

As paredes sem quadros passam a ideia de vazio. Os quadros embelezam as paredes; se forem corretamente escolhidos, valorizam o espaço. Usar temas neutros, imagens que traduzam ambientes de alegria. Os quadros com cenas de colheitas, pastoreio e bosques são preferíveis, em contrapartida, às batalhas, naufrágios, cenas tristes devem ser evitadas. As imagens de santos ou outro objeto que expressem ideologia religiosa ou política não são recomendáveis.

Os ambientes com pouca luz contribuem para depressão. A luz em exagero excita, ocasiona estresse e cresce a impaciência. A luminosidade indireta gera resultado relaxante. A decoração precisa equilibrar cores e iluminação. A luz natural tem benefícios, no entanto, não precisa ser excessiva, visto que, pode criar bastante brilho e calor no local.

A luminosidade precisa, preferencialmente, entrar por janela lateral, de tal forma que as partes não se sintam ofuscadas, isso seria também danoso se um dos mediados recebesse muita luz e sol, e o outro não, tal situação provocaria uma desigualdade de espécie ambiental descortês. O excesso de iluminação pode ser

controlado com cortinas.

A temperatura é outro ponto fundamental para propiciar o acordo. Prefere-se a ventilação natural, porém, o local precisa continuar aconchegante, a temperatura recomendável deve ficar em torno de 22 C°. Pessoas ansiosas tendem a sentir calor, no início da audiência o mediador deve perguntar às partes se a temperatura está adequada. Ventos direcionados às partes ocasionam mal-estar.

A sala de espera (recepção) tem a mesma importância que sala de mediação, uma vez que, as partes permanecem neste espaço por muito tempo. A sala de espera não deve haver barulho, algumas músicas instrumentais em baixo volume são ideais e positivas. Não é recomendável utilizar emissoras de rádio, veiculadoras de propagandas e noticiários, pois há grande chances de fazer com que as partes se lembrem dos conflitos.

Recomenda-se utilizar nas salas de espera dos Centros de Mediações cartilhas e folhetos sobre a mediação e que as partes possam levar consigo; e revistas/livros que falem de amor e respeito. Outro ponto importante, é ter empatia com as pessoas envolvidas nos conflitos, assim, o tom de voz deve ser sereno, o tratamento precisa ser igual, tal como gostaríamos que fôssemos tratados.

O zelo com a infraestrutura dos locais de mediações favorece o clima propício e satisfatório das sessões de mediação. As cadeiras precisam ter assentos acolchoados com finalidade de melhorar o conforto. Recomenda-se que a sala disponha de isolamento acústico que assegure intimidade. É aborrecedor para as pessoas que se encontram na sala de espera escutar conversas e discussões que transcorrem na sala de audiência, sabendo que, em seguida, chegará a sua vez de expressar o conteúdo da sua vida.

### **3 DOS RESULTADOS**

O Código de Processo Civil brasileiro e a Lei de Mediação trouxeram avanços que impactaram nos tratamentos dos conflitos perante os tribunais brasileiros. As implicações e mudanças com essa nova roupagem precisam ser melhoradas a cada dia para se evitar o descrédito desse método. O quadro 1

auxilia a entender os pontos de lacunas encontradas.

### Quadro 1 - Lacunas existentes entre Código de Processo Civil e Lei de Mediação

QUADRO DEMONSTRATIVO		
LACUNAS ENCONTRADAS	Lei nº 13.105 (CPC)	Lei nº 13.140 (Lei Mediação)
Ausência mecanismos de divulgação da mediação judicial para conhecimento da sociedade.	X	X
Omissão quanto a forma de capacitação dos mediadores judiciais.	X	X
Avaliação e constante aprimoramento do procedimento da mediação por meio de pesquisa de satisfação dos envolvidos.	X	X
Falta de prazos aos Tribunais para instalação dos CEJUSCs.	X	X
Inexistência de valorização dos mediadores com remuneração justa e compatível com o ofício do mediador.	X	X
Falta de método para qualificar os trabalhos dos mediadores por meio de grupos de supervisão	X	X
Ausência de menção clara de participação dos advogados no procedimento da mediação	X	X

Fonte: Os autores

O Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, embora mencionem a obrigatoriedade do advogado na fase judicial, não o fez para a fase pré-processual, apenas se recomenda a presença do advogado, isso pode causar receio dos advogados, em perderem o mercado de trabalho.

Conforme o quadro demonstrativo acima, a pesquisa confirma que existem

lacunas que poderão impactar negativamente no processo mediativo. O procedimento da mediação é voltado para pacificar os conflitos, restabelecer a comunicação e as relações entre os envolvidos, as lacunas encontradas podem gerar dúvidas e descrédito, principalmente sobre a ausência de menção clara de participação dos advogados em todas as etapas da mediação, remuneração dos mediadores e prazos para implementação dos CEJUSCs.

Assim, implica na mudança de mentalidade da sociedade por meio de políticas públicas, anúncios, propagandas e trabalho de qualidade. Há um desconhecimento da mediação de conflitos, bem como é preciso um processo educativo de redução da cultura do litígio. A sociedade precisa ser informada dos procedimentos alternativos de resolução de conflitos, dentre elas a mediação.

É fundamental o treinamento de qualidade dos mediadores para cumprir aos propósitos da mediação com eficiência. As mudanças trazidas pelas Leis estudadas merecem a elaboração de conteúdo pedagógico de qualidade, visando formar profissionais com conhecimentos que impactarão na prestação dos serviços.

Noutra situação, não adianta treinamento de qualidade e estrutura física adequada se não houver valorização dos profissionais da mediação. O Conselho Nacional de Justiça-CNJ aprovou a remuneração dos mediadores judiciais por meio da Resolução nº 271 de 11 de dezembro de 2018, entretanto a responsabilidade de regulamentar os valores da remuneração do mediador judicial ficou os Tribunais, isso pode ser uma causa de desvalorização da mediação, visto que, cada Tribunal pode estipular valores abaixo do que diz a referida resolução.

A Resolução nº 271 do CNJ prevê cinco níveis remuneratórios. O primeiro patamar prevê atuação voluntária. Os demais patamares de remuneração são: o básico, o intermediário, o avançado e o extraordinário. Nos três primeiros níveis serão aplicados valores previstos na tabela. No patamar extraordinário, o mediador negociará a remuneração diretamente com as partes. Vale ressaltar que a tabela com valores remuneratórios serve apenas para subsidiar os tribunais na implementação das remunerações de seus mediadores.

A valorização por meio da remuneração dentro dos padrões de respeito com a função de mediador deve ser velada pelos Tribunais para evitar desinteresse dos

mediadores. Pessoas que se sentem desvalorizadas acarretam outros problemas psicológicos e desmotivação. Isso certamente repercutirá no atendimento às pessoas envolvidas nos conflitos e qualidade da mediação judicial.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo apresenta reflexões importantes para subsidiar ideias e melhorias no desenvolvimento da mediação judicial, na valorização dos mediadores e na satisfação dos jurisdicionados.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados, porquanto os resultados demonstraram que, para valorizar a mediação judicial, é fundamental ampliar a divulgação sobre o método da mediação judicial, visando criar uma cultura de resolução de conflitos de forma consensual, bem como é preciso capacitar e valorizar os mediadores com remuneração compatível com função desempenhada. A pesquisa revelou também ausência de avaliação do procedimento de mediação, seja por meio da pesquisa de satisfação dos usuários ou dos grupos de supervisões.

A implementação da mediação no direito pátrio brasileiro veio para ajudar o Poder Judiciário na prestação jurisdicional e deve ser adotada como aliada na redução dos conflitos. Os serviços prestados por todos os profissionais, sejam mediadores, servidores, estagiários, voluntários, juízes, promotores e advogados, são imprescindíveis em todas as etapas do procedimento mediativo.

O mediador deve mostrar aos envolvidos no conflito o que pode, ou não, ser feito por eles, acrescentar que, o objetivo da mediação é restabelecer a comunicação, buscar novas perspectivas de um futuro melhor e ressignificar as mágoas e sofrimentos. Essas atitudes do mediador implica na mudança de pensamento sobre a responsabilização do papel de cada um na resolução dos conflitos.

A mediação judicial é um caminho sem volta, por seu valor significativo na humanização dos conflitos, no respeito às emoções, sentimentos e interesses das pessoas envolvidas nos conflitos, a qual mostra-se essencial seu aprimoramento na implementação de um direito mais justo e direcionado ao resgate da paz social.



## REFERÊNCIAS

ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/recurso/6448>. Acesso: 05 ago. 2023.

BACELLAR, Roberto Portugal. Juizados Especiais – A nova mediação paraprocessual. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BREITMAN, Stella; PORTO, Alice Costa. **Mediação familiar: uma intervenção em busca da paz**. Porto Alegre: Criação Humana, 2001.

BREITMAN, Stella; PORTO, Alice Costa. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a. Código de Processo Civil. Brasília: **Diário Oficial da União**, 17 mar.2015.

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 05 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2.º do art. 6.º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: **Diário Oficial da União**, 29 jun.2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em 05 ago. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em 05 ago. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 271**, de 11 de dezembro de 2018. Fixa parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais, nos termos do disposto no art. 169, do Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015 - e no art. 13 da Lei de Mediação - Lei nº 13.140/2015. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_271\\_11122018\\_12122018115214.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_271_11122018_12122018115214.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim: A Negociação de Acordos sem Concessões**. Harvard Law School 1981. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 128-142, set/dez. 2023

GARCEZ, José Maria Rossani. **Negociação, Adrs, Mediação, Conciliação e Arbitragem**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

LIMA ROCHA, Fernanda Bontempo Valadares Guimarães. **Mecanismos alternativos de solução de conflitos o descompasso do modelo de justiça brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Ciências humanas, sociais e da saúde. Belo Horizonte. 2012. 40 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. *Ciência & Saúde Coletiva*, p 621-626, v. 17, n. 3, mar., 2012.

MOORE, CHRISTOPHER, W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

RISKIN, Leonard. **Dispute Resolution and Lawyers**. West Publishing Company, 1997.

ROBERTS, E. A.; PASTOR, B. **Dicionário etimológico indoeuropeo de la lengua española**. Madrid: Alianza, 1997.

ROCHA, Fernanda Bomtempo Valadares Guimarães de Lima. **Mecanismos alternativos de solução de conflitos: o descompasso do modelo de justiça brasileiro**. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Agora, 2006.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. **O que é mediação de conflitos**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

SPLENGER NETO, Theobaldo; SPLENGER, Fabiana Marion. **Mediação enquanto política pública [recurso eletrônico]: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. São Paulo: Método, 2008

---

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v7n3p143-160>

**RELATO DA APLICAÇÃO DE LINGUAGEM SIMPLES EM TEXTO PUBLICADO  
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**REPORT ON THE APPLICATION OF PLAIN LANGUAGE IN TEXT PUBLISHED  
BY THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

**Heloisa Tavares Martins<sup>1</sup>  
Marcia Teixeira Cavalcanti<sup>2</sup>  
Adriano Rosa da Silva<sup>3</sup>**

**Resumo:** O artigo descreve a pesquisa realizada pelos autores, para verificar se os sites da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, especialmente o da Subsecretaria de Políticas para Mulheres, integrantes do Portal Eletrônico do Governo do Estado do Rio de Janeiro, possuem linguagem simples, acessível e transparente para informar os cidadãos. Para tal, foram apresentados os conceitos de cidadania, transparência, legibilidade, inteligibilidade, letramento, acessibilidade textual e leiturabilidade. Foi apresentado o movimento Linguagem Simples, sua evolução no Brasil, suas diretrizes e a normatização pelo ISO. Foram descritas, através de observação, a estrutura e linguagem das páginas selecionadas, e escolhido o texto a ser analisado. A ferramenta Coh-Metrix Port foi considerada a melhor opção para avaliar a leiturabilidade do texto e verificou-se que a linguagem original não era simples, o que poderia prejudicar a compreensão do público leitor. Após a reescrita, houve melhora na leiturabilidade do texto. A pesquisa demonstrou a relevância da Linguagem Simples em um país com altos índices de analfabetismo e diversidade de escolaridade, para promover uma comunicação eficaz e uma sociedade mais inclusiva.

**Palavras-chave:** Linguagem Simples. Cidadania. Transparência. Acessibilidade Textual. Leiturabilidade.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão do Trabalho pela Universidade Santa Úrsula. Possui graduação em Letras - Espanhol pelo Centro Universitário Fluminense (1990) e graduação em Direito pelo Centro Universitário Fluminense (1997). Atualmente é servidora à disposição de outros órgãos da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e ouvidora da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do RJ. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Política e Planejamento Governamentais.

<sup>2</sup> Doutora e Mestra em Ciência da Informação, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), convênio Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em Letras Português-Literatura pela Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (UNESA).

<sup>3</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1990). Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995). Doutorado em Educação Física pela Universidade Gama Filho (2007). Pós-doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2019).

**Abstract:** The article describes the research carried out by the authors to see if the websites of the Rio de Janeiro State Secretariat for Social Development and Human Rights, especially that of the Undersecretariat for Women's Policies, which are part of the Rio de Janeiro State Government's Electronic Portal, have simple, accessible and transparent language to inform citizens. To this end, the concepts of citizenship, transparency, readability, intelligibility, literacy, textual accessibility and readability were presented. The Plain Language movement, its evolution in Brazil, its guidelines and standardization by ISO were presented. The structure and language of the selected pages were described through observation, and the text to be analyzed was chosen. The Coh-Metrix Port tool was considered the best option for assessing the readability of the text and it was found that the original language was not simple, which could hinder the reader's comprehension. After the rewrite, the readability of the text improved. The research demonstrated the relevance of Plain Language in a country with high illiteracy rates and a diversity of schooling, to promote effective communication and a more inclusive society.

**Keywords:** Plain Language. Citizenship. Transparency. Textual Accessibility. Readability.

Recebido em: 02/10/2023  
Aceito em: 27/11/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, no Brasil, vimos o contato entre a administração pública e o cidadão se tornar, de forma exclusivamente presencial, em quase completamente virtual. Os recursos eletrônicos, apesar de aparentemente impessoais, trazem muitos benefícios modernos, como a rapidez no atendimento ou o conforto de fazer uma solicitação sem sair de casa, por exemplo.

Mas a linguagem utilizada pela administração pública nesse contato não se atualizou tão rapidamente, nem com a eficiência que os recursos tecnológicos disponíveis permitem. O que antes era escrito em meio físico de maneira pomposa e complicada, agora está em meio eletrônico, mas continua pomposo e complicado, só que mais rápido.

Normas legais, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), no âmbito federal, ou a lei de criação da Ouvidoria e Transparência Geral do Estado e das Ouvidorias Setoriais nos órgãos públicos estaduais (Rio de Janeiro, 2018), estabelecem a obrigação de se utilizar “linguagem clara e acessível” nas informações ao cidadão. Mas o que significa, e como levar essa clareza e acessibilidade às comunicações oficiais?

O trabalho se sustentou no encontro de duas vertentes: por um lado, a linguagem excessivamente formal e técnica utilizada por órgãos públicos, o chamado “burocratês” (AULETE, 2022) e, por outro, o baixo nível de leitura da maioria da população brasileira. Esse conflito tem sido a origem de muitos problemas de comunicação.

Desde muito tempo, o acesso da população à informação resulta numa tarefa árdua, seja pelos obstáculos para a obtenção em si, seja pela dificuldade de compreender a informação obtida. Nos dias de hoje, considerando-se que a maior parte dessa informação está no meio digital, a velocidade do avanço dos recursos de tecnologia da informação e comunicação (TI&C) agrava essa questão.

Não se trata apenas das dificuldades financeiras ou das inerentes à tecnologia propriamente dita: a isso se soma a linguagem excessivamente técnica que se utiliza em diversos segmentos da sociedade, especialmente na

administração pública e no meio judiciário. O resultado é a exclusão de uma parcela considerável da população de um conhecimento necessário ao exercício da cidadania.

Segundo Fischer (2018), a linguagem que órgãos públicos ou empresas utilizam para se dirigir ao público em geral tende a ser obscura, difícil e repleta de jargões técnicos. Uma falta de clareza que não apenas prejudica o leitor, mas também compromete a credibilidade de quem oferece a informação, por falta de transparência.

Fischer (2018) destaca, ainda, o fato de que esse excesso de rebuscamento dificulta o entendimento até de quem tem nível elevado de instrução. Imaginemos, então, a urgência de solucionar esse problema, considerando que cerca de um terço da população brasileira economicamente ativa, entre 15 e 64 anos de idade, é de pessoas analfabetas, plenas ou funcionais. E apenas 12% têm proficiência em leitura. Essa afirmação se baseia na última edição do relatório INAF, pesquisa realizada em conjunto pelo Instituto Paulo Montenegro e o IBOPE, publicada em 2018 (INAF, 2018).

Em 2021, o Brasil participou pela primeira vez do PIRLS, *Progress in International Reading Literacy Study*, realizado pela IEA, *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* a cada cinco anos, para avaliar as tendências de desempenho em leitura na quarta série, e ficou em 39º lugar, de um total de 43 países.

Para combater o problema de falta de acesso e compreensão da informação, um movimento mundial pela utilização de linguagem simples vem se desenvolvendo ao longo dos últimos 50 anos. Ele surgiu nos Estados Unidos e no Reino Unido na década de 1940, com foco na transparência de documentos legais e comerciais, para que o cidadão pudesse tomar decisões com mais segurança.

Uma ótima definição de Linguagem Simples é a oferecida pela *Plain Language Association International* (PLAIN, 2021), que estabelece em seu site que a linguagem clara ocorre quando o texto, a estrutura e o design permitem ao público encontrar e compreender facilmente a informação, priorizando o leitor.

Esse movimento pela Linguagem Simples (LS) vem ao encontro das ideias de Paulo Freire (2013), quando afirma que o processo de ensino-aprendizagem deve considerar a necessidade e relevância do contexto e se aproximar da experiência do educando.

Para construir conhecimento, se faz necessário o desenvolvimento de reflexão e pensamento crítico, mas para isso temos que compreender a realidade que nos cerca. Esse é um requisito importante para a elaboração e implementação da LS. A partir desse cenário, os autores realizaram uma pesquisa no portal eletrônico do Governo do Estado do Rio de Janeiro - Portal GovRJ, para verificar se a linguagem utilizada em suas informações ao cidadão era simples e acessível. Este artigo oferece um relato da realização da pesquisa.

## **2 A LINGUAGEM SIMPLES NO BRASIL**

No decorrer do trabalho, não foram encontrados muitos exemplos de programas de LS no Brasil. Os que encontramos são iniciativas isoladas, que não representam um volume significativo de ideias para que o movimento se estabeleça nas empresas e nos órgãos da administração pública.

Apesar disso, as iniciativas encontradas têm visibilidade, são premiadas e incentivadas pela sociedade. Os mais expressivos estão listados a seguir:

- Rede Linguagem Simples Brasil - criada em 2021 pela jornalista Heloísa Fischer, tem a missão de conectar pessoas e difundir conhecimentos e práticas sobre a LS, objetivando que as organizações públicas se comuniquem de maneira simples e com foco nas necessidades dos cidadãos e no direito universal de entender. A maioria das pessoas inscritas na Rede atua em órgãos públicos, mas esse espaço está disponível para todos que queiram se comunicar melhor;
- Programa Linguagem Simples Ceará - o Laboratório de Inovação e Dados (ÍRIS) do Estado do Ceará desenvolveu o programa, que evoluiu para a criação e publicação da Lei Estadual nº 18.246/2022, que institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração direta e indireta do Estado do CE;

- Cartilha Linguagem Simples: Informação Pública e Institucional com Clareza<sup>4</sup>
- o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural - INCAPER lançou a cartilha em 2020, de autoria do revisor de textos da entidade, Marcos Costa, para auxiliar seus servidores e colaboradores a se comunicarem com mais clareza com o seu público-alvo.
- Programa de Linguagem Simples do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná - TRE-PR - a Linguagem Cidadã passou a ser adotada nos textos, artes, vídeos e roteiros de eventos oficiais do Tribunal e foi divulgada a Cartilha Linguagem Cidadã, visando empregar uma linguagem simples, objetiva e inclusiva, na comunicação oficial e institucional;
- Programa Municipal de Linguagem Simples do Município de São Paulo - um dos projetos do Laboratório de Inovação em Governo - (011).lab, é a simplificação da linguagem utilizada pelo governo municipal para se comunicar com a população;
- Cartilha Linguagem Simples do Instituto Federal do Mato Grosso - IFMT - a proposta busca garantir uma interlocução mais democrática e acessível com as pessoas;
- Guia Rápido Como Escrever em Linguagem Simples - o Laboratório de Inovação Aurora, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, criou o programa visando se aproximar do cidadão e facilitar o entendimento de decisões judiciais;
- Guia Linguagem Simples na Gestão Pública, do Estado de Minas Gerais - criado pelo Laboratório de Inovação em Governo - Lab.MG, contém diretrizes, exemplos e uma metodologia para favorecer a comunicação dos governos, seja internamente ou com os usuários de serviços públicos;
- Projetos de lei nº 6.256/2019, que propõe instituir a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta; e nº 3.326/2021, que propõe alterar o art. 489 do Código Civil Brasileiro para instituir a linguagem coloquial nas sentenças judiciais no Brasil - os dois projetos estão tramitando no Congresso Nacional, e têm o intuito de facilitar o

---

<sup>4</sup> <https://biblioteca.incaper.es.gov.br/digital/bitstream/123456789/4029/1/linguagem-simples-costa.pdf>



entendimento de documentos e leis pelo cidadão comum.

- Decreto Judiciário nº 740/2022, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - propõe implantar e regulamentar o uso da LS no âmbito do Poder Judiciário do Estado da Bahia, nos atos de comunicação processual e comunicação verbal no atendimento às partes.

- Dicionário de Linguagem Simples do Município de Niterói/RJ - criado pelo Laboratório de Inovação da Prefeitura - lab.nit, é uma ferramenta de explicação de conceitos, onde o cidadão encontra os principais termos da gestão pública e do governo adaptados para a LS, objetivando facilitar o acesso às informações pela sociedade.

Não encontramos nenhuma iniciativa desse tipo implementada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de haver muitas normas publicadas no Diário Oficial do Estado determinando o uso da LS, não há um programa que oriente o servidor estadual em relação a isso. O que direcionou a pesquisa à aplicabilidade da LS em um processo de desenvolvimento da cidadania no Estado.

### **3 A NORMA ISO**

Três instituições internacionais de difusão da LS, a *Plain Language Association International*, a *Clarity* e o *Center for Plain Language* se uniram num esforço conjunto para promover a LS como uma profissão e formaram a *International Plain Language Federation*.

Em 2019, a federação submeteu à ISO - Organização Internacional de Normalização (ou para Padronização), que reúne as normas de padronização internacional em todos os campos técnicos, uma padronização dos princípios e diretrizes de LS, que se aplique à maioria dos idiomas, na maioria dos setores e na maioria dos documentos que comunicam informações legais (ISO, 2023).

A norma contém orientações e técnicas com o intuito de ajudar autores a assegurar que as pessoas afetadas por documentos legais prontamente entendam, exerçam e cumpram seus direitos e responsabilidades. Seu projeto final foi aprovado e publicado em 20 de junho de 2023, com previsão de entrar em vigor ainda neste

ano.

É importante observar que as diretrizes de LS são recomendações, não estipulam requisitos. Os órgãos nacionais de normalização (no Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT) podem adaptar a norma para alcançar os objetivos da LS em seus próprios idiomas e no contexto de seus sistemas jurídicos (ISO, 2023).

#### **4 CONEXÕES CONCEITUAIS**

Uma pessoa exerce sua cidadania quando tem plena posse de seus direitos, civis, políticos ou sociais, e pode cumprir com seus deveres (Pinsky; Pinsky, 2007). Esses direitos e deveres, que estão bem estabelecidos na legislação brasileira, não costumam ser informados à população em geral de forma clara. Falta transparência, sem a qual o conceito de cidadania fica prejudicado.

Souza e Fisher (2020) nos trazem o conceito de Transparência com Cidadania, ou seja, a disponibilização, o acesso e o uso das informações públicas, com o intuito de fomentar a participação dos cidadãos nos processos decisórios e avaliativos dos governos, da gestão e das políticas públicas.

Para De Mello Secchin (2008), transparência não é apenas disponibilizar a informação: é imprescindível que as informações governamentais sejam ofertadas numa linguagem que o cidadão comum possa compreender.

Podemos, neste contexto, afirmar que a LS é aquela cujo conteúdo, vocabulário e estruturas são simplificados, com o objetivo de ser acessível e facilmente entendidos por pessoas de vários níveis de entendimento (Barboza e Nunes, 2007)

Essa concepção se reforça a partir da definição de LS encontrada no site da Plain Language Association International (PLAIN): “há LS quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação” (2021).

Adler (2012) argumenta que a LS deve unir linguagem e design, permitindo

ao leitor, com o mínimo esforço, compreender e usar a informação. Essa condição objetiva dar inteligibilidade e legibilidade ao texto, conceitos distintos que se complementam e são de fundamental importância para aumentar o alcance da informação.

O iDicionário Aulete (2022) define inteligibilidade como a qualidade do que é inteligível, que se compreende bem, que tem sentido, quer dizer, é a facilidade com que o texto será compreendido pelo leitor.

Por outro lado, a legibilidade é principalmente a facilidade de leitura em relação ao tamanho das letras, cores, espaçamento etc. (Martins; Figueiras, 2007). Esses elementos associados nos remetem à necessidade de letramento para a utilização das informações, mesmo que já estejam em LS.

Soares (2004) afirma que o conceito de letramento não é apenas alfabetização, ou seja, a capacidade de ler e escrever propriamente dita: é a compreensão, a capacidade de fazer uso da leitura e da escrita na vida prática.

Essa afirmação complementa a ideia de Tfouni (1994), que diferencia alfabetização de letramento e alega que, enquanto a primeira se refere ao aprendizado da leitura e escrita, o letramento considera os aspectos sócio-históricos desse aprendizado, tornando-se um meio para a concepção de um sujeito livre e apto para participar do desenvolvimento da sociedade (Kleiman, 2014).

Soares (2002) traz pluralidade ao conceito de letramento, quando distingue aquele do texto escrito no papel - linear, sequencial e materialmente definido, do digital - o hipertexto (o texto escrito na tela), cuja dimensão, começo e fim são como o leitor quiser.

Esses conceitos nos transportam à noção de acessibilidade textual, que Finatto (2020) apresenta como o resultado de processos de escrita e reescrita, manifestada pela presença de recursos que facilitem a compreensão.

Na concepção de Silva, Da Silva Moll e Perna (2021), há aspectos socioculturais (hábitos de leitura, idade, profissão, acesso à internet etc.), que influenciam as estratégias necessárias para atingir cada perfil de leitor, quando se considera a acessibilidade textual. Dessa forma, para os autores, não se pode afirmar que existe apenas uma maneira de determinar o que textualmente é

acessível ou não.

Para Conforto e Santarosa (2002), acessibilidade à WEB é uma aproximação, uma forma de oferecer interfaces que atendam as necessidades e preferências de cada pessoa.

Freire (2013) afirma que, na busca pelo diálogo entre o educador e o educando, ambos se educam e crescem juntos. Nessa lógica, acontece o mesmo quando os gestores públicos buscam conhecer a realidade e as necessidades do cidadão, para oferecer a melhor informação e os serviços mais adequados.

## **5 DIRETRIZES DA LINGUAGEM SIMPLES**

Como já foi dito, a LS é um conjunto de recomendações, as diretrizes, que pretendem dar clareza e acessibilidade às comunicações, para que alcancem pessoas com diferentes níveis de capacidade de leitura. Apresentamos a seguir as mais comuns:

- Planejar o que se pretende comunicar, priorizando as necessidades de quem vai ler o texto (CEARÁ, 2022; TRE-PR, 2021; (011).lab, 2019; IFMT, 2021).
- Iniciar o texto pela informação mais importante, deixando as secundárias para o final (TRE-PR, 2021; TJDFT, 2021).
- Usar frases curtas, na ordem direta (sujeito-verbo-predicado) e na voz ativa (CEARÁ, 2022; (011).lab, 2019; IFMT, 2021; TJDFT, 2021).
- Evitar construções complexas e frases muito longas (TRE-PR, 2021; (011).lab, 2019; IFMT, 2021).
- Dividir o texto em parágrafos curtos, de até cinco linhas, e, se possível, ordenar as informações em tópicos e dar títulos às seções (CEARÁ, 2022; (011).lab, 2019; TJDFT, 2021).
- Evitar jargões, termos técnicos, palavras difíceis de entender e abreviações e siglas desconhecidas, a menos que sejam realmente necessários. Neste caso, oferecer o significado de forma clara e simples (CEARÁ, 2022; TRE-PR, 2021; (011).lab, 2019; IFMT, 2021, TJDFT, 2021).
- Usar verbos para expressar ações diretas (CEARÁ, 2022; (011).lab, 2019;

TJDFT, 2021).

- Usar pontuação adequada e evitar muitas conjunções em uma mesma frase (IFMT, 2021).
- Ser claro e objetivo: evitar ambiguidades, substantivos abstratos e linguagem figurada (CEARÁ, 2022; TRE-PR, 2021).
- Usar linguagem inclusiva: evitar termos que possam ser julgados discriminatórios ou ofensivos (TRE-PR, 2021; (011).lab, 2019; IFMT, 2021; TJDFT, 2021).
- Usar exemplos e ilustrações sempre que possível, para tornar a comunicação mais visual (CEARÁ, 2022; TRE-PR, 2021; (011).lab, 2019).
- Colocar-se no lugar do leitor e imaginar como ele vai assimilar a informação (CEARÁ, 2022; (011).lab, 2019; TRE-PR, 2021).

## **6 DESENVOLVIMENTO E RESULTADO**

Adotamos como procedimento a observação e a descrição do Portal GovRJ, apresentando suas abas e páginas. A partir daí, fizemos o recorte do objeto, considerando a extensão do conteúdo do portal e a adequação temporal, e optamos por um texto publicado no site da Subsecretaria de Políticas para Mulheres, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos: a Cartilha Saúde da Mulher. Por fim, selecionamos as diretrizes da LS mais apropriadas ao escopo do projeto e identificamos a ferramenta ideal para a análise da leiturabilidade dos textos. A pesquisa apresentada foi qualitativa, aplicada, descritiva e exploratória.

## **7 FÓRMULAS DE LEITURABILIDADE**

As fórmulas de leiturabilidade são ferramentas criadas para determinar o nível de dificuldade de leitura de um texto. Há várias delas, e foram baseadas em aspectos diversos, como o tamanho e a complexidade das palavras, a quantidade por frase e o uso de conectores, por exemplo.

Entende-se por leiturabilidade textual, conforme Ponomarenko e Evers (2022), a facilidade ou dificuldade que uma pessoa encontra na leitura de um texto. Essa leiturabilidade vai ser determinada tanto por fatores linguísticos quanto pelos relacionados ao perfil do leitor: seu nível de escolaridade ou seu conhecimento sobre o assunto tratado no texto.

Originalmente desenvolvidas em inglês, a maioria das fórmulas de leiturabilidade se baseia em características específicas da língua inglesa, como a estrutura sintática, e podem não se adequar a textos em língua portuguesa, mas já há algumas adaptadas para o português, como a de Flesch-Kincaid, a de Flesch Reading Ease ou a de Gunning-Fog.

## **8 A FERRAMENTA COH-METRIX-PORT 3.0**

Tendo por base a fórmula de Flesch, pesquisadores da Universidade de Memphis, EUA, criaram a ferramenta computacional Coh-Metrix, para avaliar a complexidade de textos em inglês (SCARTON; ALUÍSIO, 2010).

Na pesquisa, utilizamos a Coh-Metrix-Port, uma adaptação da ferramenta para análise de textos em português, desenvolvida por pesquisadores do Núcleo Interinstitucional de Linguística Computacional - NILC, da Universidade de São Paulo - USP e da Universidade Federal de São Carlos - UFSC, principalmente.

Em português, a ferramenta, atualmente em sua versão 3.0, também utiliza a fórmula de Flesch, com a adaptação feita por Martins et al. (1996) e é de domínio público. Essa adaptação classifica os textos em quatro categorias: muito difícil (textos acadêmicos), pouco difícil (ensino médio e nível superior), fácil (6º ao 9º ano do ensino fundamental) e muito fácil (primeiros quatro anos de escolaridade).

A aplicação da ferramenta foi realizada a partir da escolha do texto, a Cartilha Saúde da Mulher, que é relevante e contém informações importantes sobre saúde e segurança da mulher e por atingir pessoas de vários níveis sociais e de escolaridade.

A cartilha possui um leiaute que favorece a compreensão, mas a construção do texto não parecia acompanhar a estrutura visual, o que foi posteriormente

confirmado.

Para a pesquisa, transformamos o conteúdo da cartilha em um texto corrido, para possibilitar o uso do Coh-Metrix-Port e o submetemos à ferramenta. O resultado obtido posicionou o texto na categoria “pouco difícil”, equivalente a ensino médio ou superior. Por esse resultado, percebemos que pessoas com níveis mais baixos de proficiência em leitura não poderiam aproveitar as informações e aconselhamentos da cartilha, então fizemos uma reescrita, utilizando as diretrizes da LS.

Na reescrita, optamos por substituir termos utilizados pela nomenclatura oficial por equivalentes populares, como “unidade básica de saúde” por “posto de saúde”, “preservativo” por “camisinha”, e “manter relações sexuais” por “fazer sexo”. A intenção foi demonstrar que o burocratês deve ser abolido em prol da compreensão pelas pessoas menos letradas.

Para exemplificar, incluímos a seguir um trecho da cartilha, com o antes e o depois da reescrita:

Antes:

“As ISTs são causadas por vírus, bactérias ou outros microrganismos e transmitidas por meio de relações sexuais (oral, vaginal, anal) sem o uso de camisinha masculina ou feminina. O uso de preservativos é a única forma de se proteger contra as ISTs e eles são distribuídos gratuitamente nas unidades básicas de saúde. O uso do preservativo também evita gravidez. Caso tenha relações sexuais sem preservativo, procure uma unidade básica de saúde para ter orientações e faça os testes rápidos.”

Depois:

“As ISTs são causadas por vírus, bactérias ou outros microrganismos. Você pode se contaminar se fizer sexo (oral, vaginal ou anal) sem usar preservativo (camisinha) masculino ou feminino. Usar camisinha é a única maneira de se proteger contra as ISTs e a AIDS e elas são distribuídas de graça nos postos de saúde. A camisinha também pode evitar a gravidez.

Se você fizer sexo sem camisinha, procure um posto de saúde para receber informações e fazer os testes rápidos.”

Após a reescrita, o texto tornou a ser submetido à ferramenta

Coh-Metrix-Port, e foi classificado como “fácil”, o que equivale, como dito anteriormente, ao nível de 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Se, a princípio, a LS foi adotada por países desenvolvidos pela necessidade de transparência, em outros, como o Brasil, que tem um nível de analfabetismo ainda muito alto, a motivação é a necessidade de inclusão e acessibilidade, ou seja, dar acesso à informação a todas as pessoas, de todos os níveis sociais e de escolaridade. Assim, acreditamos poder afirmar que o uso da LS é uma maneira de se exercer a cidadania.

A LS é, portanto, um estilo de comunicação que busca tornar a mensagem mais clara (transparência) e fácil (acessibilidade), para atingir um público mais amplo (inclusão), evitando o uso de termos técnicos, jargões ou expressões complexas.

Levando-se em consideração que no Brasil há um alto índice de pessoas analfabetas e de pessoas que, embora alfabetizadas, não têm proficiência em leitura, a adoção da LS por empresas, governos e órgãos do judiciário é imprescindível para promover a inclusão e a participação de todas as pessoas em todos os setores da vida pública.

Mas isso não será o suficiente se não houver interesse verdadeiro em oferecer informação de qualidade. Não adianta simplificar a linguagem, se não houver conteúdo. No caso estudado, a informação era importante e tinha bom conteúdo, então foi necessário apenas adequar a linguagem de forma a atingir um público mais amplo, mas há casos em que a linguagem difícil e o uso do burocratês apenas escondem a falta de conteúdo na comunicação.

Por fim, recomendamos, como boa prática na comunicação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a adoção da LS em todo material de divulgação de seus serviços, programas e ações no âmbito estadual.

## **REFERÊNCIAS**



ADLER, Mark. The Plain Language Movement. In: SOLAN, Lawrence M.; TIERSMA, Peter M.. **The Oxford Handbook of Language and Law**. [S.l.]: Oxford Academic, 2012. Cap. 5. p. 67-83. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199572120.013.0006>. Acesso em: 24 jun. 2021.

AULETE, Francisco J. Caldas; VALENTE, Antonio Lopes dos Santos (ed.). **iDicionário Aulete**. 2022. Lexikon Editora Digital Ltda.. Disponível em:  
[https://www.aulete.com.br/site.php?mdl=aulete\\_digital](https://www.aulete.com.br/site.php?mdl=aulete_digital). Acesso em: 05 abr. 2022.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida. A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade. **Inclusão Social**, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em:  
<http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/100503>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.256, de 03 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. Brasília, DF, Disponível em:  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1840407&filename=PL%206256/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1840407&filename=PL%206256/2019). Acesso em: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.326, de 27 de setembro de 2021. Altera o artigo 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em:  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2080314](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2080314). Acesso em: 12 jul. 2023.

CEARÁ. ÍRIS - LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E DADOS DO GOVERNO DO CEARÁ. **Programa Linguagem Simples Ceará**. Disponível em:  
<https://irislab.ce.gov.br/programa/programa-linguagem-simples-ceara/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 18.246, de 01 de dezembro de 2022. Institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos Órgãos e nas Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, 05 dez. 2022. Disponível em:  
<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20221205/do20221205p01.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

CONFORTO, Débora; SANTAROSA, Lucila Maria Costi. Acessibilidade à Web: internet para todos. **Informática na educação: teoria & prática**. Porto Alegre. v. 5, n. 2, p. 87-102, nov. 2002.

DE MELLO SECCHIN, Lenise Barcellos. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, v. 3, n. 5, p. 28-45, 2008.

FINATTO, Maria José Bocorny. Acessibilidade textual e terminológica: promovendo a tradução intralinguística. **Estudos Linguísticos** (São Paulo, 1978), v. 49, n. 1, p. 72-96, 2020.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania** [recurso eletrônico]. 1ª ed. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido** [recurso eletrônico]. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

IEA. **PIRLS**: progress in international reading literacy study. Disponível em: <https://www.iea.nl/studies/iea/pirls>. Acesso em: 16 maio 2023.

INTERNATIONAL PLAIN LANGUAGE FEDERATION. **About us**. Disponível em: <https://www.iplfederation.org/our-work/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ISO. **ISO 24495-1:2023(en) Plain language**: part 1: governing principles and guidelines. 2023. Disponível em: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:24495:-1:ed-1:v1:en>. Acesso em: 18 jul. 2023.

MATO GROSSO. IFF-MT. **Cartilha Orientativa sobre o Uso de Linguagem Simples no Contexto do Instituto Federal do Mato Grosso**. 2021. Disponível em: [https://ifmt.edu.br/media/filer\\_public/38/12/38122512-8c1d-43c4-9044-7c99c23d79ff/cartilha\\_orientativa\\_eu\\_uso\\_versao\\_final.pdf](https://ifmt.edu.br/media/filer_public/38/12/38122512-8c1d-43c4-9044-7c99c23d79ff/cartilha_orientativa_eu_uso_versao_final.pdf). Acesso em: 28 jul. 2023.

INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL – INAF. **INAF BRASIL 2018**: Resultados Preliminares. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ez-6jrlrRRUm9JJ3MkwxEUffltjCTEI6/view>. Acesso em: 15 fev. 2021.

KLEIMAN, Angela D. C. B. R. de. Letramento na contemporaneidade. **Bakhtiniana. Revista de Estudos do Discurso**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. Port. 72–91 / Eng. 78, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/bakhtiniana/article/view/19986>. Acesso em: 23 jun. 2021.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO DA PREFEITURA DE NITERÓI/RJ. **Dicionário de Linguagem Simples**. [2022]. Disponível em: <https://egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/dicionario-de-linguagem-simples/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO - (011)lab. **Programa Municipal em Linguagem Simples**. 2019. Disponível em: <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/linguagem-simples/inicio>. Acesso em: 17 jul. 2023.

MARTINS, Stefan; FILGUEIRAS, Lucia. Métodos de avaliação de apreensibilidade das informações textuais: uma aplicação em sítios de governo eletrônico. In: **Proceeding of Latin American Conference on Human-Computer Interaction (CLIHIC 2007)**. Rio de Janeiro, Brasil. 2007.

MARTINS, Teresa B.F.; NUNES, Maria das Graças Volpe; GHIRALDELO, Claudete Moreno; OLIVEIRA JUNIOR, Osvaldo Novais de. Readability formulas applied to textbooks in brazilian portuguese. **Notas do ICMC**, São Carlos, n. 28, Junho 1996.

MINAS GERAIS. LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNOS DE MINAS GERAIS. **Linguagem Simples na Gestão Pública**. 2021. Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/guia\\_de\\_linguagem\\_simples.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/planejamento/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

PLAIN LANGUAGE ASSOCIATION INTERNATIONAL. 2021. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **O que é linguagem clara?** Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

PONOMARENKO, Gabriel Luciano; EVERS, Aline. Capítulo 2 Leiturabilidade e Ensino: Autores-base e seus trabalhos. **Acessibilidade Textual e Terminológica**, p. 41-71, 2022.

REDE Linguagem Simples Brasil. 2021. Disponível em: <https://redelinguagensimpl.editorx.io/rede-linguagem-br>. Acesso em: 13 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei no 7.989, de 14 de junho de 2018**. Dispõe sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Fundo de Aprimoramento de Controle Interno, organiza as carreiras de controle interno, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 15 jun. 2018.

SCARTON, Carolina Evaristo; ALUÍSIO, Sandra Maria. Análise da Inteligibilidade de textos via ferramentas de Processamento de Língua Natural: adaptando as métricas do Coh-Metrix para o Português. **Linguamática**, v. 2, n. 1, p. 45-61, 7 Abr. 2010.

SILVA, Asafe Davi Cortina; DA SILVA MOLL, Eduardo; PERNA, Cristina Becker Lopes. Acessibilidade textual e endereçamento: contribuições bakhtinianas para estratégias de simplificação textual. **Revista Gatilho**, v. 20, n. 01, 2021.

SOARES, Magda. Novas práticas de leitura e escrita: letramento na cibercultura. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 143-160, 2002.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista brasileira de educação**, p. 5-17, 2004.

SOUZA, Erik Persson; FISCHER, Sulivan Desirée. Transparência com cidadania: enfatizando o potencial emancipatório da transparência. **EnANPAD 2020**, evento on-line. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/profile/Erik-Persson-7/publication/344807363\\_Transparencia\\_Com\\_Cidadania\\_Enfatizando\\_o\\_Potencial\\_Emancipatorio\\_da\\_Transparencia/inks/5f9154fe92851c14bcdb2f98/Transparencia-Com-Cidadania-Enfatizando-o-Potencial-Emancipatorio-da-Transparencia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Erik-Persson-7/publication/344807363_Transparencia_Com_Cidadania_Enfatizando_o_Potencial_Emancipatorio_da_Transparencia/inks/5f9154fe92851c14bcdb2f98/Transparencia-Com-Cidadania-Enfatizando-o-Potencial-Emancipatorio-da-Transparencia.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.

TFOUNI, Leda Verdiani. Perspectivas históricas e a-históricas do letramento. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, v. 26, p. 49-62, 1994.

TJDFT. Laboratório de Inovação Aurora. **Guia Rápido**: como escrever em linguagem simples. [2021]. Disponível em:  
<https://www.tjdft.jus.br/institucional/aurora/tjdft-simples/guia-rapido-de-linguagem-simples.pdf/view>. Acesso em: 30 jul. 2023.

TJ-BA. **Decreto Judiciário nº 740**, de 25 de outubro de 2022. Regulamenta a implantação do uso da Linguagem Simples no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Salvador, BA, 26 out. 2022. Disponível em:  
<http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=29770&tmp.secao=9>. Acesso em: 14 jul. 2023.

TRE-PR. **Linguagem Cidadã**. Disponível em:  
[https://www.tre-pr.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/cartilha-linguagem-cidada/@@download/file/Cartilha%20-%20Linguagem%20Cidad%C3%A3.pdf](https://www.tre-pr.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/cartilha-linguagem-cidada/@@download/file/Cartilha%20-%20Linguagem%20Cidad%C3%A3.pdf). Acesso em: 19 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **TRE-PR adota a Linguagem Cidadã na comunicação institucional**. 2021. Disponível em:  
<https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Abril/tre-pr-adota-a-linguagem-cidada-na-comunicacao-institucional?SearchableText=linguagem%20simples>. Acesso em: 20 jul. 2023.

---

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v7n3p161-174>

## CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E DIGNIDADE HUMANA: TECNOLOGIA, DADOS E EXCLUSÃO NA SOCIEDADE DO SÉCULO XXI

### SURVEILLANCE CAPITALISM AND HUMAN DIGNITY: TECHNOLOGY, DATA, AND EXCLUSION IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY SOCIETY

Nelson Sanchez Rosa<sup>1</sup>  
Lucio Faccio Dorneles<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo explora o fenômeno do capitalismo de vigilância e sua interseção com a dignidade humana na sociedade do conhecimento. Através da abordagem metodológica dialética, em uma pesquisa descritiva e qualitativa, com técnicas de pesquisa de análise de conteúdo, pesquisa documental e revisão bibliográfica, se analisa o papel central dos dados como ativos econômicos, abordando a concentração de poder nas grandes empresas de tecnologia e as implicações significativas para a privacidade individual. A investigação detalha como os dados se tornaram parte integral das identidades, sendo agregados, analisados e monetizados. Avalia-se, ainda, o rastreamento e perfilhação dos usuários pelos gigantes da tecnologia, revelando a necessidade de soluções que reconciliem novas tecnologias com direitos fundamentais. A conclusão ressalta a necessidade de construir uma infraestrutura digital que respeite a privacidade, promova a transparência e garanta a equidade, colocando a dignidade humana no centro da era digital.

**Palavras-chave:** Capitalismo de Vigilância. Direitos Fundamentais. Direito à Privacidade. Neuroética.

**Abstract:** This article explores the phenomenon of surveillance capitalism and its intersection with human dignity in the knowledge society. Employing a dialectical methodological approach in descriptive and qualitative research, with content analysis, documentary research, and bibliographic review techniques, it analyzes the central role of data as economic assets, addressing the resulting inequalities, the

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade La Salle (UNILASALLE), bolsista da CAPES/PROSUP, Mestre em Direitos Humanos, com bolsa da CAPES/PROSUP, pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER), Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Especialista em Gestão de Tributos e Planejamento Tributário Estratégico pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Advogado, com experiência na área do Direito Empresarial, Direito Tributário e Direito do Trabalho, atuando principalmente no consultivo e contencioso Trabalhista. Pesquisador nas áreas do Direito do Trabalho, Direitos Humanos e Sociologia do Direito. Contato: [nsanchez.advogado@gmail.com](mailto:nsanchez.advogado@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (2021-2023) com bolsa PROEX/CAPES. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis - UNIRITTER (2015-2019). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Filosofia do Direito, Teoria do Direito, Direito do Trabalho e Direitos Humanos. Advogado. Autor de artigos acadêmicos.

concentration of power in large technology companies, and the significant implications for individual privacy. The investigation details how data have become an integral part of identities, being aggregated, analyzed, and monetized. It also assesses the tracking and profiling of users by technology giants, revealing the need for solutions that reconcile new technologies with fundamental rights. The conclusion emphasizes the need to build a digital infrastructure that respects privacy, promotes transparency, ensures equity, and places human dignity at the center of the digital age.

**Keywords:** Surveillance Capitalism. Fundamental Rights. Right to Privacy. Neuroethics.

Recebido em: 06/08/2023  
Aceito em: 27/11/2023

## **1 INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, testemunhou-se uma transformação sem precedentes em todos os aspectos da vida social, política e econômica ocasionada pela tecnologia digital. Disto, inúmeros benefícios foram implementados, desde a simplificação de tarefas do dia a dia até o surgimento de novas formas de comunicação e colaboração. Entretanto, estes avanços também trouxeram questões e desafios consideráveis que estão reconfigurando o entendimento sobre privacidade, segurança, igualdade e dignidade humana.

O capitalismo de vigilância reflete essa nova realidade ao descrever um modelo econômico no qual empresas de tecnologia coletam, analisam e monetizam os dados gerados pelos usuários, muitas vezes sem o seu consentimento explícito ou até mesmo o conhecimento. Neste modelo, cada clique, cada movimento, cada palavra, cada comportamento do usuário é transformado em um produto comercializável.

Em paralelo, a humanidade atingiu, na idade da técnica<sup>3</sup>, o estágio organizacional denominado de “sociedade da informação” ou de “sociedade do conhecimento”, em que o conhecimento e a informação desempenham um papel central no desenvolvimento econômico e social.

No contexto digital, direitos fundamentais, como o direito à privacidade e à dignidade humana, são potencialmente ameaçados pela aplicação de conhecimentos do campo da neurociência (e neuromarketing) na programação dos algoritmos de aplicativos e serviços digitais. Com isso, o fenômeno de modificação (induzida) de postura do indivíduo perante o compartilhamento espontâneo de informações historicamente atinentes às esferas da intimidade e da privacidade nas mídias sociais, como também as mídias sociais realizam a coleta massiva de dados pessoais com falta de transparência em seu uso, representando uma ameaça significativa à privacidade dos indivíduos.

---

<sup>3</sup>O conceito de idade da técnica foi cunhado por Umberto Galimberti (2006) e refere-se à alteração da estrutura de cognoscibilidade do ser humano com o meio em que vive. Para o autor, a revolução tecnológica ocasionou a alteração de todas as estruturas (morais, políticas, psicológicas e sociais) ao ponto de tornar a técnica um fim, não um meio, para interação com o mundo e, conseqüentemente, do indivíduo com a sociedade que está inserido.

Portanto, através da presente investigação, pretende contribuir para o debate atual sobre o capitalismo de vigilância e suas consequências, adotando, para este fim, a abordagem metodológica dialética, em uma pesquisa descritiva e qualitativa, com técnicas de pesquisa de análise de conteúdo, pesquisa documental e revisão bibliográfica.

## 2 O CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA

O capitalismo de vigilância, conceito criado por Shoshana Zuboff (2021), surgiu da convergência de dois fenômenos principais: o advento das tecnologias digitais e a transformação do capitalismo global, tratando-se de uma nova forma de capitalismo que busca prever e modificar o comportamento humano como meio de produção de receita e controle de mercado. Em essência, o capitalismo de vigilância baseia-se na coleta e análise massivas de dados de bilhões de usuários para determinar padrões de comportamento e direcionar o consumo, capitalizando a própria “experiência humana”, convertendo-a em uma fonte de dados comportamentais gratuitos que serão, primordialmente, utilizados na geração de lucros: ainda que uma pequena parte dos dados coletados também possa ser utilizada no aprimoramento de serviços e produtos (AHO; DUFFIELD, 2020).

O capitalismo de vigilância foi catalisado pelo rápido crescimento e penetração de tecnologias digitais, especialmente a internet e, mais tarde, dispositivos móveis e a Internet das Coisas (IoT). Estes desenvolvimentos tecnológicos criaram um ambiente no qual as interações, movimentos e comportamentos humanos poderiam ser rastreados e registrados em uma escala sem precedentes. Com a adição de algoritmos avançados e poder de computação, estes “rastros digitais” poderiam ser analisados para extrair *insights* sobre o comportamento humano, desejos e necessidades (ZUBOFF, 2021).

No mundo contemporâneo, em que a maioria das ações das pessoas são registradas e armazenadas por gigantes da internet como Google, Amazon e Facebook, tais empresas conseguem gerar verdadeiras fortunas<sup>4</sup> através da livre

---

<sup>4</sup>A indústria de pesquisa de marketing (*marketing research industry*) obteve um crescimento significativo na última década, passando de US\$46,09 bilhões em 2014 para uma cifra próxima a US\$82 bilhões no ano de 2022 (STATISTA, 2023).



negociação das informações digitais de bilhões de indivíduos, naquilo que nomeiam como “mercados futuros comportamentais”, nos quais todos os dados dos usuários na internet são registrados e, posteriormente, negociados – sem o consentimento efetivo deles – com o objetivo de direcionar (manipular) o comportamento das pessoas (STAHL; SCHROEDER; RODRIGUES, 2022).

Segundo Aho e Duffield (2020), as consequências práticas da transformação de toda a experiência humana em meros *comodities* – que são livremente comercializados pelas empresas – resulta na implementação de uma arquitetura global de modificação comportamental que ameaça impactar a humanidade no século XXI, de uma forma tão radical, quanto o capitalismo industrial do século XX – cuja repercussões no mundo natural são sentidas até hoje (impactos ambientais, aquecimento global, etc.) – em razão da perda de privacidade e controle individual, bem como, da violação dos princípios constitucionais de defesa da privacidade e liberdade, o qual poderá acarretar um grande custo às futuras gerações.

Para Shoshana Zuboff (2021) a democracia é ignorada em favor do suporte às grandes corporações de tecnologia e ao sistema financeiro, com conteúdo avaliados de acordo com os termos de uso corporativo, em vez de normas democráticas, tornando o capitalismo de vigilância um verdadeiro “parasita” que se assemelha à visão de Karl Marx (1996) sobre o capitalismo do século XIX, quando ele o comparou a um vampiro que se alimenta do trabalho. Assim, a única diferença prática entre ambas as vertentes capitalistas é que ao invés do trabalho, o capitalismo de vigilância alimenta-se da experiência humana para prever, manipular e explorar comportamentos futuros dos indivíduos.

A constante coleta de dados compromete a autonomia individual, pois as empresas são capazes de criar perfis complexos de usuários, descrevendo as pessoas de maneira mais completa do que elas mesmas poderiam, normalizando práticas abusivas e violando direitos fundamentais (como à privacidade, o sigilo de dados e à dignidade humana).

### **3 A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO E OS MARCOS REGULATÓRIOS NO BRASIL**

O capitalismo encontra-se em meio a um grande processo de transformação desde o final do século XX, culminando no processo de transição da economia global de produção industrial de bens físicos para um modelo baseado em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Este novo modelo muitas vezes referido como a "sociedade da informação" ou "sociedade do conhecimento", denota que a informação e o conhecimento – enquanto formas cruciais de capital – sobrepuseram os demais meios de produção, convertendo-se nos principais motores do crescimento econômico, da inovação e do desenvolvimento social (CASTELFRANCHI, 2007).

A "Sociedade do Conhecimento", portanto, representa essa era marcada pela importância preponderante da informação e do conhecimento como propulsores do crescimento socioeconômico, na qual as tecnologias digitais – que permitem a geração, armazenamento e disseminação de informação em uma escala sem precedentes – são fundamentais para a sociedade, contribuindo para a interconexão global, onde o conhecimento é tratado tanto como um recurso quanto como um processo contínuo de aprendizagem e descoberta (WESSELS, 2017).

Nesse diapasão, a Sociedade do Conhecimento integra o conjunto de fenômenos identificados como "idade da técnica", em que o cenário humanista presente no *ethos* do homem pré-tecnológico foi abolido, e, por conseguinte, houve profunda modificação em concepções sobre a verdade, a moral, a ética, a liberdade, e a identidade que antes dela imperavam. Desvela-se, justamente por isto, como falaciosa e mítica a pretensa neutralidade da tecnologia, como se (enquanto meio) ao homem coubesse manejá-la a propósitos puros ou espúrios (fins) (GALIMBERTI, 2006).

A idade da técnica acarretou modificações comunicacionais. A linguagem substitui o agir fático, tornando-se, ao mesmo tempo, um veículo instrumental de autodeterminação e reconhecimento; externalizando e exonerando a ação real, mas carregando o significado simbólico de um agir imediato (GALIMBERTI, 2006). As Inteligências Artificiais (IAs) das mídias sociais (no contexto da economia da atenção) instigam o pensamento dicotômico para que haja conflitos, logo, engajamento. Isto é possível por causa das mudanças estruturais na concepção contemporânea de verdade, fruto do paradigma da pós-verdade, em que é

verdadeiro aquilo que é dito primeiro ou por aquele com quem me identifico (DUNKER et al., 2017).

As IAs carregam consigo vieses de quem as programou, ou da base de dados em que se dá o processo de aprendizado. Em outras palavras, independentemente de algoritmo que automatiza e padroniza processos (*machine learning*), como sugestionamento de conteúdo em mídias sociais, ou se é uma complexa rede neural que toma decisões por conta própria (*deep learning*) (BOUCHER, 2019), existe um direcionamento humano de padrões morais e políticos que norteia a ação da IA.

Nesta toada, o capitalismo de vigilância – ao assenhorar-se de tecnologias digitais para coletar, analisar e monetizar dados – não só modificou a organização econômica (contribuindo para a personalização de serviços e publicidades e fomentando o uso de dados em várias indústrias, da saúde às finanças), como também está provocando drásticas modificações nas sociedades (ocidentais), sobretudo em concepções de conceitos necessários para o convívio em um Estado Democráticos de Direitos. Estas modificações atingem dimensões políticas, éticas e jurídicas (AHO; DUFFIELD, 2020).

Dá-se azo à manipulação da opinião individual (e pública) através do direcionamento *on demand* de informações e produtos aos indivíduos mais suscetíveis a eles. O direcionamento é perfeito, na medida em que se baseia no perfil traçado com os dados fornecidos pelo indivíduo enquanto utiliza os serviços digitais: as páginas acessadas na internet, o histórico de pesquisa de navegadores, os vídeos assistidos ou curtidos, as conversas tidas próximas dos microfones de celulares, as perguntas feitas à assistentes virtuais, os trajetos de deslocamento diários – todos são exemplos de dados em abundância que se consente acesso aos diversos programas de computador e celular.

Este fenômeno desempenha um papel crucial na sociedade do conhecimento, caracterizada pela geração e disseminação de informação e conhecimento (WESSELS, 2017). Neste cenário, a informação tornou-se um ativo econômico, proporcionando vantagens a quem possui mais ou melhor informação. Tal dinâmica pode levar a desigualdades sociais e de conhecimento, intensificando a concentração de poder e riqueza em empresas de tecnologia e beneficiando

indivíduos e grupos com maior acesso à tecnologia e internet, os "ricos em dados".

O zelo pelos direitos fundamentais dos indivíduos torna-se imperativo. A privacidade e o consentimento emergem como questões fundamentais nesse contexto, uma vez que a coleta de dados frequentemente ocorre sem o conhecimento ou consentimento explícito dos indivíduos, expondo-os a uma invasão de privacidade potencialmente significativa (ZUBOFF, 2021). Além disso, a digitalização de vários aspectos da vida pode resultar em "exclusão digital" para aqueles sem acesso adequado à tecnologia.

Neste contexto, leis como o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.956, de 23 de abril de 2014), e Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018) procuram estabelecer a regulamentação do uso da internet e do tratamento de dados pessoais dos usuários de serviços em meio digital, constituindo instrumentos legislativos chave no Brasil, visando salvaguardar a privacidade e a autonomia digital dos cidadãos em resposta aos desafios impostos pelo capitalismo de vigilância.

A LGPD – inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia – estabelece diretrizes para o tratamento de dados pessoais, como o consentimento explícito e o direito ao esquecimento, essenciais em um cenário onde os dados se tornaram *commodities* valiosas. O Marco Civil da Internet, a demarca como um espaço de liberdade e direitos humanos, com a neutralidade da rede como um de seus pilares. Contudo, a eficácia de ambas as leis enfrenta desafios práticos, como a necessidade de atualização constante diante do avanço tecnológico e a implementação efetiva em organizações (GERHARDT, 2023).

Estes marcos regulatórios representam uma resposta necessária aos riscos impostos pelo capitalismo de vigilância, pois a proteção da privacidade e autonomia digital é crucial para combater a intrusão corporativa e governamental na vida privada dos cidadãos. Outrossim, além da formulação das leis, sua revisão contínua e aplicação prática são essenciais para garantir a proteção efetiva contra as ameaças emergentes à dignidade humana no contexto do capitalismo de vigilância.

#### **4 DADOS, DIREITOS E DIGNIDADE HUMANA**

No âmbito do capitalismo de vigilância, os dados tornam-se uma extensão integral das identidades individuais e coletivas, uma vez que eles são gerados por meio das interações diárias com tecnologias digitais, desde as informações que são buscadas na internet até as localizações que são compartilhadas nos smartphones (STAHL; SCHROEDER; RODRIGUES, 2022). Estes dados, então, são agregados, analisados e monetizados, criando um panorama informativo detalhado das vidas das pessoas, suas preferências e comportamentos.

Esta integração dos dados na vida cotidiana levanta questões críticas sobre privacidade, consentimento e controle (ZUBOFF, 2021). Os demasiadamente longos e complexos textos jurídicos dos termos de uso de aplicativos e serviços digitais criam empecilhos concretos para que os usuários confirmem seu consentimento pleno e consciente acerca da exorbitante quantidade de dados pessoais que estão sendo compartilhados, ou das maneiras pelas quais eles podem ser usados. Isto pode resultar em uma invasão significativa de privacidade, com implicações profundas aos direitos dos usuários.

No capitalismo de vigilância, empresas de tecnologia, como Google e Meta, conseguem traçar perfis de usuários através dos dados coletados em seus serviços, as mídias sociais. Instagram, Facebook, TikTok e YouTube fornecem serviços “gratuitos” aos usuários, pois transformam os indivíduos que os usam, mais especificamente seus dados pessoais, em ativos financeiros. Através de algoritmos, estas empresas traçam perfis de usuário, direcionando não só anúncios comerciais, como também conteúdos (postagens) que identificam predileção. Este direcionamento cria câmaras de eco, em que o usuário somente acessa discursos que lhes garantam viés de confirmação (BARROSO, 2023).

Exsurge, da emergência do capitalismo de vigilância e da sociedade do conhecimento, a latente necessidade de achar soluções que conciliem as novas tecnologias e os direitos fundamentais, sobretudo à autodeterminação, à dignidade, à liberdade e à isonomia. Para isto, é peremptório encontrar os predicados deste fenômeno social. Somente uma visão holística dele será capaz de atingir este objetivo, pois as empresas utilizam o conhecimento da psicologia e da neurociência (neuroética e neuromarketing) para traçar os perfis e manipular ações dos usuários (BARROSO, 2023).

O imbricamento entre estudos de economia, marketing, psicologia e neurociência fundam as disciplinas da neuroeconomia e do neuromarketing, com ênfase prática e foco específico nos comportamentos humanos de tomada de decisão associados ao consumo. O mapeamento do cérebro humano, associado à Big Data e as IAs das Big Techs, permite que se use os perfis de usuários para induzir comportamentos. A manipulação não é perceptível e impõe um desafio ético já antevisto por obras de ficção científica: como a autonomia, a autodeterminação e a privacidade asseguradas pela dignidade humana serão garantidas? (MASSMANN, 2020).

Necessário dar o devido destaque aos avanços da neuroética para estabelecer balizas éticas e jurídicas à atuação de Big Techs que coletam, analisam e monetizam dados sensíveis em serviços digitais (especialmente as mídias sociais) é desafio imperativo aos membros da comunidade acadêmica, do judiciário e aos poderes responsáveis por políticas públicas. A neuroética é o campo de estudo interdisciplinar que compreende “[...] a bioética médica, as neurociências, as psicologias, a filosofia e o direito [...]” (MASSMANN, 2020, p. 142). A neurociência da ética estuda a compreensão e mapeamento dos mecanismos do cérebro humano responsáveis por “[...] todos os principais comportamentos relacionados à ética e a moralidade como altruísmo, generosidade, autoconfiança, confiança, punição altruística, violência, mentira e preconceito [...]” (NAHRA, 2020, p. 67). Com esse objetivo, perguntas de caráter ético devem ser respondidas: afinal, essas tecnologias servem para o bem comum ou para reduzir a autonomia humana, contribuindo para manipulação e, até mesmo, a destruição da humanidade? (NAHRA, 2020).

A conjuntura exposta denota uma violação dos predicados da dignidade da pessoa humana, pois instrumentaliza o ser humano para fins comerciais alheios a sua existência. O atributo essencial da teoria secular kantiana, a autonomia e autodeterminação moral (KANT, 2018), é severamente afetada por tecnologias que manipulam a vontade humana. A autonomia, segundo Kant (2018, p. 78), “[...] é a base da dignidade da natureza humana e de toda natureza racional”.

Ronald Dworkin (2009) apresenta um imperativo conceito negativo de dignidade: “as pessoas têm o direito de não serem vítimas da indignidade, de não ser tratadas como demonstração de desrespeito. Toda sociedade civilizada tem

LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p.161-174, set./dez. 2023

padrões e convenções que definem essas indignidades, que diferem conforme o lugar e a época em que se manifestam”. Porém, para ele, o direito à dignidade deve ser visto relacionado a dimensão do valor intrínseco da vida humana, nominada de “interesse crítico”, já que:

[...] o direito de uma pessoa a ser tratada com dignidade é o direito a que os outros reconheçam seus verdadeiros interesses críticos: que reconheçam que ela é o tipo de criatura cuja posição moral torna intrínseca e objetivamente importante o modo como sua vida transcorre. A dignidade é um aspecto central do valor que examinamos ao longo de todo esse livro: a importância intrínseca da vida humana. (DWORKIN, 2009, p. 337).

É fundamental que o valor intrínseco da vida humana, a sua dignidade, esteja no âmago da sociedade do conhecimento. Isso requer a construção de uma infraestrutura digital que respeite a privacidade, promova a transparência e garanta a equidade. Assim, é necessário que se consagre o princípio de tratamento com igual interesse, isto é, implica-se em promover o bem-estar geral ou de um particular sem recorrer a cálculos utilitaristas. O avanço científico-tecnológico ou o crescimento econômico não podem comprometer o núcleo duro dos direitos fundamentais.

## **5 CONCLUSÃO**

Ao analisar o complexo entrelaçamento do capitalismo de vigilância com a sociedade do conhecimento no século XXI, torna-se evidente que a digitalização e a monetização de informações pessoais criaram um paradigma completamente novo, desafiando conceitos basilares de direitos, como a dignidade humana, privacidade, ética, além de subverter a própria natureza do conhecimento na sociedade contemporânea.

A potencial invasão de privacidade surge como um problema significativo neste contexto, pois a coleta de dados – normalmente sem o consentimento explícito dos envolvidos – e os termos jurídicos longos e complexos nos contratos de serviço, restam por comprometer a capacidade dos indivíduos em compreender e consentir sobre o uso de suas informações pessoais. Esta dinâmica cria uma preocupação emergente com respeito à dignidade humana, a autodeterminação, a liberdade e a

isonomia.

É essencial destacar a necessidade de abordar esses desafios de maneira holística e interdisciplinar, buscando novas maneiras de conciliar a tecnologia com a justiça social, os direitos fundamentais, em especial, a dignidade humana, com a promulgação de leis e regulamentações mais robustas para proteger a privacidade e a autonomia dos indivíduos no mundo digital. Além disso, deve-se considerar como as práticas e princípios do capitalismo de vigilância podem ser reformados ou substituídos por modelos mais éticos e justos, como a neuroética – que busca estabelecer balizas éticas e jurídicas – da teoria kantiana e das reflexões de Ronald Dworkin, as quais expressam preocupação com a dignidade da pessoa humana. Portanto, o paradigma atual, que prioriza o lucro e instrumentaliza as pessoas, deve ser modificado para se explorar novas maneiras de organizar a economia digital para a promoção da equidade, da inclusão e da dignidade.

Em conclusão, o presente artigo expõe a paisagem complexa e multifacetada da sociedade do conhecimento e do capitalismo de vigilância, revelando uma necessidade imperativa de colocar o valor intrínseco da vida humana, a sua dignidade, no cerne desta nova era digital.

O Marco Civil da Internet e a LGPD são políticas públicas que visam proteger direitos fundamentais no ambiente digital. Todavia, a LGPD não atingiu seu fim precípuo, uma vez que a inaplicação de suas punições, e os valores baixos das multas, não desestimula os infratores, tornando-a ineficaz. Na mesma linha, o Marco Civil da Internet, por não estabelecer nenhuma responsabilidade direta as empresas que exploram os serviços de mídias digitais (Big Techs) pela inércia na moderação de conteúdos patentemente ilegais ou violação da autodeterminação do indivíduo (manipulados pelos algoritmos), não consegue responder às necessidades emergentes pela rápida evolução tecnológica.

Por isso, a construção de leis e regulamentações que respeitem a privacidade, promovam a transparência e garantam a equidade, emerge como um imperativo ético, social e legal, no qual o maior desafio reside em conciliar o avanço científico-tecnológico e o crescimento econômico, com a efetiva aplicação e respeito aos direitos fundamentais, assegurando que o progresso não comprometa, mas antes, enriqueça e dignifique a própria existência humana.



## REFERÊNCIAS

AHO, Brett; DUFFIELD, Roberta. Beyond surveillance capitalism: Privacy, regulation and big data in Europe and China. **Economy and Society**, 49:2, 187-212, 04 mai. 2020. Disponível em: DOI: 10.1080/03085147.2019.1690275. Acesso em: 21 jul. 2023.

BARRETO, Raquel Goulart. Discursos sobre a inclusão digital. Porto Alegre: **Revista Eletrônica da PUCRS**, Educação, v. 38, n. 3, p. 319-328, set.-dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2015.3.21771>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Democracia, mídias e liberdade de expressão. Aula magna da faculdade de direito da UFRGS. YouTube, 05 jul. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XIbUNvHanfQ>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BOUCHER, Philip. **How artificial intelligence works**. European Parliamentary Research Service, 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/religious-and-non-confessional-dialogue/events/en-20190319-how-artificial-intelligence-works.pdf>. Acesso em 03 ago. 2023.

CASTELFRANCHI, C. Six critical remarks on science and the construction of the knowledge society. **Journal of Science Communication**, 2007, 6(4), 1-3. Disponível em: [https://jcom.sissa.it/sites/default/files/documents/Jcom0604\(2007\)C03.pdf](https://jcom.sissa.it/sites/default/files/documents/Jcom0604(2007)C03.pdf). Acesso em: 28 jul. 2023.

DUNKER, Christian; TEZZA, Cristovão; FUKS, Julián; TIBURI, Marcia; SAFATLE, Vladimir. **Ética e pós-verdade**. Porto Alegre: Dublinense, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Domínio da vida**: aborto, eutanásia e liberdades individuais. – trad. Jefferson Luiz Camargo. 2ª. ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

GALIMBERTI, Umberto. **Psiche e Techne**: o homem na idade da técnica. trad. José Maria de Almeida. – São Paulo: Paulus, 2006.

GERHARDT, Manuela M. Soares. Direitos e garantias fundamentais na era digital: o marco civil da internet e o princípio da proporcionalidade. **Conteúdo Jurídico**, 31 out. 2023. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/63629/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. – trad. Inês A. Lohbauer. – São Paulo: Martin Claret, 2018.

MASSMANN, Diogo Fernando. Neuroética: nota em neuromarketing e tomada de decisão. *In*: TAUCHEN, Jair; CASTANHEIRA, Nuno; OLIVEIRA, Nythamar de (org.).

LexCult, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p.161-174, set./dez. 2023

**Bioethics e Neuroethics in Global Pandemic Times.** Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2020, p. 139-156.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política: o processo de produção do capital. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1, t. 1. (Os Economistas).

NAHRA, Cinara. Neuroética para todos. *In:* TAUCHEN, Jair; CASTANHEIRA, Nuno; OLIVEIRA, Nythamar de (org.). **Bioethics e Neuroethics in Global Pandemic Times.** Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2020, p. 67-76.

STAHL, B.; SCHROEDER, D.; RODRIGUES, R. Surveillance Capitalism. *In:* **Ethics of Artificial Intelligence.** Springer Briefs in Research and Innovation Governance. Springer, Cham, 02 nov. 2022. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-17040-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-031-17040-9_4). Acesso em: 18 jul. 2023.

STATISTA, Inc. Global revenue of the market research industry from 2008 to 2022 with a forecast for 2023. **Statista** [online], Business Services, 05 mai. 2023. Disponível em: <https://velocityglobal.com/blog/gig-economy-statistics>. Acesso em 22 jul. 2023.

WESSELS, Bridgette et al. **Open Data and the Knowledge Society.** Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/31743/1/625332.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância.** Tradução de George Schlestinger. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021. Versão *Kindle*.