

Aline Araújo Passos  
Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
(Organizadoras)

# Anais do V Seminário de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito

Faculdade de Direito da UFJF  
(Campus Universitário, Rua José Lourenço Kelmer, s/n - São Pedro, Juiz de Fora - MG,  
36036-900)  
2021

V Seminário de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito da UFJF (SEMPEX);  
(8 a 30 novembro 2021: Juiz de Fora, MG).

Anais do V Seminário de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito (SEMPEX)  
– Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF / Organizadores: Aline Araújo Passos;  
Luciana Gaspar Melquíades Duarte – Juiz de Fora: Faculdade de Direito, 2021.

85 p.

ISSN 2764-0078

1. Direito. I. Aline Araújo Passos; II Duarte, Luciana Gaspar Melquíades. III. Título.

CDU 34

## SUMÁRIO

EDITORIAL.....	4
1. A PROPORCIONALIDADE DAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19: ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE O BRASIL .....	5
2. NÚCLEO DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA PROMOÇÃO DA INCLUSÃO.....	8
3. CONFLITOS NORMATIVOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19: ESTUDO DA OPOSIÇÃO ENTRE DIREITO À SAÚDE X LIVRE INICIATIVA.....	16
4. ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO EM MINAS GERAIS: ZONA DA MATA E CAMPO DAS VERTENTES .....	19
5. INICIAÇÃO CIENTÍFICA: TRIBUTAÇÃO JUSTA COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO: O ESTÍMULO AO CÍRCULO VIRTUOSO DA RECICLAGEM .....	23
6. BENEFÍCIOS FISCAIS PARA PESSOAS COM DOENÇAS GRAVES .....	26
(PROJETO DE EXTENSÃO).....	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
7. BENEFÍCIOS FISCAIS PARA PESSOAS COM DOENÇAS GRAVES .....	28
8. TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DA NOVA REALIDADE ECONÔMICA: NOVOS DESAFIOS GERADOS PELA REVOLUÇÃO DIGITAL E PELA PANDEMIA..	37
9. PANDEMIA COVID-19 E DIREITO À VIDA – RESPOSTAS DISTINTAS CONFORME O SISTEMA DE SAÚDE DO ESTADO: ESTUDO COMPARADO EM DIFERENTES REALIDADES .....	41
10. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:.....	48
DIREITO À SAÚDE, LEIS DE COLISÃO E SUA VERIFICAÇÃO POR MEIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL.....	48
11. JUDICIALIZAÇÃO X POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SIMÃO PEREIRA.....	50
12. STF E REFORMA TRABALHISTA: DISPUTAS SOBRE O DIREITO DO TRABALHO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	53
13. FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: A MERCANTILIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM JUIZ DE FORA A PARTIR DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2018	58
14. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM CONDIÇÕES FÁTICAS DESFAVORÁVEIS – PRINCÍPIOS RELACIONADOS E DELIMITAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL .....	61
15. O OCASO DA DEMOCRACIA, O FENÔMENO DAS MASSAS E O EXEMPLO BRASILEIRO.....	66
16. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA AO DIREITO – APARÊNCIA E ESSÊNCIA .....	71
17. O IMPACTO DA REGULAMENTAÇÃO DO MANDADO DE INJUNÇÃO (LEI Nº 13.300/2016) NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS .....	76
18. FATORES DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO BRASIL.....	83

## EDITORIAL

Com o objetivo precípua de divulgar estudos, pesquisas e atividades de extensão de nossa comunidade acadêmica, buscando o compartilhamento de ideias e experiências, realizou-se, entre os dias 08 a 30 de novembro de 2021, a mostra V Seminário de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito da UFJF.

A organização do evento foi empreendida pela Direção da Faculdade de Direito da UFJF, com o suporte técnico-administrativo da Secretaria da Faculdade, concretizando objetivos traçados no projeto pedagógico do curso e no planejamento estratégico da gestão 2018/2022.

Os presentes ANAIS são a reunião dos resumos referentes a 18 trabalhos recebidos na mostra. Tais resumos são de autoria de professores da UFJF, de distintas áreas e departamentos, bem como de alunos e ex-alunos da graduação e da pós-graduação em Direito.

A diversidade de temáticas discutidas evidencia a multi e interdisciplinaridade do evento, reflexo da rica pluralidade que caracteriza nossa instituição, permitindo aos professores e aos alunos da Faculdade, bem como ao público externo interessado, o conhecimento da produção e das reflexões de nosso corpo docente e discente.

Agradecemos a todos e todas que participaram, contribuindo significativamente para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão no âmbito na universidade pública, promovendo autoconhecimento, integração e crescimento institucional.

Juiz de Fora, 09 de dezembro de 2021.

Aline Araújo Passos e Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Diretora e Vice-Diretora da Faculdade de Direito da UFJF – gestão 2018-2022

## 1. A PROPORCIONALIDADE DAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19: análise empírica sobre o Brasil<sup>1</sup>

(O resumo se refere à pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação  
em Direito e Inovação da UFJF)

Luciana Gaspar Melquíades Duarte<sup>2</sup> e  
Gabriel Lima Miranda Gonçalves Fagundes<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** proporcionalidade, ações e omissões, pandemia.

### Apresentação

A pandemia de COVID-19, que assola o Brasil desde março de 2020, gerou uma crise social de enorme magnitude, somada ao agravamento da crise financeira e política já observada. Tal situação de crise, para Carvalho Filho (2020, p. 851-852), se configurou um afastamento das condições normais de vida, ensejando uma maior intervenção do Estado. O autor ressalta que a própria Constituição permite a utilização de mecanismos excepcionais restritivos de direitos em situações de crise nacional, sob o fundamento de preservação da ordem constitucional. No entanto, tais medidas excepcionais autorizadas ao Executivo possuem como limite material a necessidade da sua adoção para tentar atenuar ou fazer cessar a situação de “anomalia social”, e como limite temporal a duração desse estado anômalo (CARVALHO FILHO, 2020, p. 855).

Assim, em tese, é constitucional a adoção de medidas restritivas de direitos que visem combater a pandemia, devendo ser feito o controle caso a caso por meio da máxima da proporcionalidade defendida por Robert Alexy, por se tratar de conflito entre direitos fundamentais, notadamente os direitos à vida e à liberdade (CARVALHO FILHO, 2020, p. 858). Desse modo, esta pesquisa busca verificar se as conclusões teóricas apresentadas por Carvalho Filho (2020) encontram correspondência na realidade brasileira.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo responder empiricamente se houve proporcionalidade nas medidas de combate à pandemia de COVID-19 adotadas pelo Estado brasileiro em relação à gravidade do quadro epidemiológico e à proteção do direito à vida da população, entre março de 2020 a agosto de 2021.

Parte-se da hipótese de que as ações e omissões do Poder Executivo tiveram correspondência com o que era exigido nas fases de agravamento da pandemia, tal como afirma Carvalho Filho (2020) teoricamente.

### Metodologia de trabalho

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi realizada com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

<sup>2</sup> Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestra em Direito Administrativo pela UFMG e bacharela em Direito pela UFJF. Professora adjunta de Direito Constitucional e Administrativo da UFJF. Professora do Mestrado em Direito e Inovações da Faculdade de Direito da UFJF. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9612622153460207>.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito e Inovação na Faculdade de Direito da UFJF. Bolsista do Programa de Apoio à Pós-Graduação da FAPEMIG. Pós-graduando em Direito Administrativo na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas). Advogado. Bacharel em Direito pela UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora – MG (Brasil). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9967196076868558>. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/gabriellimamiranda/>.

A pesquisa é caracterizada como empírica com abordagem qualitativa e dedutiva. Primeiramente foram coletados dados sobre as ações/omissões de combate à pandemia de COVID-19 no Brasil, por meio do *site Our World in Data* (RITCHIE, *et al.*, 2021), e sobre o número diário de óbitos<sup>4</sup>, por meio do *site* MonitoraCovid-19 (FIOCRUZ, 2020), de 01/01/20 a 30/08/21. Os dados numéricos foram tabulados da seguinte forma:

- a. Data;
- b. Número de óbitos diários notificados;
- c. Grau de implementação de medidas de fechamento de escolas;
- d. Grau de implementação de medidas de fechamento de locais de trabalho;
- e. Grau de implementação de medidas de cancelamento de eventos públicos;
- f. Grau de implementação de medidas de restrição a reuniões públicas;
- g. Grau de implementação de medidas de fechamentos de transporte público;
- h. Grau de implementação de restrições para ficar em casa;
- i. Grau de implementação de campanhas públicas de informação;
- j. Grau de implementação de restrições à movimentação interna pelo país;
- k. Grau de implementação de medidas de controle em viagens internacionais;
- l. Grau de abrangência das políticas de testagem;
- m. Grau de extensão do rastreamento de contato;
- n. Grau de implementação de políticas de uso de máscaras;
- o. Grau de disponibilização de vacinas contra COVID-19 para a população;
- p. Grau de implementação de políticas de manutenção da renda para as pessoas;
- q. Grau de implementação de políticas de alívio de dívida ou de contratos;

De forma a se visualizar a correlação entre o grau de aplicação de uma medida e a gravidade da violação ao direito à vida durante a pandemia, os dados foram transformados em gráficos lineares, com eixo X contendo as datas e o eixo Y contendo informações em duas linhas, uma sempre com o número diário de óbitos notificados e outra com o grau de alguma medida estudada.

Cumpramos ressaltar que os dados do *Our World in Data* não distinguem as medidas adotadas pelos Estados e pela União, de modo que o grau elencado pode não se aplicar a todos os níveis federativos. Para tanto, os pesquisadores alertam que um país é codificado com base na política mais rigorosa em nível subnacional para algumas medidas pesquisadas.

Por fim, os gráficos foram analisados da seguinte forma: quanto maior o número de óbitos diários e a sua tendência de crescimento para os próximos dias, maior deverá ser o grau de implementação das medidas de combate à pandemia, sob pena de poder se vislumbrar negligência/omissão ou abuso de poder pelo Estado brasileiro na crise pandêmica.

## Resultados

Os resultados já obtidos permitem concluir que, em geral, houve proporcionalidade nas ações do Estado brasileiro de combate à pandemia durante as fases de maior gravidade, tal como defendia Carvalho Filho (2020) no campo teórico. Outro resultado interessante que se pode observar da análise dos gráficos diz respeito ao impacto inversamente proporcional da disponibilização da vacina para a população em geral para a diminuição do número de óbitos, o que dialoga com a pesquisa realizada por Duarte e Oliveira (2020). Na pesquisa mencionada, os autores concluíam, a partir da análise comparativa entre diversos países, que a adoção de

---

<sup>4</sup> Foram considerados o número de óbitos diários para definir a gravidade do quadro epidemiológico para a proteção do direito à vida. Tal escolha se deve pela melhor mensuração da maior violação à vida devido às complicações da doença, bem como por apresentar menor risco de subnotificação, já que no Brasil a testagem pública se restringiu para casos graves na maior parte do período da pandemia.

medidas de contenção, a completude do sistema de saúde ou o seu financiamento, tomados por si só, não significaram, necessariamente, sucesso ou não no combate à pandemia. Esta pesquisa tem mostrado que a vacinação é uma medida que pode determinar, por si só, o controle da crise.

### Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. CRISES, PANDEMIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: o perigo nas interseções. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 847-860, dez. 2020. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/565>. Acesso em: 01 nov. 2021. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i3.565>.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Lucas Barros de. Sistemas Públicos de saúde e medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus: uma análise comparativa entre diversos países do mundo. *In*: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Víctor Luna (org.). **Direito à Saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

FIOCRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT). **MonitoraCovid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bigdata-covid19.iciict.fiocruz.br/>. Acesso em: 26 out 2021.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic. **Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper**, n. 2020-52, University of Chicago Public Law Working Paper n. 747, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>. Acesso em: 06 abr. 2021.

RITCHIE, Hannah *et al.* **Coronavirus Pandemic (COVID-19)**. Reino Unido, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em: 01 set. 2021.

## 2. NÚCLEO DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: a extensão universitária na promoção da inclusão

Raquel Bellini de Oliveira Salles<sup>1</sup>

Aline Araújo Passos<sup>2</sup>

Emanuel Matheus Sporch Ferreira, Yan Mendes Alexandre, Vinícius de Oliveira Barbosa,  
Juliana Maria Santos da Silva Souza e Mirele de Carvalho Andrade<sup>3</sup>

Isabela Helena Búfalo Gama Fernandes, Maria Teresa Torido Souto, Erika Brito de  
Souza Fonseca Rodrigues, Maria Clara Rodrigues Moraes, João Pedro Tavares Gomes,  
Marcela Pinheiro Braga, Stephanie de Sá Costa, Thaís Tirado Freire Ferreira, Carolina  
Paschoalim de Mello, Milena Teixeira de Faria Pereira, Ana Clara Souza Andrade, Júlia  
Guarino Dolavale<sup>4</sup>

**Palavras-chave:** Pessoa com deficiência; direitos; inclusão; extensão universitária.

### Apresentação

O Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência é um projeto de extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, em desenvolvimento desde julho de 2017, coordenado pelas Professoras Raquel Bellini de Oliveira Salles e Aline Araújo Passos, com a colaboração do Professor Márcio Faria e do Técnico-Administrativo Alisson de Almeida Santos a partir de 2021.

O projeto dedica-se à prestação de assessoria jurídica gratuita a pessoas com deficiência de baixa renda e suas famílias, operando instrumentos de tutela individuais e coletivos; à realização de pesquisa e monitoramento da evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial no tocante aos direitos das pessoas com deficiência; à promoção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência por meio de mecanismos de informação e de conscientização geral; e à articulação de parcerias com instituições públicas e privadas para a realização de iniciativas conjuntas voltadas à inclusão.

Referidas ações extensionistas são pautadas nos valores da universidade pública e na reciprocidade a ser estabelecida com a sociedade, com vistas à formação humanista dos alunos e ao fortalecimento de uma consciência social inclusiva.

A justificativa para a concepção do projeto está na necessidade de se conferir efetividade à tutela jurídica da pessoa com deficiência mediante diálogos e iniciativas interdisciplinares, que invocam saberes da ciência do Direito, em suas variadas ramificações, tais como o direito

---

<sup>1</sup> Coordenadora do projeto de extensão “Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência”. Professora Associada de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre e Doutora em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Civil pela Università di Camerino – Itália. Advogada. E-mail: raquel.bellini@ufjf.edu.br.

<sup>2</sup> Coordenadora do projeto de extensão “Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência”. Professora de Direito Processual Civil e Diretora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre e Doutora em Direito das Relações Sociais – Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogada. E-mail: aline.passos@ufjf.edu.br.

<sup>3</sup> Discentes de graduação da Faculdade de Direito da UFJF e extensionistas do projeto “Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência” no ciclo iniciado em março de 2020.

<sup>4</sup> Discentes de graduação da Faculdade de Direito da UFJF e extensionistas do projeto “Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência” no ciclo iniciado em julho de 2021.



constitucional, civil, processual, trabalhista, previdenciário, tributário e penal, e de outras ciências, bem como experiências intersetoriais e interinstitucionais.

O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas de 2007, que culminou na promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015). Esta previu uma série de direitos, entre eles o direito à acessibilidade física e comunicacional, à saúde, à educação, ao trabalho, à cultura, ao lazer e às tecnologias assistivas, além de ter superado a concepção da pessoa com deficiência como absolutamente incapaz, disciplinado o processo judicial de tomada de decisão apoiada e aprimorado o instituto da curatela. Tais mudanças legislativas tiveram por escopo assegurar não só a dignidade da pessoa com deficiência, mas, sobretudo, sua plena inclusão social, na perspectiva dos direitos fundamentais.

Todavia, com base na experiência do presente projeto em anos anteriores, na observação analítica de fatos sociais e em relatos de pessoas com deficiência e suas famílias, constata-se que, decorridos mais de dez anos após a Convenção da ONU, ainda não é possível dizer que vivemos numa sociedade plenamente inclusiva. O maior óbice é a ausência de um real reconhecimento de tais pessoas, bem como de qualificação e engajamento de todos os envolvidos. Faz-se ainda necessário superar o modelo da prescindência e o modelo médico no tratamento das pessoas com deficiência, arraigados social e culturalmente, para se construir um concreto modelo social inclusivo, enfrentando-se, primeiramente, os desafios que se mostram mais urgentes, afetos à linguagem, à acessibilidade, à educação e à empregabilidade.

Conforme último censo demográfico realizado pelo IBGE, em 2010, cujos resultados foram divulgados em 2012, 6,2% da população brasileira e cerca de 20% da população juizforana apresenta algum tipo de deficiência, seja ela auditiva, visual, física ou intelectual. Os números evidenciam a importância social do presente projeto, cujo enfoque precípua é a prestação de assessoria jurídica especializada a tais pessoas e suas famílias, especialmente àquelas de baixa renda.

A Convenção da Organização das Nações Unidas de 2007, seguida pela Lei Brasileira de Inclusão, trouxe inegavelmente uma mudança de orientação no modelo de tratamento da pessoa com deficiência (MENEZES, 2020), que passa a ser um modelo social, a ensejar o redimensionamento de tal pessoa nas diversas áreas da vida. Antes disso, haviam sido concebidos outros modelos: o modelo da prescindência e o modelo médico. Segundo o primeiro, as causas originárias das deficiências tinham um fundamento religioso, sendo entendidas como mensagens “diabólicas”, e pessoas com deficiência e suas vidas eram consideradas “inúteis”. A sociedade, portanto, “prescindiria” dessas pessoas. Já o modelo médico decorria dos padrões científicos da modernidade e encarava a deficiência como condição patológica, de natureza individual. A pessoa deveria ser tratada com intervenções médicas, deveria ser “reparada”, para tornar-se, o quanto possível, “normal”. Diversamente, no modelo social, a deficiência é um problema geral que exige intervenções na sociedade e pela sociedade; as causas da deficiência não são religiosas, nem somente médicas; são predominantemente sociais, por insuficiência de meios, serviços ou instrumentos adequados para realizar a inclusão.

Ocorre que a ausência de reconhecimento (HONNETH, 2009, p. 125) revela-se o maior óbice à efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência e do pretendido modelo social, ameaçando a eficácia não apenas das normas internacionais, mas também das normas constitucionais e de seus regulamentos legais (BARBOZA; ALMEIDA, 2017, p. 10). O reconhecimento é, assim, a ponte necessária para que seja possível, mais do que integrar, incluir as pessoas com deficiência. A inclusão, diversamente da mera integração, embora com esta não seja incompatível, chama a sociedade à ação, por exigir que se adapte para acolher tais pessoas.

A integração, na realidade, já era buscada antes mesmo da Convenção de 2007, o que pode ser exemplificado por diversas normas constantes da Constituição Federal de 1988, de natureza mais assistencialista. Para além da integração, contudo, mostra-se crucial promover a

inclusão, reafirmando-se e fortalecendo-se a autonomia das pessoas com deficiência, para o que os esforços não devem ser apenas delas, mas de toda a sociedade. Isso requer, a partir do reconhecimento, também qualificação e engajamento de todos os envolvidos.

A qualificação da sociedade deve ocorrer, primeiramente, no plano da linguagem, mediante a superação de terminologias imprecisas, preconceituosas ou discriminatórias. Além disso, é necessário superar os preconceitos oriundos da falta de conhecimento sobre as causas das deficiências, em sua multiplicidade, complexidade e particularidades, o que carece de informação. A qualificação social requer um processo de assimilação cultural da coexistência e da convivência entre diferenças, o que a educação, em todas as fases de formação, deve zelar para que aconteça, contribuindo para uma conscientização mais enraizada sobre como se comunicar, como tratar e como se relacionar com as pessoas com deficiência, além de viabilizar vínculos e trocas. A capacitação da sociedade também requer a preparação dos profissionais, em todas as áreas, carreiras e níveis, para o acolhimento de tais pessoas, o que pode se realizar mediante a inserção nos currículos dos cursos técnicos e superiores, inclusive de maneira transdisciplinar, de temáticas afetas às pessoas com deficiência, às suas especificidades, aos seus direitos.

O engajamento social, por seu turno, deve repercutir iniciativas privadas e públicas atentas às necessidades de tais pessoas como usuárias de serviços, consumidoras, contratantes, contribuintes e aos seus interesses existenciais e patrimoniais afetos à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à locomoção, à informação, à cultura e ao lazer, propiciando-lhes condições suficientes de acessibilidade, de comunicação e de independência tanto quanto possível. Faz-se inarredável “a implementação de políticas públicas, programas sociais e serviços adaptados que permitam a superação de barreiras” (BARBOZA; ALMEIDA, 2017, p. 25), o que não é sustentável sem planejamento de curto, médio e longo prazos, sem metas e sem discussões orçamentárias que coloquem em pauta os direitos das pessoas com deficiência, de modo a evitar a frequente alegação de “reserva do possível” em face de suposta escassez de recursos financeiros.

Nesse cenário, o empreendimento de projetos de extensão como o presente é mecanismo de promoção do reconhecimento das pessoas com deficiência, reafirmando a função promocional do Direito, segundo Norberto Bobbio (2007), para a construção de uma sociedade efetivamente inclusiva (SALLES; PASSOS; ZAGHETTO, 2019).

Os principais beneficiários do projeto são pessoas com deficiência de baixa renda e suas famílias, que necessitam de assessoramento jurídico para a defesa de seus direitos judicial ou extrajudicialmente. Na medida, porém, em que as pessoas com deficiência são consideradas mais vulneráveis no âmbito social, vêm sendo oferecidas consultorias, informações úteis e esclarecimentos jurídicos a todos os que buscam o apoio do Núcleo. O assessoramento jurídico é oferecido, também, no âmbito de entidades que atuam na assistência das pessoas com deficiência. A atuação da equipe volta-se tanto à defesa de direitos individuais quanto à defesa de direitos coletivos do grupo em tela, inclusive para propor a realização de políticas públicas em nível municipal, estadual ou federal que possam impactar positivamente na proteção e inclusão das pessoas que constituem o público-alvo do projeto. Para além disso, pode-se afirmar que o projeto, na medida em que igualmente busca fomentar uma consciência social inclusiva, sobretudo por meio de informações divulgadas em suas redes sociais, tem também como beneficiário o público em geral.

Os objetivos e metas do projeto são, em síntese: oferecer, a partir da compreensão das transformações ocorridas no ordenamento jurídico pátrio, atendimento e assessoramento jurídico especializado a pessoas com deficiência de baixa renda e suas famílias; contribuir, a partir da perspectiva do Direito, para o fortalecimento de uma cultura inclusiva; e articular parcerias com instituições públicas e privadas para a realização de iniciativas conjuntas voltadas à inclusão.

Para a realização dos objetivos descritos, as ações do projeto são orientadas pelas seguintes metas: (i) identificar as transformações conceituais, estruturais e funcionais dos institutos jurídicos que tutelam a pessoa com deficiência, bem como compreender novos institutos, à luz da normativa internacional, constitucional e infraconstitucional; (ii) aprofundar pesquisas e realizar produções científicas voltadas à efetivação dos direitos das pessoas com deficiência, bem como acompanhar e analisar criticamente as orientações jurisprudenciais; (iii) fomentar nos alunos o interesse pela realização de atividades de apoio a pessoas com deficiência, contribuindo para o desenvolvimento de novos extensionistas e atores sociais em tal área; (iv) estabelecer diálogo com as entidades de apoio e com as pessoas com deficiência, buscando diagnosticar suas principais demandas jurídicas e identificar os instrumentos mais adequados para a defesa de seus direitos; (v) produzir material informativo e realizar eventos para conscientização das próprias pessoas com deficiência, de suas famílias e da comunidade em geral acerca dos direitos de tais pessoas, buscando concretizá-los; (vi) prestar assessoria jurídica permanente e especializada no âmbito do Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência, em funcionamento nas dependências do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito da UFJF; (vii) buscar a solução judicial ou extrajudicial de conflitos para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência; (viii) acompanhar processos legislativos sobre o tema e atuar em audiências públicas, no intuito de promover discussões para a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

### **Metodologia de trabalho**

O projeto, dando continuidade aos trabalhos iniciados desde 2017, vale-se de metodologia atenta à necessidade de maior aproximação entre a Universidade e a sociedade, com vistas a permitir que o trabalho de pesquisa que respalda as atividades extensionistas de cunho jurídico possa não só repercutir na formação do corpo discente da Faculdade de Direito, mas, sobretudo, seja realizado para assegurar a ampliação da defesa dos direitos das pessoas com deficiência a partir de suas necessidades e percepção sobre os inúmeros desafios verificados no âmbito da sociedade.

As atividades de extensão serão realizadas em concomitância com atividades de pesquisa voltadas à compreensão e ao aprofundamento, sobretudo, das inovações trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, bem como à reflexão crítica sobre os inúmeros temas jurídicos que impactam na vida das pessoas com deficiência.

As ações extensionistas são divididas em quatro importantes eixos, considerando os seguintes segmentos: (i) instituições que auxiliam e promovem a inclusão das pessoas com deficiência na cidade de Juiz de Fora; (ii) órgãos públicos que atuam na assistência e defesa dos direitos das pessoas com deficiência na cidade de Juiz de Fora; (iii) pessoas com deficiência e suas famílias, especialmente as de baixa renda; e (iv) sociedade civil.

Quanto ao primeiro eixo, os docentes e discentes envolvidos realizam visitas às instituições não governamentais que trabalham pela inclusão das pessoas com deficiência na cidade de Juiz de Fora, oportunidade em que conhecem o público atendido, suas principais necessidades, as iniciativas adotadas e eventuais demandas de assessoria jurídica para enfrentamento das barreiras que impedem ou dificultam a inclusão das pessoas com deficiência no contexto social e o exercício de seus direitos.

No que se refere ao segundo eixo, também são realizadas visitas às entidades e aos órgãos públicos situados na cidade de Juiz de Fora com atuação voltada à assistência da pessoa com deficiência e levantadas informações sobre as políticas públicas desenvolvidas.

Relativamente ao terceiro eixo, dedicado diretamente às pessoas com deficiência e suas famílias, são produzidos materiais informativos, promovidos eventos abertos à comunidade interna e externa à ambiência universitária para discutir temas de caráter jurídico de interesse

das pessoas com deficiência, bem como realizados atendimentos às pessoas com deficiência e seus familiares.

Enfim, no tocante ao quarto eixo, voltado à sociedade em geral, o projeto vem aprimorando e intensificando ações em curso, realizando campanhas informativas por veículos impressos e mídia digital, aperfeiçoando o fluxo de postagens nos respectivos perfis do Facebook e Instagram, visitando escolas públicas e privadas para a exibição de filmes e rodas de conversa, oferecendo eventos, palestras e cartilhas a grupos de pessoas e organizações interessadas e publicando artigos científicos em periódicos nacionais e internacionais.

Há que se ressaltar que, no período de suspensão das atividades presenciais por força da pandemia da Covid-19, as visitas e trabalhos em campo tiveram que ser suspensos, de modo que os atendimentos e relações com organizações puderam ser mantidos apenas virtualmente, sendo que os eventos puderam ser realizados somente em formato online.

No que diz respeito à relação do presente projeto com o projeto pedagógico do curso de Direito e ao seu impacto na formação discente,<sup>5</sup> o mesmo dialoga com toda a construção teórica do eixo de formação fundamental do referido curso, que busca compreender a origem, evolução e aplicação dos direitos humanos, com aprofundamento na temática da tutela jurídica das pessoas com deficiência. Além disso, o presente projeto também amplia o desenvolvimento do eixo de formação prática, merecendo destaque o objetivo deste no sentido de proporcionar aos acadêmicos condições para o exercício profissional e a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos dois outros eixos, quais sejam, de formação fundamental e de formação profissional.

Os discentes, em suas atividades de pesquisa voltadas à extensão, têm oportunidade de se aprofundar na temática de direitos humanos, que lhes assegurará o conhecimento da legislação e da fundamentação teórica desenvolvida sobre a proteção das pessoas com deficiência. Trata-se de proposta interdisciplinar, que oferece conhecimento complementar e especializado sobre importante área do Direito, cujo estudo não é oferecido de forma sistematizada durante a graduação.

A pesquisa associada à extensão permite, outrossim, que os envolvidos no projeto vivenciem a diversidade e, assim, venham efetivamente a participar, na sua vida profissional, como verdadeiros atores da construção de uma sociedade mais solidária e igualitária.

As atividades extensionistas de visitas às entidades de apoio às pessoas com deficiência são capazes de viabilizar a compreensão da realidade e das dificuldades enfrentadas diariamente no acompanhamento e suporte oferecidos, a fim de assegurar a construção de um sistema dialógico de assessoramento jurídico a essas pessoas.

Além disso, o conhecimento das políticas públicas, com a realização de visitas a entidades e órgãos governamentais, enseja suporte adequado para esclarecimentos aos beneficiários e para a busca, judicial ou extrajudicialmente, de sua concretização, quando necessário.

Os objetivos do projeto evidenciam nítida relação entre ensino, pesquisa e extensão, buscando concretizar o princípio da indissociabilidade entre esses três pilares diretores da universidade, e, por conseguinte, o imperativo constante do artigo 207 da Constituição Federal. O Núcleo permite, assim, dentro dos limites traçados e mediante contato direto com a comunidade, a assunção da extensão como uma das dimensões da vida acadêmica, oportunizando aos discentes a vivência do processo ensino-aprendizagem além da sala de aula, com a possibilidade de articularem a universidade com a sociedade, mediante o diálogo a ser estabelecido com as entidades de apoio às pessoas com deficiência, numa enriquecedora troca de conhecimentos e experiências, sempre com o objetivo de fortalecer a cidadania das pessoas envolvidas.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.ufjf.br/direito/institucional/projeto-politico-pedagogico/>, acessado em: 08 nov. 2021.

A pesquisa, intimamente conexa com o ensino e a extensão, é pressuposta e contínua para a execução do projeto em todas as suas fases. Isso porque a tutela jurídica da pessoa com deficiência demanda conhecimento de diversos ramos do Direito e de outras áreas, cabendo ao extensionista, sob orientação dos professores coordenadores e colaboradores, identificar a solução jurídica mais adequada para cada situação trazida, o correto manejo de variados instrumentos jurídicos, extrajudiciais e judiciais, os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais aplicáveis, os custos envolvidos e, ainda, a viabilidade de novos mecanismos concebidos ou que venham a surgir no ordenamento brasileiro.

Em face da pandemia, o Núcleo teve sua metodologia de trabalho e, conseqüentemente, suas ações, devidamente ajustadas para que continuasse desempenhando seu escopo e impactando socialmente, no seguinte sentido: 1. Realização de atendimento por e-mail e telefone de pessoas com deficiência necessitadas de assessoria jurídica; 2. Encaminhamentos à distância dos assuntos afetos aos atendimentos ao público já realizados antes e durante o período de suspensão das atividades presenciais e realização de pesquisa de suporte para as orientações jurídicas demandadas; 3. Elaboração pelos extensionistas de resenhas livres sobre lives, webinars e eventos sobre direitos das pessoas com deficiência, para incentivar reflexões, debates e produção de material informativo; 4. Produção e/ou divulgação de orientações para enfrentamento da pandemia pelas pessoas com deficiência e suas famílias. Neste particular, vale observar que o estado de calamidade gerado pela pandemia ensejou um agravamento das barreiras já enfrentadas pelas pessoas com deficiência (SANTOS, 2020), tornando ainda mais urgente o aprimoramento do respectivo sistema de apoios (SALLES, 2021).

## Resultados

O Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência vem oportunizando atendimentos a número significativo de pessoas com deficiência, sobretudo de baixa renda. Entre as demandas apresentadas, tem-se questões de curatela, concessão de medicamentos e tratamentos, canabidiol, terapia ABA, benefícios previdenciários, passe-livre, acessibilidade, mobilidade e educação especial.

O projeto igualmente vem divulgando informações úteis, orientações e cartilhas sobre direitos das pessoas com deficiência, sobretudo por meio das páginas do projeto no Facebook e Instagram, no intuito de contribuir para a sedimentação de uma cultura social inclusiva. Também nesse sentido o Núcleo tem sido representado por seus integrantes em eventos online sobre a temática dos direitos das pessoas com deficiência, intensificando ações conjuntas com outros setores, tais como o Núcleo de Apoio à Inclusão da UFJF - NAI, do que é exemplo a realização do evento "Roda de Conversa - O direito à educação inclusiva: um diálogo interdisciplinar e interinstitucional", em fevereiro de 2020, com a participação das professoras Mônica Kassar, da área de educação, e Luana Adriano, da área do Direito, bem como com outros projetos de extensão da UFJF, tal como o projeto "Acessibilidade no espaço interior", da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, desenvolvido pelo grupo Arquitetura de Interiores, Design e Decoração (INTRA), do que é exemplo o "III Seminário [online] Acessibilidade – Limites e Possibilidades", realizado em agosto de 2020, no qual a coordenadora do presente, Raquel Bellini Salles, apresentou a "A experiência do Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência da Faculdade de Direito da UFJF".

O Núcleo igualmente vem buscando a apresentação de seus resultados em eventos nacionais e internacionais, tendo organizado, em 2019, o Seminário "Direito, Vulnerabilidade e Pessoa com Deficiência", e, em 2018, participado do Congresso Internacional Interdisciplinarity & Desarrollo, realizado em Medellín - Colombia pela Corporación Universitaria Americana. Participou, ainda, de outros congressos internacionais sobre direitos das pessoas com deficiência realizados nas cidades do Rio de Janeiro, em 2018, e de Fortaleza,

em 2019, e atuou na realização online do III Encontro Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência - Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e México em novembro de 2020, oportunidade em que também foi objeto de apresentação de trabalho.

O projeto avança na realização de novas parcerias, com diversas organizações não governamentais locais e outros projetos de extensão da UFJF, a exemplo do projeto da Medicina "Comunidade Saudável", coordenado pelo Prof. Márcio Alves, bem como com a RED CDPD - Red Iberoamericana de Expertos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>6</sup> bem como com o Ministério Público de Minas Gerais, Defensorias Públicas do Estado de Minas Gerais e da União, CRAS – Centro de Referência da Assistência Social do bairro Santa Cruz, de Juiz de Fora, e projeto Redecin – Brasil,<sup>7</sup> que tem por escopo a “Avaliação da Rede de Cuidados Integral à Pessoa com Deficiência no SUS”.

Como fruto das pesquisas que vêm sendo empreendidas desde 2017, o Núcleo viabilizou, por meio de suas professoras coordenadoras, alunos e ex-alunos extensionistas, diversas publicações, entre elas: a obra coletiva "Direito, Vulnerabilidade e Pessoa com Deficiência", organizada por Raquel Bellini Salles, Aline Araújo Passos e Juliana Gomes Lage; o artigo de autoria de Raquel Bellini Salles intitulado “O apoio às pessoas com deficiência em tempos de coronavírus e de distanciamento social”, in “Coronavírus e Responsabilidade Civil”, da Editora Foco, coordenado por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald e Roberta Densa; o artigo de autoria de Raquel Bellini Salles, Aline Araújo Passos e Nina Bara Zaghetto intitulado “A experiência extensionista do ‘Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência’ e necessidades prementes para a efetividade da lei brasileira de inclusão”, in “Pessoa com Deficiência – Estudos Interdisciplinares”, da Editora Foco, organizado por Ana Paula Barbosa-Fohrmann e Guilherme Magalhães Martins; o artigo de autoria de Raquel Bellini Salles intitulado "A responsabilidade civil das pessoas com deficiência e dos curadores após a Lei Brasileira de Inclusão", na Revista IBERC (online); e o artigo de Raquel Bellini Salles em co-autoria com Ana Beatriz Lima Pimentel, intitulado “Validade dos negócios jurídicos, prescrição, decadência e responsabilidade civil após a lei brasileira de inclusão”, in “Capacidade jurídica, deficiência e direito civil na América Latina”, da Editora Foco, coordenado por Joyceane Bezerra de Menezes, Renato Antonio Constantino Caycho e Francisco José Bariffi.

Preende-se, assim, continuar integrando pesquisa e extensão também com o escopo de elaborar e publicar artigos que tenham como ponto de partida as experiências e aprendizados advindos das práticas extensionistas.

Merece ainda destaque a ação extensionista Direito, Cinema e Inclusão, em desenvolvimento, voltada à elaboração de resenhas sobre filmes e documentários afetos à pessoa com deficiência, com o objetivo de promover reflexões e conscientização geral sobre os direitos das pessoas com deficiência.

Enfim, mesmo no cenário da pandemia, que ensejou a suspensão das atividades presenciais, foram realizados à distância atendimentos, com orientações jurídicas às pessoas assistidas, ajuizamento de novas ações de curatela e encaminhamentos de assuntos ao Ministério Público para a defesa de direitos das pessoas com deficiência; realização e participação de eventos online; elaboração de material informativo e de posts nas páginas do Núcleo, com orientações sobre direitos das pessoas com deficiência, inclusive para enfrentamento da pandemia; articulação de ações conjuntas com outros projetos no intuito de fortalecer e formalizar parcerias; produção de artigos publicados.

<sup>6</sup> Informações disponíveis em: <http://redcdpd.net/presentacion/>, acessado em: 08 nov. 2021.

<sup>7</sup> Sobre o referido projeto, cf. RIBEIRO, Kátia Suely Queiroz Silva et al.. Redecin Brasil: a construção metodológica de um estudo multicêntrico para avaliação da rede de cuidados à pessoa com deficiência. *Interface*, 25:e200767, 2021. Disponível em: <https://scielosp.org/article/icse/2021.v25/e200767/>. Acessado em: 29.09.2021.

As ações extensionistas relatadas demonstram a concretização de um trabalho coletivo e participativo na defesa das pessoas com deficiência, de forma a permitir maior visibilidade às questões dessas pessoas e a assegurar a ampliação do exercício de sua cidadania e a inclusão social.

### Referências

BARBOZA, H. H.; ALMEIDA JUNIOR, V. de A. Reconhecimento, inclusão e autonomia da pessoa com deficiência: novos rumos na proteção dos vulneráveis. In: BARBOZA, H. H.;

MENDONÇA, B. L. de; ALMEIDA JUNIOR, V. de A. (Coords.). *O Código Civil e o Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2017.

BOBBIO, N. *Dalla struttura alla funzione*. Roma: Editori Laterza, 2007.

DHANDA, A. Legal capacity in the disability rights convention: stranglehold of the past or lodestar for the future? *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, v. 34 (n. 2), 2007.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2009.

MADRUGA, S. *Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENEZES, J. B. de (Org.). *Direito das Pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2020.

POLI, L. C. Lei brasileira da pessoa com deficiência: análise sob a ótica da teoria do reconhecimento em Honneth. In: FIUZA, C. (Org.). *Temas relevantes sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

SALLES, R. B. O.; PASSOS, A. A.; ZAGHETTO, N. A experiência do “Núcleo de Direitos das Pessoas com Deficiência” e os desafios para a efetividade da Convenção das Nações Unidas de 2007. *Pensamiento Americano*, v. 11, n. 22, 14 may 2018.

SALLES, R. B. O.; PASSOS, A. A.; LAGE, J. G. *Direito, Vulnerabilidade e Pessoa com Deficiência*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2019.

SALLES, R. B. O. O apoio às pessoas com deficiência em tempos de coronavírus e de distanciamento social. In: MONTEIRO FILHO, C. E. do R.; ROSENVALD, N.; DENSA, R. *Coronavírus e responsabilidade civil*. 2. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

SANTOS, B. de S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.

### 3. CONFLITOS NORMATIVOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19: estudo da oposição entre direito à saúde x livre iniciativa

*Normative conflicts in the context of the COVID-19 pandemic: a study of the opposition  
between the right to health and free enterprise*

Luciana Gaspar Melquíades Duarte<sup>1</sup>  
Yuran Quintão Castro<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Pandemia. Estado de Direito. Direitos Fundamentais. Conflito. Direito à saúde. Livre iniciativa.

#### **Apresentação**

A pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (SARS-COV-2), oficialmente reconhecida em todo território nacional a partir do Decreto Legislativo nº 06 (BRASIL, 2020a), publicado em 06 de março de 2020, proporcionou diversos desafios à Administração Pública, que precisou adotar medidas céleres e cruciais para se tutelar o bem-estar social.

Essas iniciativas foram efetivadas, principalmente, por meio de decreto exarado pelo Poder Executivo. Para tanto, houve o respaldo da Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020b), que determinou medidas e estratégias de combate à pandemia em todo o território brasileiro. Assim, percebeu-se a coadunação ao Estado de Direito na elaboração de normas, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, que poderiam ensejar restrição a direitos.

Constatou-se, ademais, que o legislador federal ordinário, além de editar a referida legislação de maneira célere, logo em 06 de fevereiro de 2020, determinou que essa vigeria temporariamente. O legislador estabeleceu o prazo de vigência da lei enquanto perdurasse o estado de calamidade pública em saúde. Então, notou-se que as principais ações e instrumentos somente poderiam ser adotados pelas autoridades sanitárias para o enfrentamento da pandemia. Ressalta-se, ainda, que essas podem servir de referência para futuras propostas legislativas, cujo escopo seja o de dirimir situações calamitosas que atinjam o sistema de saúde, por exemplo, independente de circunstâncias pandêmicas.

Assim, verificou-se que as ações necessárias para se tutelar a saúde da coletividade, a serem adotadas por todos os entes públicos, diante do contexto de cada localidade ou região, possuiu o devido respaldo legal desde os primeiros momentos.

O isolamento social, segundo orientações das autoridades mundiais de saúde pública ligadas à Organização Mundial de Saúde e à Organização Pan-Americana de Saúde (2020), foi uma das medidas de maior eficácia no controle da doença, tendo em vista a inexistência de imunizante desenvolvido e distribuído em larga escala. O desenvolvimento de vacinas e o início da vacinação em território nacional, ocorreram somente em fevereiro de 2021 (CRISTALDO; BRANDÃO, 2021), bem como desenvolveu-se de maneira lenta (LUIZ CARLOS DIAS, 2021).

Diante desse contexto, os administradores locais necessitaram adaptar as iniciativas de contenção à doença, em relação à realidade do respectivo território jurisdicionado. Assim, constataram-se conflitos principiológicos relevantes que ensejaram a busca pela manutenção da

<sup>1</sup> Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais – e-mail: lg.melquiades@uol.com.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora – e-mail: yuranqcastro@gmail.com.



harmonia do Estado de Direito. Nessa senda, percebeu-se a divergência entre o direito à saúde e a livre iniciativa (corolário do direito à liberdade).

Dessa forma, na presente pesquisa, buscou-se examinar, diante das circunstâncias pandêmicas e frente aos problemas sociais proporcionados pelas consequências da COVID-19 na seara econômica, qual princípio, deveria preponderar, em respeito aos ditames do Estado de Direito e em busca da melhor atenção ao bem-estar da coletividade.

Partiu-se do pressuposto que o direito à saúde possuiria maior relevância, tendo em vista que se trata de direito que tutela a vida, principal bem-jurídico do ordenamento. Ademais, somente com vida o indivíduo é capaz de usufruir os direitos a ele tutelados, bem como cumprir com os deveres, a fim de se buscar a dignidade inerente a cada ser humano.

### **Metodologia de trabalho**

Para a averiguação pretendida, a pesquisa pautou-se na análise de fontes indiretas, mediante os métodos dedutivo e crítico-reflexivo, a fim de se constatar os parâmetros doutrinários do Pós-positivismo, relacionados ao estudo da primazia da Constituição (BRASIL, 1988), da inexistência de lacunas normativas no direito e da normatividade dos princípios constitucionais. Lançou-se mão, com isso, dos ensinamentos, principalmente, de autores como Dworkin (2002) e Alexy (2001; 2002).

### **Resultados**

Assim, em relação ao primeiro autor, os ditames da Teoria do Direito como Integridade (DWORKIN, 2002) foram utilizados. Acerca do segundo, empregaram-se os mandamentos da Teoria dos Direitos Fundamentais (ALEXY, 2002) e da Teoria da Argumentação Jurídica (ALEXY, 2002).

Segundo Dworkin (2002), as normas que compõem o sistema jurídico são classificadas em duas espécies: regras ou princípios; sendo que estes derivam dos valores sociais e, da mesma forma que aquelas, são vinculantes, ou seja, geram direitos e deveres a todos os indivíduos.

As regras são comandos definitivos (elevado grau de definição), devendo ser aplicadas, portanto, sob a medida do “tudo ou nada”. Em caso de conflito entre essas, ensina o autor, uma deve ser rechaçada do ordenamento ou pode ser necessária a inserção de cláusula de exceção em alguma delas. Já os princípios possuem maior carga axiológica/valorativa, refletindo, com isso, o sentimento da sociedade quanto aos direitos que lhe sejam relevantes. Dessarte, por possuírem alto grau de abstração, os princípios entram em colisão mais facilmente e são dotados de distinto grau de definitividade frente às regras. Como forma, pois, de dirimir tal embate, deve haver o sopesamento, diante do caso concreto (DWORKIN, 2002).

A partir das considerações de Dworkin (2002), Alexy (2001;2002) afirma que os princípios são considerados “mandados de otimização” e, em razão disso, devem ser aplicados na maior medida possível, frente ao caso. Diante da colisão entre esses, deve ser utilizada a “máxima da proporcionalidade”, que permite a aferição argumentativa (racional) de qual deve ser o princípio aplicável a cada situação, após a análise de cada submáxima: adequação, se o meio é adequado para se atingir ao fim pretendido pela norma; necessidade, se o meio selecionado previamente tem o condão de atingir ao fim pretendido, sem afetar sobremaneira o outro princípio colidente; proporcionalidade em sentido estrito, considerado o último estágio de aplicação da máxima da proporcionalidade, que irá permitir a avaliação, no plano discursivo, de qual princípio deve sobrepor-se ao outro.

Mediante a teoria dos princípios, Alexy (2001; 2002) leciona que cada norma-princípio possui um conjunto de elementos mínimos necessários para caracterizá-la e equivaleria à supressão da norma a ausência de configuração de algum desses elementos essenciais. Dessa

forma, o autor considera que tais elementos possuem definitividade, tal qual as normas-regra, e integram o núcleo essencial do direito fundamental.

Destarte, os direitos fundamentais são considerados princípios constitucionais, já que são abrangentes e necessitam ser efetivados da maior forma possível, respeitando como limite mínimo o núcleo essencial de cada direito.

A partir disso, tem-se que, no conflito normativo entre o direito à saúde a livre iniciativa (corolário do direito à liberdade), o primeiro prepondera-se, tendo em vista a relação com a salvaguarda da vida. A livre iniciativa, ainda que se relacione ao direito do indivíduo manifestar-se livremente em sociedade não prescinde de que ele esteja vivo para tanto.

Com isso, mesmo que se constatem consequências severas para a economia local, ocasionando o fechamento de estabelecimentos comerciais e o aumento do desemprego, a saúde deve ser o escopo da elaboração das políticas públicas. Trata-se de direito fundamental que objetiva a primazia de bem-jurídico essencial para que o indivíduo possa reverter a situação de crise econômica vivenciada, diante das condições econômico-sociais proporcionadas pelo Estado em um segundo momento.

Com efeito, observou-se que a hipótese de pesquisa se confirmou. Além disso, notou-se que o legislador ordinário coadunou-se a tais ditames, por meio da mencionada Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020b). Em tal lei, estabeleceu-se rol exemplificativo, no artigo 3º, de medidas possíveis de serem adotadas contra a COVID-19. Considerando a alta letalidade da doença e a sua elevada potencialidade para causar sequelas à vida, aferiu-se que o Poder Público poderia efetivar distintas iniciativas que tivessem como objetivo a tutela da saúde do indivíduo. Permitiu-se, por exemplo, relativizar a plenitude do exercício das atividades econômicas, ao considerar que poderiam funcionar apenas estabelecimentos que desenvolvessem atividades comerciais de cunho essencial para a sociedade, tendo em vista a necessidade de diminuição de aglomerações e o fomento ao distanciamento social.

### **Referências bibliográficas**

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.

ALEXY. Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 04 set. 2021a.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm.htm). Acesso em: 20 ago. 2021b.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

#### 4. ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO EM MINAS GERAIS: Zona da Mata e Campo das Vertentes

(O resumo se refere ao projeto de iniciação científica ICMS Ecológico no Estado de Minas Gerais: Municípios que desconhecem – primeira fase)

Elizabeth Rosa de Mello<sup>1</sup>

Thais Silva Costa<sup>2</sup>

Daniela Rocha Arthur<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** Iniciação científica; ICMS Ecológico; Estado de Minas Gerais; Zona da Mata; Campo das Vertentes; Sustentabilidade.

#### Apresentação

O projeto de iniciação científica trabalhou o ICMS Ecológico do Estado de Minas Gerais, instituído pela Lei nº 12.040 (MINAS GERAIS, 1995), especificamente, no que se refere à distribuição de receitas e ao desempenho dos Municípios pertencentes às mesorregiões da Zona da Mata e do Campo das Vertentes. Pretendeu-se discriminar os critérios ambientais instituídos pela legislação do Estado, para, posteriormente, elencar problemas e sugestões que influenciam no êxito do ICMS Ecológico no âmbito das regiões objeto de análises.

A Lei 12.040 (MINAS GERAIS, 1995), conhecida como *Hobin Hood* ou Lei do ICMS solidário, institui critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS aos Municípios, englobando elementos como a educação, área geográfica e produção de alimentos, além do critério meio ambiente. Diante dessa previsão legislativa, foi efetivado o ICMS Ecológico mineiro, que destina o montante de 1,1% da cota do ICMS transferível aos Municípios ao critério ambiental, desde que atendam a pelo menos um dos subcritérios ambientais: Unidades de Conservação, Índice de Saneamento Básico e Índice de Mata Seca.

O projeto também analisou os subcritérios do ICMS Ecológico adotados pelas cidades da Zona da Mata e do Campo das Vertentes, com enfoque nos meses de janeiro a maio de 2020, bem como destacou as dez cidades com melhor e pior desempenho em cada uma das regiões, expondo os valores auferidos. Tal análise foi elaborada com base nos dados disponibilizados pelo sítio da Fundação João Pinheiro, conjuntamente com os dados da extensão territorial, a população e o PIB *per capita*, acessíveis no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que comporam a crítica sobre a adoção ou não do critério meio ambiente pelos Municípios mineiros.

Em seguida, os estudos se dedicaram à análise de possíveis propostas para implementação e ampliação do mecanismo tributário nas regiões de enfoque, de sorte a maximizar as receitas auferidas pelos Municípios. Além disso, foi a obrigatoriedade de vinculação dos valores auferidos por meio do ICMS Ecológico a programas ambientais em cada cidade, incentivando um círculo virtuoso de condutas verdes, que premia os entes que investem no meio ambiente. Nesse sentido, a não vinculação do ICMS Ecológico é um empecilho para o caráter extrafiscal do programa voltado para a proteção do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Coordenadora do projeto

<sup>2</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da UFJF

<sup>3</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da UFJF

A opção pelo enfoque, neste trabalho, das regiões do Campo das Vertentes e da Zona da Mata se deve ao fato de, inicialmente, constatar-se que os Municípios das respectivas regiões aderiram ao programa com significativo sucesso, em que pese as quantias auferidas a título do repasse do ICMS Ecológico do Estado de Minas Gerais entre o período de recorte terem sido baixas em comparação a outras regiões.

O Estado de Minas Gerais foi o terceiro do país a instituir em seu repertório legal o ICMS Ecológico por meio da Lei Estadual 12.040 (MINAS GERAIS, 1995), conhecida como Robin Hood, que posteriormente foi alterada pela Lei 18.030 (MINAS GERAIS, 2009). Os critérios ambientais para distribuição do ICMS Ecológico nesta lei estão previstos no art. 4º, o qual institui o percentual de 1,1% do ICMS a ser repartido em conformidade com os seguintes subcritérios ecológicos:

**I - parcela de 45,45%** (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total aos Municípios cujos **sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário**, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população urbana, observadas as seguintes diretrizes:

a) o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o seu investimento inicial para a implantação do sistema, estimado com base na população atendida e no custo médio per capita dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, custo este fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - Copam -, observado o disposto em regulamento;

b) sobre o valor calculado na forma da alínea "a" incidirá um fator de qualidade variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), apurado anualmente, conforme disposto em regulamento, com observância de pressupostos de desempenho operacional, gestão multimunicipal e localização compartilhada do sistema, tipo e peso de material reciclável selecionado e comercializado no Município por associação ou cooperativa de coletores de resíduos e energia gerada pelo sistema; e

c) o limite previsto na alínea "a" decrescerá, anualmente, na proporção de 20% (vinte por cento) de seu valor, a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema;

**II - parcela de 45,45%** (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total com base no **Índice de Conservação do Município**, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais, municipais e particulares e área de reserva indígena, com cadastramento, renovação de autorização e demais procedimentos a serem definidos em regulamento;

**III - parcela de 9,1%** (nove vírgula um por cento) do total com base na relação percentual entre a área de **ocorrência de mata seca em cada Município**, nos termos da Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, e a área total deste, informada pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF (MINAS GERAIS, 2009), grifos nossos.

Tendo em vista que o ICMS Ecológico de Minas Gerais, apesar de ser um dos mais antigos do Brasil, ainda não se encontra em plena fase de implementação e de exitosa execução, somado ao fato de que o programa tributário compatibiliza-se com a tutela do meio ambiente resguardada constitucionalmente no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), justifica-se a adoção de uma pesquisa sobre o assunto. Aliada à tutela ambiental constitucional, a difusão do ICMS Ecológico no país guarda relação com a necessidade de se equilibrar a preservação ambiental e a viabilidade financeira dos entes municipais.

## **Metodologia de trabalho**

O marco teórico da pesquisa amparou-se no neoconstitucionalismo, uma vez que se trabalha com uma sociedade plural, fundada na força normativa da constituição e nos direitos e garantias fundamentais (FERNANDES; BICALHO, 2011). Valeu-se da metodologia dialética com um viés crítico, que tem como base a análise de textos bibliográficos e a consulta exploratória em sítios eletrônicos do Governo de Minas Gerais.

## **Resultados**

As experiências e as análises de dados na Zona da Mata e no Campo das Vertentes colhidas no projeto de iniciação científica permitem afirmar que o ICMS Ecológico no Estado mineiro constitui um relevante mecanismo para promover o desenvolvimento ambiental nas áreas em que se propõe: tratamento do lixo e esgoto sanitário, manutenção de unidades de conservação e das áreas de mata seca.

Partindo-se da premissa de que o ICMS Ecológico é mais do que um mecanismo ecológico para preservação de setores ambientais que o Estado considera relevante, mas também um instrumento econômico que possibilita incremento de renda às municipalidades, a presente pesquisa buscou verificar os valores percebidos por todos os Municípios que abrangem as regiões da Zona da Mata e do Campo das Vertentes entre os meses de janeiro a maio do ano de 2020, bem assim discriminar os subcritério pelos quais tais localidades auferiram os repasses.

Em seguida, tendo em mira os valores percebidos, os esforços foram direcionados para a análise dos 10 (dez) Municípios com maior e menor êxito no programa. Nessa toada, constatou-se que não há nada que possa relacionar extensão territorial, PIB e densidade demográfica das cidades com os valores arrecadados. Observou-se, ainda, que tais circunstâncias em nada influem no empenho dos Municípios na implantação e execução do mecanismo tributário nos respectivos territórios, não havendo que se tratar, pois, que os Municípios mais ricos possuem maior engajamento quando o assunto é ICMS Ecológico.

Conforme se deduz dos dados analisados, verificou-se que os subcritérios previstos na legislação mineira compreendem diferentes médias de repasses a depender da região e do Município em enfoque, entretanto, é possível afirmar que o subcritério da unidade de conservação possui maior prevalência sobre os demais no período e nas cidades apuradas, pelo o que se depreende a necessidade de se investir nas outras categorias.

Em seguida, traçou-se estratégias e ações a serem implementadas por Minas Gerais, com enfoque nas duas regiões em comento, a fim de que a média percebida pelos Municípios fossem de maior expressividade. Entre elas, citam-se a divulgação do programa ambiental de forma mais contundente, com veiculação de informações acessíveis, didáticas e de incentivo àquelas localidades com menor aderência ao programa; nesse contexto, a educação ambiental também deve ser uma aliada, haja vista que a tomada de consciência dos governantes e da própria população é o primeiro passo para que os Municípios angariem esforços para a agenda ambiental local.

Por fim, propõe-se que as receitas provenientes do referido mecanismo tributário sejam, preferencialmente, alocadas nas ações de cunho ambiental. Excepcionadas situações de calamidade e relevância pública, a regra de veiculação proposta atende ao escopo do ICMS Ecológico, que é o de incentivar a responsabilidade ambiental a partir de aporte de recursos financeiros às municipalidades.

Muito embora tenhamos, nesse trabalho, nos concentrados nas regiões da Zona da Mata e Campo das Vertentes que compõem a porção sudeste do Estado de Minas Gerais, as

conclusões gerais vão ao encontro do que também se permite afirmar a nível nacional, ou seja, o ICMS Ecológico é um instrumento inovador na conservação e na preservação ambiental. Contudo, para fazer frente ao desafio de manter, ao longo do tempo, a sua atratividade como um instrumento de conservação ambiental, é preciso que haja maior transparência, divulgação, educação ambiental e, sobretudo, é ainda mais urgente que as autoridades os percebam como agentes responsáveis e comprometidos com a agenda ambiental.

### Referências Bibliográficas

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Lei Robin Hood - Transferências pesquisa por critérios*. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com\\_jumi&fileid=15](http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15). Acesso em: 31 out. 2020.

MELLO, Elizabete Rosa de; SOUZA, Kerolyn Reis de; COSTA, Thais Silva da. Análises críticas do ICMS Ecológico nos Estados brasileiros. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 12, nº 4, p. 469-507, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53878>. Acesso em: 2 jul. 2021.

MINAS GERAIS. *Cadastrar unidades de conservação municipais no programa ICMS Ecológico - subcritério unidades de conservação*. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/servico/cadastrar-unidades-de-conservacao-municipais-no-programa-icms-ecologico-sub-criterio>. Acesso em: 20 maio 2021.

MINAS GERAIS. *Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2308>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MINAS GERAIS. *Lei nº 18.030 de 12 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2009/118030\\_2009.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm). Acesso em: 2 fev. 2020.

## 5. INICIAÇÃO CIENTÍFICA: TRIBUTAÇÃO JUSTA COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO: o estímulo ao círculo virtuoso da reciclagem

O resumo se refere ao Projeto de Pesquisa “Tributação Justa e círculo virtuoso da reciclagem: necessidades iminentes durante e após a pandemia”

Elizabeth Rosa de Mello<sup>1</sup>  
Camila Monferrari Oliveira<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** iniciação científica, Tributação Justa, instrumentos econômicos, círculo virtuoso da reciclagem.

### Apresentação

Não nos restam dúvidas de que as práticas ambientalmente conformes são, na lógica de consumo e descartes atuais, cada vez mais necessárias, tendo em vista que os insumos disponíveis são finitos e o descarte incorreto de resíduos é uma das maiores fontes de poluição e contaminação de solo e efluentes hídricos.

Tendo em vista este panorama, o artigo produzido como resultado da pesquisa de Iniciação Científica “Tributação Justa e círculo virtuoso da reciclagem: necessidades iminentes durante e após a pandemia” pretendeu estabelecer uma correspondência e responder a problemática de como a Tributação, principalmente em caráter extrafiscal, poderia se afigurar como motor de transformação ambiental no tocante à promoção efetiva de um círculo virtuoso da reciclagem na lógica de consumo e descarte atual, discussão com ainda mais centralidade tendo em vista a mudança de paradigmas ambientais, em uma direção mais verde e sustentável, no contexto pós-pandêmico.

Os objetivos do trabalho centraram-se na realização de uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de Tributação Justa, externalidades econômicas, instrumentos econômicos e reciclagem, bem como na elaboração de propostas de alinhamento da Tributação com a promoção do círculo virtuoso da reciclagem.

### Metodologia de trabalho

Para tanto, adotou-se como metodologia uma vertente dedutiva e crítico-dialética, propondo uma discussão crítica do tema ao longo do trabalho.

### Resultados

Como mencionado, alguns conceitos foram devidamente revisados bibliograficamente durante o trabalho para que a questão fosse satisfatoriamente elaborada. De início, para conceituar a Tributação Justa e a Justiça Tributária, o trabalho se valeu dos ensinamentos expostos por Elizabeth Rosa de Mello (2013), a qual explicita que a Tributação Justa surge como aquela na qual o contribuinte tem direito a ser tributado de forma materialmente

---

<sup>1</sup> Coordenadora do Projeto de Pesquisa “Tributação Justa e círculo virtuoso da reciclagem: necessidades iminentes durante e após a pandemia”. Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho, Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá, Especialista em Direito Público e Direito Privado pela mesma Universidade e Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Professora de Direito Tributário na Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> Aluna da graduação da Faculdade de Direito da UFJF.

isonômica, de acordo com sua capacidade contributiva e a ser informado, de maneira transparente, sobre os valores de tributo ou penalidade tributária a serem pagos e a forma como estes foram calculados pelo ente federativo enquanto a Justiça Tributária resguarda o direito do contribuinte de reclamar ao Estado seus direitos, posteriormente, se se afigurar necessário.

A partir deste conceito, para uma tributação com viés de proteção ambiental, extrai-se que há a necessidade de que esta seja uma Tributação justa e adequada, direito fundamental do cidadão.

Após a necessária elucidação dos conceitos acima mencionados, o papel da Tributação como intervenção econômica estatal capaz de interferir e induzir práticas e comportamentos sociais aptos à consagração de um meio ambiente equilibrado fora abordado. Passou-se a explicitar a problemática das externalidades econômicas ambientais, a partir da doutrina de Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2006), e em sequência os instrumentos de comando e controle e os instrumentos econômicos.

Pode-se concluir, a partir do estudo aprofundado, que a tributação é instrumento econômico da qual o Estado pode se utilizar para indução e repressão comportamental dos cidadãos, através da função extrafiscal do tributo. Esta função extrafiscal significa que a finalidade arrecadatória não é mais a única da tributação e surge como forma de se utilizar o tributo também para indução de comportamentos virtuosos ou desestimulador de comportamentos indevidos do contribuinte.

A partir desta conclusão e após amplo estudo sobre a extrafiscalidade, os instrumentos e a Tributação, a importância da reciclagem como externalidade ambiental positiva passou a ser abordada e demonstrou-se que é através da reciclagem que objetivos ambientais, econômicos e sociais podem ser amplamente atingidos. Nesse sentido, a reciclagem pode ser implementada de forma extremamente satisfatória através do círculo virtuoso da reciclagem, o qual deve estar sedimentado em dois pilares principais, quais sejam, a correta procedimentalização do círculo acompanhada do fornecimento de incentivo e retirada de entraves à prática, a ser procedida pelo Estado, através da Tributação.

É nesta convergência entre Tributação e o círculo virtuoso da reciclagem que o artigo centrou-se em estipular propostas de incidência concreta da Tributação na promoção do círculo quanto aos tributos imposto sobre circulação de mercadoria e sobre prestações de serviços interestadual e intermunicipal e comunicação (ICMS), imposto predial e territorial urbano (IPTU) e a tributação das cooperativas de reciclagem.

Assim, quanto ao ICMS, sendo a principal referência utilizada a dissertação de Tathyana Caneloi (2011), foram expostas duas principais propostas tributárias de estímulo à reciclagem: o subsídio tributário em relação ao ICMS de materiais reciclados, apto a aquecer o mercado de comercialização dos resíduos para reutilização de forma a fomentar o círculo virtuoso da reciclagem, e a extensão dos requisitos do ICMS Ecológico – incentivo fiscal – para maior repasse a municípios que estabeleçam planos de incentivo e estruturação do círculo virtuoso da reciclagem.

Em relação ao IPTU, é aventada a proposta de um IPTU verde, com abatimentos de alíquota do imposto a estabelecimentos comerciais contribuintes e residências que exerçam o círculo virtuoso da reciclagem.

Em um último tópico, a tributação das cooperativas de reciclagem é abordada, salientando-se a questão da tributação do ato cooperativo, a partir da definição do artigo 79 da Lei nº 5.764, o qual estabelece formal e materialmente o ato cooperativo, verificando-se que este que não implica em fato jurídico capaz de abranger a hipótese de incidência da maioria dos tributos. No entanto, para além desta essencial discussão quanto à tributação do ato cooperativo, o trabalho demonstra que, no caso das cooperativas reciclagem, o tratamento tributário deve ser o mais adequado possível à manutenção e viabilidade destas, agentes essenciais na procedimentalização do círculo virtuoso da reciclagem.



Como conclusão, o trabalho demonstrou que a tributação é instrumento econômico essencial apto à modulação comportamental e social na busca do desenvolvimento ecológico do país através, fomentando o círculo virtuoso da reciclagem. Além disso, o artigo centrou-se em propor desonerações e isenções tributárias de ICMS sobre material reciclado; de IPTU para estabelecimentos e domicílios que adotem a prática; e a correta tributação dos mais variados tributos, como o IRPJ, CSLL, PIS/COFINS e ISS, sob as cooperativas de reciclagem como grandes chaves para promoção de novo comportamento ambiental e estímulo do círculo virtuoso da reciclagem.

### Referências Bibliográficas:

CANELOI, Tathiana Pelatieri. **Reciclagem e Políticas Públicas**: a questão da tributação dos materiais recicláveis e reciclados. São Paulo, 2011, 121 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível

em:<http://tede.mackenzie.br/jspui/browse?type=author&value=Caneloi%2C+Tathiana+Pelatieri>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Tributação Justa e círculo virtuoso da reciclagem como elementos de políticas públicas de sustentabilidade ambiental**. In: I SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE, 2016, Volta Redonda - RJ. Anais I Seminário sobre políticas públicas e meio ambiente. Volta Redonda: 2016, p. 1-12. Disponível em: <http://pgta.uff.br/wp-content/uploads/sites/249/2020/06/2016.anais-i-seminrio-de-polticas-pblicas-e-meio-ambiente.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 101, p. 357-378, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67710>. Acesso em: 12 out. 2020.

OLIVEIRA, José Marques Domingues de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação de receita. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

## 6. PROJETO DE EXTENSÃO: BENEFÍCIOS FISCAIS PARA PESSOAS COM DOENÇAS GRAVES NA MODALIDADE REMOTA

Elizabeth Rosa de Mello<sup>1</sup>,  
Anna Cecilya Pereira Franck<sup>2</sup>  
Nicholas Vieira de Carvalho<sup>3</sup>  
Thaís dos Santos Leal<sup>4</sup>

**Palavras-chave:** Extensão acadêmica, Benefícios fiscais, Doenças graves, Isenção.

### Apresentação

Este resumo visa apresentar os resultados parciais do *Projeto de Extensão Benefícios Fiscais para Pessoas com Doenças Graves na modalidade remota*, iniciado em julho de 2021, sob a coordenação da Professora Elizabeth Rosa de Mello.

Este projeto, constituído em parceria com a Associação Feminina de Prevenção e Combate ao Câncer de Juiz de Fora (ASCOMCER), objetiva compreender e informar quais os benefícios fiscais e não fiscais, concedidos pela União, Estado de Minas Gerais e Município de Juiz de Fora, as pessoas com doenças graves têm direito.

### Metodologia de trabalho

Realizou-se pesquisa *bibliográfica* e *critico dialética*, de modo a explicitar as características dos benefícios fiscais concedidos pelos Entes da Federação, tendo como foco as isenções tributárias.

Quanto aos objetivos, trata-se de pesquisa *descritiva*, cuja aplicação prática reside em informar os benefícios fiscais por meio de produção de vídeos, posters e folhetos informativos eletrônicos destinados à ASCOMCER e a todos que acessam suas redes sociais, como forma de orientar sobre seus direitos e contribuir para a sua formação cidadã.

### Resultados

Inicialmente, cabe explicitar que os benefícios fiscais são renúncias de receitas públicas e podem ser concedidos por meio de isenções de impostos para pessoas que possuam doenças graves. As isenções são a dispensa legal do valor do tributo, no caso, o valor dos impostos e das taxas.

Do ponto de vista da bibliografia estudada, tem-se que as pessoas com doenças graves podem obter a isenção do pagamento do IRPF (imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza) descontado na aposentadoria ou pensão; do IPI (imposto sobre produtos industrializados), IOF (imposto sobre operações financeiras), e do ICMS (imposto sobre

---

<sup>1</sup> Coordenadora do Projeto de Extensão e Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UFJF. E-mail: elizabeth.mello@ufjf.br.

<sup>2</sup> Aluna da Graduação da Faculdade de Direito da UFJF. E-mail: annacfranck@gmail.com

<sup>3</sup> Aluno da Graduação em Direito da UFJF. E-mail: nicholasvieiradecarvalho@gmail.com

<sup>4</sup> Aluna da Graduação em Direito da UFJF. E-mail: thais.leal@estudante.ufjf.br

operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) para a compra de veículo automotor; bem como do IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores). No Município de Juiz de Fora, também podem obter a isenção do IPTU (imposto predial e territorial urbano), do ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza) e do ITBI (imposto de transmissão de bens imóveis), além da isenção da “taxa” de participação em eventos esportivos e da taxa de licença para o exercício do comércio eventual ou ambulante.

Ademais, foram estudados e informados pontualmente alguns benefícios cuja natureza não é fiscal, quais sejam: o Passe-Livre Interestadual, o Passe-Livre Intermunicipal, o Auxílio-Moradia, o BPC (Benefício de Prestação Continuada), o Auxílio Inclusão e a possibilidade de quitação de financiamento de casa própria pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Por fim, destaca-se a produção de vídeos e posters publicados no Instagram e no Facebook da ASCOMCER, com milhares de visualizações, que certamente impactaram positivamente na vida dos pacientes dessa Associação hospitalar, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e puderam usufruir de informações de vários benefícios que sequer tinham conhecimento.

### Referências Bibliográficas

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MELLO, Elizabete Rosa de; *et al.* *INFORMATIVO SOBRE O PROJETO DE EXTENSÃO: BENEFÍCIOS FISCAIS PARA PESSOAS COM DOENÇAS GRAVES NA MODALIDADE REMOTA*. Faculdade de Direito da UFJF. 31 dez. 2020. Disponível em: [https://www.ufjf.br/direito/files/2020/12/Informativo-2020\\_3-Beneficios-fiscais-para-pessoas-com-doenc%cc%a7as-graves.pdf](https://www.ufjf.br/direito/files/2020/12/Informativo-2020_3-Beneficios-fiscais-para-pessoas-com-doenc%cc%a7as-graves.pdf). Acesso em: 7 nov. 2021.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*. 11. ed. São Paulo, Saraiva jur, 2020.

SCHOUERI, Luis. E. *Direito Tributário*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592696/>. Acesso em: 7 nov. 2021.

## 7. BENEFÍCIOS FISCAIS PARA PESSOAS COM DOENÇAS GRAVES

(O resumo se refere ao projeto de extensão Benefícios Fiscais para Pessoas com Doenças Graves na modalidade remota)

Elizabeth Rosa de Mello<sup>1</sup>,  
Bárbara Teixeira Pimentel<sup>2</sup>  
Carolina Morais Farinazo<sup>3</sup>  
Jade Fonseca Vieira<sup>4</sup>

**Palavras-chave:** Benefícios Fiscais; Isenção; Doenças graves; Pessoas com deficiência; Justiça Tributária.

### Apresentação

O Projeto de Extensão Benefícios Fiscais para Pessoas com Doenças Graves na modalidade remota, da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em parceria com a Associação Feminina de Prevenção e Combate ao Câncer de Juiz de Fora (ASCOMCER), tem como objetivo precípuo informar às pessoas que possuem doenças consideradas graves sobre os seus direitos aos benefícios fiscais concedidos pela União, pelo Estado de Minas Gerais e pelo Município de Juiz de Fora (MG).

Os benefícios fiscais consubstanciam hipóteses de extinção, diminuição ou de exclusão do crédito tributário (ALEXANDRE, 2020). Com efeito, as pessoas com doenças graves são isentas do pagamento de determinados tributos, caso estejam presentes condições pessoais que justifiquem o tratamento excepcional. Neste sentido, podemos citar a isenção do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IRPF), concedida pela Lei nº 7.713 (BRASIL, 1988); a isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI), concedida pela Lei nº 8.989 (BRASIL, 1995); a isenção do imposto sobre operações financeiras (IOF), concedida pela Lei nº 8.383 (BRASIL, 1991); a isenção do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), concedida pela Lei nº 15.757 (MINAS GERAIS, 2005); assim como a isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), concedida pela Lei nº 14.937/03 (MINAS GERAIS, 2003), a isenção da taxa para participação de eventos esportivos em Juiz de Fora/MG, concedida pela Lei municipal nº 13.320 (JUIZ DE FORA, 2016) e a isenção do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.090 (JUIZ DE FORA, 1984); que consistem em hipóteses de benefícios fiscais concedidos pela União, pelo Estado de Minas Gerais e pelo Município de Juiz de Fora aos contribuintes que possuem doenças consideradas graves.

O referencial teórico que norteia os estudos deste Projeto de Extensão é o neoconstitucionalismo, caracterizado por uma perspectiva axiológica de valoração da Constituição frente às normas infraconstitucionais (AGRA, 2018). Essa forma de interpretação valorativa da norma promove maior proteção aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, uma vez que busca concretizar os direitos materiais constitucionalmente previstos.

<sup>1</sup> Coordenadora do projeto de extensão e Professora adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: elizabete.mello@ufjf.br.

<sup>2</sup> Aluna da graduação da Faculdade de Direito da UFJF. E-mail: barbarateixeira.pimentel@estudante.ufjf.br.

<sup>3</sup> Bacharela em Direito da UFJF. E-mail: carolina.farinazo@estudante.ufjf.br.

<sup>4</sup> Aluna da graduação da Faculdade de Direito da UFJF. E-mail: jade.fonseca@estudante.ufjf.br.

Além disso, a partir da concepção pós-positivista, permite-se que um novo olhar seja direcionado a determinados aspectos jurídicos, a exemplo da teoria da interpretação (FERNANDES; BICALHO 2011). Nesse sentido, destaca-se as teorias desenvolvidas por Robert Alexy, Ronald Dworkin, Luiz Roberto Barroso, Paulo Bonavides e Alexandre Garrido da Silva, na conformação das perspectivas elaboradas neste estudo.

Assim, a necessidade da observância de direitos fundamentais e, conseqüentemente, de princípios que promovem a valoração de ações estatais, a exemplo do princípio da publicidade, adquirem contornos mais expressivos no que tange à hermenêutica constitucional. Isto porque:

O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico não de ser inspiradas por uma teoria de justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais (BARROSO, 2007, p. 22).<sup>5</sup>

Logo, este Projeto de Extensão visa oportunizar que as garantias protegidas pela legislação vigente sejam efetivamente concretizadas, minimizando o distanciamento existente entre o Direito e a sociedade. Promove, portanto, a valorização e a efetivação dos ideais de justiça e solidariedade, essenciais à manutenção dos direitos constitucionalmente garantidos.

Em janeiro de 2019, o Projeto de Extensão Benefícios Fiscais para Pessoas com Doenças Graves foi planejado em um modelo presencial, sendo ministradas várias palestras de cunho informativo e educacional no hospital da ASCOMCER. Nessas oportunidades, utilizava-se de apresentações gráficas como suporte para o conteúdo tratado nas reuniões expositivas, que aconteciam às 7:00 horas da manhã, antes de os pacientes iniciarem os respectivos tratamentos. Ademais, eram distribuídos panfletos elaborados pelo grupo extensionista para melhor subsidiar o público presente quanto aos esclarecimentos prestados nos eventos.

Com o advento da pandemia da COVID-19 e a adoção do isolamento social como mecanismo de prevenção ao contágio e disseminação do coronavírus, tornou-se imperiosa a revisão do “fazer extensionista”, pois as palestras e os atendimentos presenciais tornaram-se inviáveis.

Neste ambiente de incertezas e desafios, idealizou-se a modalidade remota do Projeto de Extensão Benefícios Fiscais para Pessoas com Doenças Graves, aliando tecnologia e conhecimento a fim de que os impactos do trabalho realizado não fossem minimizados ou subtraídos pelo contexto pandêmico. Assim, por meio da ampla divulgação de vídeos e folhetos informativos nas redes sociais da ASCOMCER, da Faculdade de Direito e dos portais de notícia da UFJF, tornou-se possível dar continuidade ao Projeto, abrangendo um número ainda maior de pessoas: em análise às postagens realizadas na página oficial da ASCOMCER no *Facebook*, verifica-se que os vídeos produzidos pelo grupo já ultrapassaram 2.665 (duas mil seiscentos e sessenta e cinco) visualizações.

A principal problemática enfrentada, neste contexto, reside no fato de que as ações deste projeto passaram por substanciais modificações, exigindo da equipe executora especialização quanto aos meios tecnológicos e empenho para lidar com os novos desafios.

Com o novo formato, a adaptação aos meios digitais trouxe consigo os desafios impostos pela tecnologia. Por conseguinte, ao grupo foi designada a importante tarefa de

---

<sup>5</sup> Essa percepção, que aproxima Direito e Moral, também pode ser aprofundada diante de uma ótica de normas principiológicas relacionada à carga valorativa analisada. Assim, é promovido um ponto de contato entre as exposições acima ao ideário de Alexy, que reforça: “Aquilo que, no modelo de valores, é *prima facie* o melhor é, no modelo de princípios, *prima facie* devido; e aquilo que é, no modelo de valores, definitivamente o melhor é, no modelo de princípios, definitivamente devido” (ALEXY, 2008, p. 153).

conhecer, se especializar e explorar, na maior medida possível, as ferramentas eletrônicas, para garantir a qualidade do material produzido. Ademais, tornou-se essencial o estudo e a análise da eficácia dos mecanismos utilizados, tendo em vista o estágio inicial deste modelo e a evolução constante a que se submete.

Em um contexto de distanciamento social e enfrentamento deste pernicioso vírus, o contato com o desconhecido obrigou ao Projeto adotar estratégias de aproximação digital em relação ao público-alvo, bem como a utilizar as redes sociais como mecanismos propulsores de informação. Não obstante, aliando sensibilidade ao reconhecimento de que não é razoável sucumbir perante os infortúnios deste delicado momento, este Projeto de Extensão foi repensado e devidamente adaptado, operando-se em harmonia com o “novo normal” das relações sociais. Por meio das telas dos aparelhos eletrônicos e da proximidade virtual que oportunizam, o acolhimento e o exercício da cidadania fiscal foram promovidos, ao mesmo tempo em que o fazer extensionista foi engrandecido pela capacitação em diferentes áreas do saber.

A partir de toda a modificação provocada, empenho e estudo marcaram o momento de transição da modalidade presencial para a remota. Isto porque se tornou primordial a necessidade de aperfeiçoamento por meio de cursos *on-line*, bem como a escolha dos melhores programas e aplicativos para gravação e edição dos vídeos, além da imersão nas técnicas de audiovisual. Destarte, a experiência na produção de conteúdo, sobretudo dos vídeos, foi primorosa em diversos aspectos.

Não obstante a viabilidade da manutenção das atividades extensionistas perante as circunstâncias contemporâneas, não se pode olvidar das limitações enfrentadas no que tange à relação estabelecida com o público alvo. Com efeito, ainda que a tecnologia e as redes sociais permitam a publicação dos materiais informativos e, por conseguinte, a continuidade do Projeto, perde-se em aspectos sociais de importante influência na construção humana: não há diálogo imediato com os ouvintes, tampouco o estabelecimento de vínculos sociais efetivos.

Ademais, no processo de elaboração do material foi possível observar a dificuldade de acesso às informações pertinentes aos direitos das pessoas com doenças graves. Os *sites* das entidades públicas, sobretudo no âmbito municipal, são confusos e pouco transparentes, as ouvidorias não possuem a preparação necessária, o atendimento é lento e de difícil acesso. Com efeito, tais fatores são suficientes para obstar o conhecimento e o acesso dessas pessoas aos direitos que lhes são garantidos.

Logo, ainda há um intenso trabalho a se fazer no sentido de ampliar a divulgação sobre os benefícios destinados àqueles que possuem doenças graves, corroborando à concretização dos direitos dessas pessoas que, não raras vezes, encontram-se em situação de vulnerabilidade.

### **Metodologia de trabalho**

A metodologia adotada foi crítica dialética, pois a pesquisa não se ateve a simples compilação de informações, mas foi além, tendo sido realizada pesquisa bibliográfica, documental, legislativa e jurisprudencial para a produção do material deste Projeto.

Primeiramente, no curso dos meses de setembro e outubro de 2020, foram realizadas as pesquisas legislativas e jurisprudenciais sobre os benefícios fiscais concedidos às pessoas com doenças graves. Tal processo envolveu uma análise pormenorizada da legislação tributária vigente, por meio do acesso às plataformas digitais e *sites* da União, do Estado de Minas Gerais e do Município de Juiz de Fora, bem como dos entendimentos consolidados pelos Tribunais.

Após a pesquisa bibliográfica, nos meses de novembro e dezembro foram realizados cursos para a gravação dos vídeos, oferecidos pelo Colégio Pedro II, e consultados o suporte do Ensino Remoto Emergencial da UFJF para esclarecimentos de dúvidas. Em reunião com os representantes da ASCOMCER optou-se pela elaboração de três vídeos, com duração

aproximada de 6 (seis) minutos cada, bem como pela elaboração de um folheto informativo digital. Para a produção dos vídeos, utilizou-se as ferramentas do OBS Studio e do *Microsoft Power Point*, explorando as potencialidades de cada programa, a fim de que as informações fossem apresentadas de maneira acessível.

Elaborados os vídeos, com a detalhada explicação acerca de quais são os benefícios fiscais destinados às pessoas com doenças graves e a forma de requerê-los, com uma boa acústica e qualidade visual, realizou-se a publicação na página da ASCOMCER e a divulgação na página da Faculdade de Direito da UFJF. Para o panfleto e informativo eletrônico, foi utilizado o programa *Word* do sistema *Windows*.

## Resultados

A adoção da modalidade remota para as atividades extensionistas, em consonância com as regras sanitárias deste período atípico, permitiu a promoção e a valorização do objetivo primordial deste Projeto: garantir o acesso à informação e aos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico vigente.

A partir dos estudos realizados, constatou-se que os benefícios fiscais visam garantir a dignidade da pessoa humana e a isonomia tributária, desonerando os contribuintes e promovendo a justiça social. Verificou-se que a ausência de publicidade e os critérios adotados pelo ordenamento jurídico impedem a efetiva fruição por seus destinatários, surgindo a necessidade de explorar a interdisciplinaridade para a realização das atividades extensionistas, e culminando na elaboração de um artigo científico sobre o tema desse Projeto.

A atuação do Projeto não se limitou à produção e exposição de informações, mas foi além. Em todas as ações, buscou-se reforçar, pelas plataformas de mídias sociais, a divulgação de contatos que auxiliassem a audiência na busca por seus direitos. Os *e-mails* das extensionistas foram disponibilizados em todos os materiais de apoio e, dessa forma, em janeiro de 2021, o grupo pôde solucionar dúvidas sobre a possibilidade de isenção do IPVA para indivíduos com doenças graves.

Ainda, a atuação do Projeto ganhou notoriedade e o grupo foi convidado pela Escola Superior de Advocacia, da 29ª Subseção da OAB/RJ, para ministrar uma palestra sobre os Benefícios Tributários destinados às pessoas com deficiência e doenças graves em sua XVIII Semana Jurídica. O evento, realizado pela plataforma *ZOOM* e acessado pelo público por meio do *Youtube*, amplificou o alcance do Projeto de Extensão, permitindo às pesquisadoras/extensionistas a colaboração para a discussão acadêmica e jurídica acerca do tema e, simultaneamente, a divulgação dos benefícios àqueles que porventura os desconheciam. Além disso, as extensionistas e a professora orientadora foram convidadas para entrevistas e participação em podcast, ambos produzidos por setores de comunicação da UFJF, oportunidades em que foi possível ampliar a divulgação das atividades realizadas.

## Referências Bibliográficas

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF). Betina Treiger Grupenmacher – **Benefícios Fiscais: Perspectivas e Controvérsias**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0HOuikcAy6M>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil.** In: BOLETIM de Direito Administrativo, São Paulo, ano 23, n. 1, p. 20-49. jan. 2007. *E-book*.

BONFIM, Gilson Pacheco. Da Possibilidade de Controle dos Incentivos Tributários pelo Poder Judiciários. **Revista Direito Tributário Atual**, n.37, p.226-242. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://ibdt.org.br/RDTA/wp-content/uploads/2017/06/Gilson-Pacheco-Bomfim.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, [1966]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988a)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1769, de 18 de dezembro de 2017.** Disciplina a aplicação da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), na aquisição de veículos por pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autistas, e dá outras providências. Brasília, DF: Secretário da Receita Federal do Brasil, [2021]. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=88750#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20disciplina,IOF\)%2C%20institu%C3%ADda%20pelo%20art..](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=88750#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20disciplina,IOF)%2C%20institu%C3%ADda%20pelo%20art..) Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.** Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. BRASIL: Planalto, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei 8.383, de 30 de dezembro de 1991.** Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8383.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.687, de 20 de julho de 1993.** Retira da incidência do Imposto de Renda benefícios percebidos por deficientes mentais. Brasília, DF: Presidente da República, [1993].



Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/l8687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8687.htm). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8989.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm). Acesso em: 23 ago. 2021

BRASIL. **Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003a.** Reabre o prazo para que os Municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar empréstimos ou financiamentos, dá nova redação à Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e dá outras providências. BRASIL: Planalto, [2003]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.690.htm#:~:text=L10690&text=LEI%20N%2010.690%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202003.&text=Reabre%20o%20prazo%20para%20que,1995%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.690.htm#:~:text=L10690&text=LEI%20N%2010.690%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202003.&text=Reabre%20o%20prazo%20para%20que,1995%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021.** Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas. Brasília: Presidente da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14183.htm). Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.483, de 14 de março de 2019.** Concede isenção do IPI e do Imposto de Importação na compra de produtos destinados aos portadores de deficiência. Brasília: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193923>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CALDERARO, Francisco R. S. **Incentivos Fiscais à Exportação.** São Paulo: Resenha Tributária, 1973. E-book.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais.** Renovar: Rio de Janeiro. 2004. E-book.

FEBRAFITE. **Renúncias Fiscais de ICMS, 2019.** Brasília: FEBRAFITE, 2019. Disponível em: <https://www.febrafite.org.br/wp-content/uploads/2019/07/renunciasICMS2018.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional.** Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242864/000910796.pdf>, 2011. Acesso em: 13 jan. 2021.

FERREIRA, Stéfano Vieira Machado et al. **Benefícios Fiscais: Definição, Revogação e Anulação.** 2018. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/20963/2/St%C3%A9fano%20Vieira%20Machado%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Decreto do Executivo nº 3.090 de 17 de julho de 1984.** Regulamenta a concessão da isenção do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em Juiz de Fora/MG, prevista na Lei nº 5546, de 26 de dezembro de 1978 (Código Tributário Municipal), com as alterações introduzidas pela Lei nº 6439, de 29 de novembro de 1983. Juiz de Fora/MG, 1984. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000009760>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Decreto do Executivo nº 4.638 de 29 de julho de 1992.** Regulamenta a concessão de gratuidade no transporte coletivo urbano para pessoas portadoras de doença renal crônica e doenças oncológicas, em tratamento ambulatorial, e seus acompanhantes em Juiz de Fora/MG, 1992. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000014365>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Decreto do Executivo nº 4.860 de 13 de setembro de 1993.** Regulamenta a Lei nº 8120, de 29.07.1992 que "Dispõe sobre o exercício de Comércio Ambulante em área de domínio público do Município de Juiz de Fora/MG, 1993. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000015013>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 5.546 de 26 de dezembro de 1978.** Institui o Código Tributário Municipal de Juiz de Fora/MG, 1978. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000016482>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 8.120 de 29 de julho de 1992.** Dispõe sobre o exercício de comércio ambulante em área de domínio público do Município de Juiz de Fora/MG. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000021628>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 8.606 de 30 de dezembro de 1994.** Altera dispositivos da Lei nº 5546, de 26 de dezembro de 1978 ("Institui o Código Tributário Municipal"), com suas alterações posteriores, e dá outras providências, Juiz de Fora/MG. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000022423>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, **Lei nº 10.351 de 16 de dezembro de 2002.** Regulamenta a concessão de isenção da taxa de licença para o exercício do comércio eventual ou ambulante em Juiz de Fora/MG, 2002. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000024170>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 10.630 de 30 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, em Juiz de Fora/MG. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000024449>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 11.079 de 09 de fevereiro de 2002.** Assegura o passe livre em Transporte Coletivo Urbano, às pessoas portadoras de Doença Renal Crônica e de Doenças Oncológicas, em tratamento ambulatorial em Juiz de Fora/MG. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000026583>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.320 de 14 de março de 2016.** Instituiu a Isenção da Taxa para participação de eventos esportivos em Juiz de Fora/MG. Juiz de Fora/MG, 2016. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000039555>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.515 de 26 de maio de 2017.** Regulamenta a gratuidade no transporte coletivo urbano em Juiz de Fora/MG, 2017. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000040991>. Acesso em: 5 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 13.563 de 25 de setembro de 2017.** Dispõe sobre a concessão de passe livre às pessoas com deficiência intelectual e doença mental, estabelecendo quais os critérios para a obtenção do benefício em Juiz de Fora/MG, 2017. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000041449>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). Belo Horizonte: Governador do Estado de Minas Gerais, [2003]. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/decretos/d43080\\_2002.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d43080_2002.htm). Acesso em: 24 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.709, de 23 de dezembro de 2003.** Aprova o Regulamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (RIPVA). Belo Horizonte: Governador do Estado de Minas Gerais, [2021]. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/decretos/d43709\\_2003.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d43709_2003.html). Acesso em: 24 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais.** Isenção do IPVA para portador de deficiência física, visual, mental severa ou profunda ou autista. 2021. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/impostos/ipva/isencao-de-ipva-para-veiculos/docisencaoipvadeeficiente.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003b.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - e dá outras providências. Belo Horizonte/MG, 2003. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/l14937\\_2003.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/l14937_2003.html). Acesso em: 4 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.796, de 28 de dezembro de 2017.** Altera as Leis nº 4.747, de 9 de maio de 1968, nº 5.960, de 1º de agosto de 1972, nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, nº 11.363, de 29 de dezembro de 1993, nº 14.699, de 6 de agosto de 2003, nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003, nº 14.940, de 29 de dezembro de 2003, nº 14.941, de 29 de dezembro de 2003, nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, nº 15.464, de 13 de janeiro de 2005, nº 19.976,

de 27 de dezembro de 2011, nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, nº 21.735, de 3 de agosto de 2015, nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, nº 22.257, de 27 de julho de 2016, nº 22.437, de 21 de dezembro de 2016, e nº 22.549, de 30 de junho de 2017, e dá outras providências. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2017/122796\\_2017.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2017/122796_2017.html). Acesso em: 4 de jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2002**. Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). Belo Horizonte: Governador do Estado de Minas Gerais, [2003]. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/decretos/d43080\\_2002.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d43080_2002.htm). Acesso em: 24 ago. 2021.

MOURA, Maria Aparecida Vera Cruz Bruni de. Incentivos Fiscais Através das Isenções. In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (Coord.). **Estudos de Problemas Tributários**. São Paulo: José Bushatsky, 1971.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. 9786555594706. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555594706/>. Acesso em: 14 set. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto do Executivo nº 16.844 de 15 de julho de 1998**. Regulamenta o § 11 do art. 61 da Lei nº 691/84, introduzido pela Lei nº 1.955/93, que estende a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana aos imóveis de propriedade de deficiente físico no Município do Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <https://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/ato.asp?33932>. Acesso em: 25 maio 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 691 de 26 de dezembro de 1984**. Aprova o Código Tributário do Município do Rio de Janeiro/RJ e dá outras providências. Disponível em: <https://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/ato.asp?19925>. Acesso em: 25 maio 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.687 de 27 de novembro de 1998**. Institui a Taxa de Coleta Domiciliar do Lixo, altera a Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984, a Lei nº 1.647, de 26 de dezembro de 1990, e dá outras providências, no Município do Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <https://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/ato.asp?24666>. Acesso em: 25 maio 2021

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento**: reflexões e proposições à luz do Direito e Economia. Revista Tributária das Américas, vol. 6/2012. São Paulo: Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://xdocs.com.br/doc/envio-revista-dos-tribunais-280lepq16p8w>. Acesso em: 6 de mar. 2021.

## 8. TRIBUTAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DA NOVA REALIDADE ECONÔMICA: novos desafios gerados pela revolução digital e pela pandemia

(O resumo se refere ao projeto de pesquisa “Tributação brasileira diante da nova realidade econômica: novos desafios gerados pela Revolução Digital e pela pandemia)

Elizabeth Rosa de Mello<sup>1</sup>,  
Carolina Morais Farinazo<sup>2</sup> e  
Olívia Maria de Oliveira Lins<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** Revolução Digital; Revolução 4.0; Pandemia; Tributação brasileira; Desigualdades.

### Apresentação

O estudo sobre a tributação brasileira demanda uma contextualização interseccionada pela nova realidade advinda da Revolução Digital e do contexto pandêmico gerado pela COVID-19. Desse modo, observa-se a essencialidade de uma atuação estatal compromissada com os valores constitucionais, em que os Poderes atuem de acordo com a justiça tributária e a tributação justa, importantes instrumentos para a diminuição das desigualdades sociais e regionais, sobretudo, àquelas potencializadas pelos efeitos da pandemia da COVID-19.

Nesse sentido, o trabalho se consolida seguindo como principais referências as teorias desenvolvidas por Robert Alexy, Ronald Dworkin, Luiz Roberto Barroso, Paulo Bonavides e José Afonso da Silva. Assim, para a conformação das perspectivas elaboradas no estudo, inicialmente é demandada uma análise acerca do conceito vinculado ao Direito Fundamental à Tributação Justa, correlacionando o termo às desigualdades sociais existentes e agravadas pela pandemia da COVID-19. Para isso, foi necessário diferenciar e especificar o entendimento sobre a tributação justa e a justiça tributária, além de abordar as desigualdades sócio regionais e econômicas potencializadas pela atual realidade pandêmica.

Ademais, buscou-se compreender como a Revolução Tecnológica 4.0 afeta a tributação brasileira, sobretudo quando se vislumbra a existência de novos meios de acesso a bens de consumo e serviços e de tecnologias disruptivas. Tal Revolução permitiu associar conectividade e automação às novas formas de produção e consumo da humanidade, o que desencadeou uma nova percepção acerca de como ocorre a interação tecnológica nas relações socioeconômicas. Segundo Klaus Schwab:

A quarta revolução industrial, no entanto, não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é muito mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos (SCHWAB, 2016, p. 20).

Neste contexto fático, torna-se essencial delinear a influência das desigualdades agravadas pela pandemia do coronavírus que impacta a disparidade de acesso aos meios

<sup>1</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: elizabeterosademello@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharela em Direito da UFJF. E-mail: carolinafarinazo@gmail.com

<sup>3</sup> Bacharela em Direito da UFJF. E-mail: oliviaandroid94@gmail.com

tecnológicos derivados e interconectados pela Revolução 4.0. O fornecimento de alguns recursos essenciais básicos, como a energia elétrica e o saneamento básico, é precário nas regiões brasileiras e, por isso, visualizar o amplo acesso aos mecanismos derivados da Revolução 4.0 se torna algo inimaginável. Segundo o IBGE, através da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), muitos Municípios não possuem, ainda, o adequado acesso a serviços essenciais de tratamento de esgoto e água, o que acaba expondo à população a vulnerabilidades.

De acordo com essa pesquisa, restou demonstrado que:

A abrangência do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, por sua vez, é bem menor e muito mais heterogênea entre as Grandes Regiões. Enquanto, no Sudeste, mais de 90% dos Municípios possuíam esse serviço desde 1989, no Norte, essa proporção foi apenas 16,2% em 2017. Apesar disso, esse valor quase dobrou nessa Região desde o início da série. Também no Nordeste, o crescimento foi semelhante: a proporção de Municípios com o serviço mais que dobrou, passando de 26,1%, em 1989, para 52,7%, em 2017. O melhor desempenho foi observado no Centro-Oeste, onde a proporção dessas localidades com esgotamento sanitário passou de 12,9%, em 1989, para 43,0%, em 2017 (IBGE, 2017, p. 19).

O alcance das tecnologias disruptivas, que não é igualitário a todas as camadas sociais aliado a um contexto pandêmico, o qual impulsionou o deslocamento de atividades presenciais para o meio virtual, demonstra a ineficiência de um Estado quanto ao fornecimento de condições necessárias para desenvolver operações derivadas da indústria 4.0, que já são visíveis na sociedade, inclusive na seara tributária. A demanda pela adaptação e gerenciamento de vidas e de negócios para a inserção em uma nova realidade se torna conflituosa em um ambiente que não é disseminado condições mínimas para a sobrevivência e para a promoção da dignidade humana.

Por fim, o Projeto de Pesquisa buscou estudar as propostas de espécies tributárias e mecanismos fiscais abordados, principalmente as recentes propostas de Emendas Constitucionais, como a PEC 110/19, a PEC 45/2019 e o Projeto de Lei 3.887/2020, com o escopo de questionar e avaliar a presença de normas que abarcam as demandas advindas das tecnologias disruptivas derivadas Revolução 4.0. Desse modo, considerando o contexto pandêmico que impacta na persecução de normas capazes de suplantar as novas necessidades derivadas de tal Revolução, traçar o estudo sobre as espécies de mecanismos tributários em análise legislativa ou já delimitados pelo ordenamento jurídico para enfrentar a pandemia do coronavírus, como o aumento da tributação das rendas econômicas extraordinárias, a criação do imposto sobre valor agregado (IVA), a implementação de empréstimos compulsórios, além da possibilidade de visualizar novas alternativas tributárias durante e após a pandemia, a exemplos da moratória, da remissão, da isenção e da anistia, tornam-se essenciais para garantir os valores tributários e a aplicação dos princípios associados à solidariedade, dignidade da pessoa humana e mínimo vital, com o escopo de se atingir o Direito Fundamental à Tributação Justa.

### **Metodologia de trabalho**

O trabalho teve como metodologias: a revisão bibliográfica, uma vez que foram realizadas diversas investigações de material teórico referente às questões de tributação justa e Revolução Digital 4.0; e a crítico dialética, tendo em vista a perspectiva crítica adotada diante dos conceitos estudados e a realidade analisada.

## Resultados

Os resultados do trabalho culminaram na elaboração de um artigo científico que tratou da Revolução Tecnológica 4.0 como promotora de incremento de tecnologias disruptivas e contribuiu para ressaltar desigualdades já existentes, sobretudo, no Brasil.

Nesse sentido, a criação de novos produtos e serviços automatizados, complexos e interconectados ocasionou questionamentos sobre o alcance da atual tributação brasileira. Observou-se que, no que se vincula à competência que afeta essas tecnologias, há uma discordância dos entes da federação, o que culmina em casos recorrentes de bitributação.

Diante disso, o exame das propostas de Emendas Constitucionais número 110 (BRASIL, 2019) e 45 (BRASIL, 2019) e do projeto de Lei 3.887 (BRASIL, 2020), evidenciou os principais erros e acertos das normas em criação, principalmente, no que se refere à bitributação, redução de desigualdades sociais e tributação de tecnologias.

Por fim, foram realizadas sugestões de mecanismos tributários para combater a pandemia derivada da COVID-19, bem como alternativas para o enfrentamento de problemáticas decorrentes desse cenário, ressaltando uma percepção crítica sobre os efeitos de tais instrumentos no contexto de curto e longo prazo.

## Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. In: BOLETIM de Direito Administrativo, São Paulo, ano 23, n. 1, p. 20-49. jan. 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.  
FERREIRA, Victor Ribeiro; JESUS, Arthur Pereira de; NETO, NILO DA ROCHA MARINHO. **TRIBUTAÇÃO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE ECONÔMICA OCASIONADA PELO COVID-19**. Idp - Law Review Vol. I, nº I, 2021. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5381/2075&sa=D&source=editors&ust=1627476620063000&usg=AOvVaw0oCC1Jq0UNyjC386oCfYz7>. Acesso em: 28 jul. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.  
MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

NETO, Celso de Barros Correia; NUNES, Fabiano da Silva; ARAÚJO, José Evande Carvalho; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **TRIBUTAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA**. Consultoria Legislativa, Brasília, jun. 2020. Disponível em: [https://www.google.com/url?q=https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributa%25C3%25A7%25C3%25A3o\\_pandemia\\_CorreiaNeto.pdf?sequence%3D4%26isAllowed%3Dy&sa=D&source=editors&ust=1627476620042000&usg=AOvVaw3cRVWZeV7xwPStN57ornc](https://www.google.com/url?q=https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributa%25C3%25A7%25C3%25A3o_pandemia_CorreiaNeto.pdf?sequence%3D4%26isAllowed%3Dy&sa=D&source=editors&ust=1627476620042000&usg=AOvVaw3cRVWZeV7xwPStN57ornc). Acesso em: 27 jul. 2021.

OECD. **Organisation for Economic Co-operation and Development Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy**, Action 1 - 2015 Final Report, OECD/G20.Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2015 – em tradução livre do autor. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm> Acesso em: 30 jul. 2021.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2000.



## 9. PANDEMIA COVID-19 E DIREITO À VIDA – Respostas distintas conforme o Sistema de Saúde do Estado: estudo comparado em diferentes realidades

Cláudia Toledo<sup>1</sup>  
Ian Botelho de Abreu<sup>2</sup>

**Palavras-Chave:** Pandemia COVID-19, Direito à Vida, Sistema de Saúde

### Apresentação

Este resumo apresenta os resultados do projeto de iniciação científica BIC, desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Cláudia Toledo e participação do graduando Ian Botelho de Abreu.

No final de 2019, casos de pneumonia de origem desconhecida foram identificados na cidade de Wuhan, China. Em poucos dias, foi isolado um novo tipo de coronavírus, causador da doença. O alastramento dessa doença para outros países ocorreu em contexto que simultaneamente reúne os esforços do governo chinês para conter a transmissão virótica e as controvérsias acerca das medidas desse governo no início da epidemia, em especial relativas ao ocultamento de casos e da origem da doença no país (ZHU *et al.*, 2020, p. 727-728; O GLOBO, 2020, *online*).

No dia 11 de março de 2020, com o vírus tendo se disseminado em mais de 114 países, com mais de 118.000 casos e 4.291 mortes, a OMS classificou como *pandemia* a situação mundialmente vivenciada (WHO, 2020).

Diante desse panorama, diversas formas de resposta para a crise sanitária têm sido adotadas por diferentes nações, proporcionando distintos níveis de proteção aos *direitos à saúde* e *à vida* da população. Outro fator relevante para a averiguação do grau de proteção fornecido a esses direitos fundamentais é o *sistema de saúde* adotado por cada Estado. Por fim, os *índices de contaminação, letalidade e vacinação* populacional são primordiais para mensurar a salvaguarda que cada Estado prestou à vida e à saúde de sua população. A identificação das atividades e recursos institucionais que melhores desempenhos tiveram no combate à pandemia são informações relevantes para a maior eficácia de planos e programas de governo, bem como para a maior eficiência de sistemas de saúde nacionalmente adotados na proteção dos direitos fundamentais à saúde e à vida da população.

Ao longo deste estudo, pretendeu-se averiguar a variação do impacto da pandemia, bem como das respostas oferecidas por diferentes países, segundo o modelo de Estado (liberal ou social) e seu estágio de desenvolvimento socioeconômico e industrial (centrais ou periféricos). No mesmo sentido, buscou-se diagnosticar qual forma de organização do sistema de saúde (público e/ou privado) se mostrou mais adequada para a proteção do direito fundamental à saúde e consequentemente garantia do direito fundamental à vida.

---

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Membro permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Inovação (UFJF); Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Estágio Pós-Doutoral - Christian-Albrechts Universität zu Kiel (CAU), Alemanha; Estágio Pós-Doutoral - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: [toledo.claudia@direito.ufjf.br](mailto:toledo.claudia@direito.ufjf.br)

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora e aluno participante do projeto de pesquisa. Contato: [ianbotabreu@gmail.com](mailto:ianbotabreu@gmail.com)

## Metodologia

Realizou-se pesquisa *empírica*, de caráter *exploratório* e natureza *qualitativa*. O projeto explorou a temática relativa à pandemia e sua relação com os direitos fundamentais à vida e à saúde, visando a aprimorar o conhecimento da crise sanitária atualmente vivida, bem como das medidas tomadas por diferentes governos em reação à pandemia. Assim, destacaram-se os seguintes critérios comparativos entre os países analisados: (i) medidas governamentais tomadas no combate à pandemia; (ii) sistema de saúde nacionalmente adotado; (iii) índices de contaminação, letalidade e vacinação populacional. Esses critérios foram organizados como elementos de tabela utilizada para o fichamento e análise da realidade de cada Estado investigado.

Foram selecionados países de todos os continentes<sup>3</sup>, para a garantia de razoável margem de abrangência no estudo comparado realizado: do continente americano (Brasil, Estados Unidos e México), do continente europeu (Alemanha, Espanha, Itália e Reino Unido), do continente asiático (China) e do continente africano (África do Sul).

Os dados e resultados levantados foram obtidos em *websites oficiais de organizações internacionais* (como OMS, ONU e OCDE), *órgãos institucionais de cada país* (como ministérios ou secretarias de saúde) e *instituições públicas e privadas nacionais, ONGs* (como a Biblioteca Virtual em Saúde e o Health System Tracker).

Além disso, foi continuamente realizado *levantamento bibliográfico* em *sites* de acesso a artigos e livros com reconhecida qualidade científica, como Portal Capes, Vlex, Scielo, Scopus.

Ao final da pesquisa, após o levantamento dos dados de cada país, foi feita a *tabulação cruzada* desses dados, de modo a avaliá-los quantitativamente.

## Resultados

Serão aqui reproduzidas as tabulações cruzadas feitas em relação aos diferentes elementos da tabela empregada para o fichamento de cada realidade nacional. Dessa forma, seguindo a ordem de disposição dos elementos naquelas tabelas, tem-se a identificação das (a) *medidas governamentais tomadas em combate à pandemia*; (b) *sistemas de saúde nacionalmente adotados*; (c) *índices de contaminação, letalidade e vacinação*.

### a) *Medidas governamentais tomadas em combate à pandemia*

Os países do continente americano, de forma generalizada, apresentaram lideranças negacionistas do impacto da pandemia e da ciência. Nesse contexto, os presidentes de Brasil, Estados Unidos e México atuaram de forma contrária às medidas de isolamento social, incentivando o funcionamento usual das atividades econômicas, enfatizando a proteção da economia nacional (ROUBICEK, 2021, *online*; LABS, 2020, *online*) e promovendo a teoria da imunidade de rebanho (EL PAÍS, 2020, *online*; MATOSO, GOMES, 2021, *online*; DÍAZ, 2021, *online*; O GLOBO, 2020, *online*).

Esses países apresentaram medidas restritivas esparsas, o que dificultou uma resposta nacionalmente coordenada. Assim, *medidas assistenciais* – como o Auxílio Emergencial no Brasil, a alocação de recursos para gastos sociais no México e os pacotes de estímulos promovidos nos EUA (IPEA, 2020, p. 21-38; CONEVAL, 2020, p. 72-76; BANCO

---

<sup>3</sup> À exceção da Oceania, que não apresentou nenhuma singularidade no enfrentamento da pandemia, não tendo sido representativa de nenhuma situação extremada de melhor ou pior condução da crise sanitária.

MUNDIAL, 2020, p. 113-114) –, apesar das especificidades de cada realidade nacional, foram de grande importância para possibilitar adequadas condições de subsistência da população durante a crise sanitária. Inobstante, tais iniciativas isoladamente não se mostraram suficientes para promover boas respostas desses países no enfrentamento da pandemia, dados seus índices de contaminação e letalidade, ainda que tenham sido providências socialmente relevantes (GERBELLI, SALATI, 2020, *online*; BALTHAZAR, 2020, *online*; ROUBICEK, 2021, *online*; BBC, 2020, *online*).

De forma similar, os países europeus estudados inicialmente dimensionaram de modo equivocado os possíveis impactos da pandemia. Esse prognóstico inicial levou a altos índices de contaminação e letalidade populacional no começo da crise sanitária (G1, 2020, *online*). Posteriormente, com o agravamento da crise, Alemanha, Espanha, Itália e Reino Unido passaram a adotar medidas restritivas, impondo *lockdowns* de acordo com a situação epidêmica, e fortalecendo a própria capacidade de resposta dos Estados, bem como reforçando as medidas assistenciais, promovendo os serviços públicos via aumento de seu financiamento (FMI, 2020).

Finalmente, China e África do Sul, apesar de se apresentarem envoltas em polêmicas, tiveram alguns dos melhores resultados no que tange aos índices de contaminação e letalidade. Não obstante, a China adotou em diversas localidades, além de providências como a triagem e *lockdowns* temporários, medidas que restringiram direitos fundamentais da população em níveis alarmantes, como o trancamento forçado de pessoas em suas casas (FMI, 2020; XU *et al.*, 2020; ALTAKARLI, 2020, p. 46-47). De forma similar, a África do Sul criminalizou o descumprimento de medidas sanitárias e a disseminação de desinformação, tendo forçado moradores de rua a permanecerem em campos temporários, medidas essas evidentemente desproporcionais e incompatíveis tanto com direitos fundamentais, quanto com o Estado Democrático de Direito (STAUNTON, 2020).

#### b) *Sistemas de saúde nacionalmente adotado*

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) funciona de forma descentralizada, com as responsabilidades repartidas entre as entidades federativas. Ademais, opera segundo os princípios da *universalidade*, *integralidade* e *equidade*, proporcionando o acesso *gratuito* de todos a serviços médicos *abrangentes*. Ele é financiado mediante recursos fiscais e contribuições das diferentes entidades administrativas. No entanto, enfrenta evidente subfinanciamento, que inviabiliza grande parte das melhorias efetivas na prestação de assistência médica à população (TIKKANEN *et al.*, 2020, p. 17; SOUZA, 2020, p. 1-5).

Já no México, o sistema de saúde abrange tanto o setor *público* quanto *privado*. O primeiro sistema destina-se à população com *trabalho formal* e, por conseguinte, àqueles que possuem seguridade social e os programas assistenciais oferecidos pelo governo. Já o sistema de saúde *privado* concentra seguradoras e prestadoras de serviços. Apesar de reformas como o Seguro Popular, uma parcela da população continua sem cobertura e outra parte tem poucos serviços assegurados. Isso se dá em consequência da estrutura fragmentária do sistema de saúde e do tratamento diferenciado da população por diferentes provedores de saúde (DANTÉS *et al.*, 2011, p. 224; KRASNIAK *et al.*, 2019, p. 277-283).

Nos EUA, o setor *privado* desempenha papel central, havendo apenas algumas ações específicas como o *Medicare* e o *Medicaid* para alguns grupos vulneráveis. Destaca-se que parcela expressiva da população (8,5%) não tem acesso a seguros de saúde. Nesse sentido, ao governo federal cabem apenas algumas funções, como o estabelecimento de legislações e estratégias nacionais, além da administração do mercado de seguros privados (NORONHA, UGÁ, 1995, p. 178; TIKKANEN *et al.*, 2020, p. 211-212).

Já na Europa, embora a Alemanha apresente uma estrutura de Estado Social muito mais destacada do que o Reino Unido – que, via de regra, aproxima-se notadamente do modelo de Estado Liberal –, no que tange ao direito à saúde, o Reino Unido possui sistema de saúde

*público*, enquanto a Alemanha, diversamente não apenas do Reino Unido, mas dos demais países europeus estudados – Espanha e Itália –, possui sistema de saúde baseado em *seguros obrigatórios*. Grande parcela da população, cerca de 87%, é coberta por *seguro público*. O governo alemão estabelece políticas públicas, regulações e financiamento para o sistema, bem como serviços que devem ser prestados e define padrões de qualidade, mas não é envolvido diretamente na sua prestação (TIKKANEN *et al.*, 2020, p. 59-62, 117-118, 93-87; WHO, 2018, p. 16).

Na África do Sul, o setor *privado* atende uma pequena parcela da população (cerca de 15%). A maioria da população que não tem acesso aos serviços privados é atendida por *serviços públicos*. No entanto, cabe mencionar que o sistema público de saúde ainda se encontra em fase de implementação, devendo iniciar oficialmente no ano de 2026 (CONMY, 2018, p. 1-7).

Por fim, na China funcionam dois programas de *seguro* de forma simultânea. Um para *trabalhadores formais de áreas urbanas* e outro para *residentes urbanos e rurais sem trabalho formal*. Apesar de não serem seguros obrigatórios, o país atingiu cobertura próxima de universal por meio de seguros subsidiados parcialmente pelo setor público. O sistema, no entanto, apresenta disparidades, com o programa básico voluntário para pessoas sem trabalho formal oferecendo escassa gama de serviços (TIKKANEN *et al.*, 2020, p. 37-40; EGGLESTON, 2012, p. 7-13).

Após o estudo dos tópicos elencados, levantaram-se especificamente os números relativos aos *índices de contaminação, letalidade e vacinação* de cada país estudado, conforme se constata das tabelas abaixo.

**Tabela 1:** Índices de contaminação<sup>4</sup>

<b>PAÍS</b>	<b>Nº de Pessoas Contaminadas</b>	<b>Nº de Pessoas Contaminadas por 100.000 habitantes</b>
<b>Brasil</b>	21.516.967	10.122,8
<b>EUA</b>	43.792.254	13.230,18
<b>México</b>	3.699.621	2.869,42
<b>Alemanha</b>	4.293.807	5.162,89
<b>Espanha</b>	4.971.310	10.502,93
<b>Itália</b>	4.692.274	7.867,47
<b>Reino Unido</b>	8.046.394	11.852,8
<b>África do Sul</b>	2.909.757	148,56
<b>China</b>	124.954	8,49

Fonte: elaborado pelos autores

<sup>4</sup> Dados extraídos do WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 10 out. 2021

**Tabela 2: Índices de Letalidade<sup>5</sup>**

<b>PAÍS</b>	<b>Nº de Mortes</b>	<b>Nº de Mortes por 100.000 habitantes</b>
<b>Brasil</b>	599.359	281,97
<b>EUA</b>	703.599	212.57
<b>México</b>	280.610	217.42
<b>Alemanha</b>	94.113	113.16
<b>Espanha</b>	86.701	183.17
<b>Itália</b>	131.198	219.98
<b>Reino Unido</b>	137.417	202.42
<b>África do Sul</b>	88.104	148.55
<b>China</b>	5.693	0.39

Fonte: elaborado pelos autores

**Tabela 3: Índices de Vacinação<sup>6</sup>**

<b>PAÍS</b>	<b>Nº de pessoas vacinadas com, pelo menos, uma dose por 100 habitantes</b>	<b>Nº de pessoas <i>totalmente</i> vacinadas por 100 habitantes</b>
<b>Brasil</b>	68	40.36
<b>EUA</b>	67.8	55.86
<b>México</b>	49.42	35.12
<b>Alemanha</b>	68.16	64.66
<b>Espanha</b>	79.58	72.19
<b>Itália</b>	75.71	68.38
<b>Reino Unido</b>	71.93	66.11
<b>África do Sul</b>	14.81	15.23

<sup>5</sup> Dados extraídos do WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 10 out. 2021

<sup>6</sup> Dados extraídos do WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 10 out. 2021

<b>China</b>	78.49	68.94
--------------	-------	-------

Fonte: elaborado pelos autores

Dos números e resultados expostos acima, extraem-se algumas conclusões. Os países do continente americano tiveram respostas similares à pandemia: relativização da doença, negacionismo científico, ênfase em medidas protetivas da economia nacional. Não obstante, o Brasil apresentou os piores resultados nos índices de contaminação e letalidade não apenas entre os países do continente americano investigados, como entre todos os 9 países estudados (Brasil, México, EUA, Alemanha, Espanha, Itália, Reino Unido, África do Sul, China) de 4 diferentes continentes (América, Europa, África, Ásia). Esse desempenho pífio do Brasil no combate à pandemia e, conseqüentemente, na proteção dos direitos à saúde e à vida de sua população, ocorreu a despeito de o país possuir sistema de saúde *público, universal* e de *grande abrangência* nos serviços prestados. A justificativa de desempenho brasileiro marcadamente negativo decorre da *inoperância governamental* na tomada de medidas de enfrentamento à crise sanitária. Os demais países americanos investigados, EUA e México, também enfrentaram razoável grau de inoperância governamental – especialmente os EUA durante o governo Trump (GIRARDI, 2021, *online*) –, com a tomada de medidas negacionistas pelo governo, as quais indicavam, inclusive, a adoção de estratégia baseada em teorias da *imunidade de rebanho* – situação que configura *crime contra a humanidade*, pois resulta no alcance da imunização da população às custas de incentivo à contaminação (PRAZERES, 2021, *online*). Acrescente-se que os sistemas de saúde do México e dos EUA excluem considerável parcela da população e possuem menor abrangência que o SUS (apesar de seu subfinanciamento). Desse modo, se, nos demais países americanos, a despeito da dificuldade da população no acesso aos serviços de saúde, o nível de descontrole sobre a pandemia ainda foi menos grave do que no Brasil, apenas se pode concluir que a relativização da crise pandêmica no cenário brasileiro foi comparativamente ainda mais intensa.

Por outro lado, os países europeus, depois de um primeiro momento de inação, apresentaram prognóstico político correto no sentido da proteção aos direitos à saúde e à vida de sua população. Após a avaliação da experiência de outros países, passaram a adotar medidas que se mostraram efetivas no combate à pandemia e proporcionais na restrição aos direitos fundamentais dos indivíduos. Em alguns momentos, deu-se precedência aos interesses da sociedade e ao direito à vida de cada um de seus membros, limitando-se parcialmente as liberdades individuais, e, em outros, devido ao abrandamento da situação epidêmica, aumentou-se a margem de abrangência das liberdades individuais sem a afetação dos interesses da sociedade. Salienta-se que, em conformidade ao modelo de Estado Social, esses países ofereceram as condições necessárias aos cidadãos por meio de medidas sociais e ancoraram suas respostas em seus robustos sistemas de saúde majoritariamente públicos.

Já China e África do Sul apresentaram medidas desproporcionalmente restritivas dos direitos fundamentais de seus habitantes e contrárias ao regime democrático de governo. Assim, apesar de terem alcançado resultados comparativamente razoáveis no que se refere aos índices de contaminação e letalidade, as atitudes draconianas adotadas pelos dois Estados inviabilizam a correlação desses resultados com o modelo de Estado adotado (se social ou liberal) ou o sistema de saúde nacionalmente instalado (se público ou privado). Destacam-se, enfim, a não divulgação de casos, o ocultamento inicial da doença, o trancamento forçado de pessoas em suas residências na China, e a criminalização do descumprimento de medidas sanitárias na África do Sul, como exemplos de medidas atentatórias aos direitos fundamentais adotadas por esses países.

### Referências bibliográficas

IMF. *Policy Response to COVID-19*. 2021. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> />. Acesso em: 26 out. 2021.

TIKKANEN *et al.* International Profiles of Health Care Systems. 2020. *The Commonwealth Fund*. Disponível em: <[https://www.commonwealthfund.org/sites/default/files/2020-12/International\\_Profiles\\_of\\_Health\\_Care\\_Systems\\_Dec2020.pdf](https://www.commonwealthfund.org/sites/default/files/2020-12/International_Profiles_of_Health_Care_Systems_Dec2020.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2020.

WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. *World Health Organization*. 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 26 out. 2021.

WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. *World Health Organization*. Disponível em: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 15 set. 2021.

ZHU, N. *et al.* A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019. *New England Journal of Medicine*, v. 382, n. 8, p. 727–733, 20 fev. 2020.

## 10. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:

### Direito à saúde, leis de colisão e sua verificação por meio de Inteligência Artificial

L.G.M. Duarte<sup>1</sup> e  
F.I.Takakura<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Inteligência artificial, vieses, Direitos Fundamentais.

#### Apresentação

A inteligência artificial (IA) deixou de ser uma ficção científica para tornar-se realidade. Não há área em que não esteja em uso e em que não esteja crescendo. A capacidade de mimetizar o funcionamento do cérebro humano, ao mesmo tempo em que é seu ponto forte, também é o seu ponto fraco. Ponto forte por apresentar a capacidade de, ao simular o funcionamento do cérebro e, portanto, poder ser treinada, ser capaz de executar tarefas repetitivas, analisar dados em grande quantidade e reconhecer padrões com mais perfeição até mesmo que o ser humano. Ponto fraco porque está sujeita a apresentar vieses. E vieses, no contexto de grande volume de dados, gera ou exacerba os seus efeitos danosos.

Os vieses se apresentam na IA introduzidas pelo homem, via programação ou por meio dos dados. Independentemente se uma IA é analítica – analisa dados – ou de redes neurais – identifica padrões, faz previsão ou toma decisões –, usa a comparação de dados. Assim, se os dados de referência ou os dados que a alimentam durante o processo apresentarem vícios, a IA aprende e pode vir a incorporar tais vícios, gerando, perpetuando ou exacerbando discriminações e preconceitos.

No Direito, o uso de IA tem se disseminado ao longo dos últimos anos (COSMO, 2021), tanto no âmbito do Judiciário, com o propósito de desafogar o trabalho pela grande quantidade de ações, por meio de IA's analíticas como os utilizados nos Tribunais Superiores, e.g., Victor do Supremo Tribunal Federal (STF) (TOLEDO, 2021) ou entre os advogados (COSMO, 2021), na automatização de atividades repetitivas, tais como a pesquisa doutrinária e jurisprudencial ou ainda na criação de minutas e petições.

Os diversos vieses podem ser classificados basicamente em quatro:

- a. algoritmo: introduzidos na programação do algoritmo.
- b. medida: vícios nos instrumentos/dispositivos geradores dos dados.
- c. amostra: amostra inicial não reflete corretamente a população alvo da ferramenta de IA ou dados da população enviesados.
- d. cognição: relacionado com a aplicação inadequada de uma heurística numa tomada de decisão - aplicações inadequadas de regras simplificadoras, de

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal de Juiz de Fora, Pesquisadora, Professora do Mestrado em Direito e Inovação da Faculdade de Direito da UFJF e ex-Procuradora do Município de Juiz de Fora. Endereço: Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, s/n, Cidade Universitária 36013-020 - Juiz de Fora, MG – Brasil. Endereço eletrônico: lg.melquiades@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Inovação da Faculdade Direito da UFJF. Mestre e Doutor em Física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor Titular da Universidade Federal de Juiz de Fora. Endereço: Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Exatas – Departamento de Física, s/n, Cidade Universitária 36013-020 - Juiz de Fora, MG – Brasil. Endereço eletrônico: flavio.takakura@ufjf.br



forma que isso propicia o cometimento de uma gama de erros sistemáticos e previsíveis.

A maneira de mitigar/corrigir esses vieses é garantir transparência e participação democrática em todo o ciclo de elaboração, execução, avaliação e atualização da IA.

Apesar dos vieses, e por causa dos vieses, a IA tem aplicação inclusive como ferramenta para a identificação/mensuração de vieses.

No Direito, IA tem auxiliado o Judiciário a garantir ao jurisdicionado os direitos a razoável duração do processo, graças a agilidade que ela pode propiciar na análise de padrões ou mesmo gerando minutas de decisões judiciais para os magistrados.

### **Metodologia de trabalho**

Trata-se de um trabalho exploratório executado por meio de pesquisa bibliográfica, pelo estudo de artigos, tanto científicos quanto de divulgação, bem como de livros.

A pesquisa foi executada em área multidisciplinar, abrangendo desde Ciência da Computação, Estatística, Filosofia e Direito.

### **Resultados**

Os vieses se fazem presentes na IA, assim como entre os homens. É necessário que se mitigue os seus efeitos. Diante da inexistência de consciência na IA, que poderia, por meio do pensamento racional, propiciar meios para uma autocorreção, é imprescindível a intervenção humana e para tanto, necessário um acompanhamento permanente da sua execução e um processo de avaliação continuada.

Apesar dessa deficiência, a IA é uma tecnologia que não pode ser descartada, pois bem aproveitada, tem o potencial de implementar melhorias para toda a sociedade.

No presente projeto, visa-se utilizar a IA para o estudo da judicialização da saúde mediante emprego da teoria dos Direitos Fundamentais de Alexy (ALEXY, 2015).

Pretende-se utilizar a “inteligência artificial” para a consolidação da dignidade da pessoa humana até hoje não plenamente garantida pela “inteligência não artificial”, a humana.

### **Referências Bibliográficas**

COSMO Jr., P. Implementação da inteligência artificial no contexto do Poder Judiciário brasileiro. In: Migalhas, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/350473/inteligencia-artificial-no-contexto-do-poder-judiciario-brasileiro>. Acesso em: 31/10/2021.

TOLEDO, C.; ALVES, M. Inteligência Artificial Aplicada ao Direito. In: I SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO DE PRÁTICAS SOCIOJURÍDICAS, jun. 2021, UFERSA. Disponível em: <https://ppgd.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/168/2021/05/Lista-de-Trabalhos-Aprovados-nos-GTs-do-I-Seminario-de-Pesquisa-do-OPS.pdf>. Acesso em: 31/10/2021.

ALEXY, R. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

## 11. JUDICIALIZAÇÃO X POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: um estudo de caso do município de Simão Pereira

Luciana Gaspar Melquíades Duarte<sup>1</sup>,  
Vívilyn Hagen Antônio Canedo<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** Direito a saúde; judicialização; políticas públicas.

### Apresentação

O objetivo mediato desta pesquisa é discorrer sobre o direito à saúde, diante da Constituição Federal, como um dever do estado. Partindo da teoria da argumentação jurídica e dos direitos fundamentais de Alexy, tem-se um quadro de possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais através da interpretação destes direitos como normas princípios, que fazem com que sejam efetivados na maior medida possível diante das demandas de saúde que não envolvam diretamente o direito à vida.

No âmbito dos direitos fundamentais, quando estes estiverem na forma de princípios, não serão absolutos, e restrições a eles somente poderão ocorrer mediante a ponderação com princípios contrários através da aplicação da máxima da proporcionalidade e suas três submáximas: adequação, necessidade ou vedação do excesso e proporcionalidade em sentido estrito.

O cotejo do direito à saúde deve ser definido como parte fundamental do direito à vida e o conceito de mínimo existencial foi relatado, no que se refere à escassez de recursos na área da saúde. O núcleo essencial dos direitos fundamentais é veiculado por norma-regra, compelindo o Estado a sua promoção e proteção integral, salvo nos casos das exceções constitucionais. Embora inúmeros esforços da jurisprudência e da doutrina para garantir, disciplinar e efetivar os direitos fundamentais, a efetivação deles ocorre, sobretudo, na seara administrativo-política.

Trata-se, nesta pesquisa, da hipótese de que a atuação política pode mitigar a necessidade de intervenção judiciária para garantir direitos, sobretudo o direito a saúde. Para confrontar esta hipótese, foi realizada uma pesquisa no Município de Simão Pereira (MG) que analisou os resultados obtidos na redução da judicialização da saúde após o aumento dos investimentos orçamentários no serviço público. As estratégias adotadas no Município consistiram na atuação extrajudicial que resultou na redução de litígios em juízo, na medida em que houve a ampliação do acesso à saúde pela via administrativa. Por fim, os dados coletados foram comparados ao relatório de judicialização do Conselho Nacional de Justiça, tendo confirmado a tese inicial de que, com esforço político, é possível ao gestor público aplicar melhor os recursos escassos de forma a tornar efetivo o mandamento constitucional.

### Metodologia de trabalho

Busca-se a melhor compreensão do fenômeno da judicialização da saúde por meio do detalhamento e classificação de dados acessíveis sobre esta experiência no Município de Simão Pereira, no estado de Minas Gerais, entre os anos de 2013 a 2016 e 2017 a 2020, períodos em que houve diferentes atuações políticas, com aplicações de políticas públicas distintas.

<sup>1</sup> Orientadora do projeto de pesquisa para o Mestrado Acadêmico em Direito e Inovação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> Aluna do programa de pós-graduação, Mestrado em Direito e Inovação da Faculdade de Direito da UFJF.

Depois de coletados, separados e sistematizados, os dados indicaram a veracidade da hipótese de que o investimento em políticas públicas reduz a judicialização da saúde e permite uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Esta pesquisa se desenvolveu em quatro etapas: (a) coleta e análise de dados relativos aos processos judiciais existentes (arquivados e ativos) que têm no polo passivo o Município de Simão Pereira (Minas Gerais) e cuja causa de pedir contenha pedido que guarde relação com a saúde física e mental do autor; (b) pesquisa empírica a partir do estudo do caso do Município de Simão Pereira (Minas Gerais) acerca dos gastos com saúde pública no lapso temporal escolhido (previsto e executado), bem como os gastos com judicialização da saúde neste mesmo período; (c) levantamento dos mesmos dados de gastos com judicialização no âmbito federal e do estado de Minas Gerais; (d) aferição de resultados com a pesquisa empírica através do estudo de caso do Município de Simão Pereira, dados federais e do estado de Minas Gerais comparados com os dados apresentados no relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o tema.

## Resultados

Considerando os dados coletados, verificou-se que, nas demandas judiciais contra a Prefeitura Municipal de Simão Pereira, no lapso temporal de 2013 a 2016 houve 04 demandas judiciais, sendo que no ano de 2016 nenhuma vez o judiciário interveio para garantir o acesso à saúde dos cidadãos simonenses.

Mediante análise dos dados coletados referente ao lapso temporal de 2017 a 2020, inferiu-se a existência de 27 demandas judiciais contra o Município de Simão Pereira, sendo que foram observados os mesmos critérios de pesquisa dos anos anteriores.

Observou-se, também, que, nos anos de 2015 e 2016 (período compreendido dentro do mandato 2013-2016<sup>3</sup>), os gastos com a “judicialização da saúde” retiraram do planejamento com a saúde municipal uma parcela baixa do percentual geral planejado, sendo R\$ 8.867,80 (oito mil oitocentos e sessenta e sete reais e oitenta centavos) e R\$ 14.630,52 (quatorze mil seiscentos e trinta reais e cinquenta e dois centavos), nos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

No ano de 2019 e 2020<sup>4</sup>, foram retirados das verbas planejadas para a saúde o montante de R\$ 49.489,57 (quarenta e nove mil quatrocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e sete centavos) e R\$ 29.985,38 (vinte e nove mil novecentos e oitenta e cinco reais e trinta e oito centavos), respectivamente. Os gastos com a judicialização da saúde saltaram, mostrando como a ausência de políticas públicas eficazes impactam o orçamento municipal, uma vez que o número de processos que apresentou considerável aumento nos anos de 2017 a 2019 foi concomitante a uma retração de execução orçamentária da saúde nos mesmos anos.

Tem-se confirmada a hipótese de que políticas públicas eficientes<sup>5</sup> podem ser um fator determinante para a diminuição da “judicialização da saúde”, permitindo ao Município executar um planejamento orçamentário e financeiro condizente com sua realidade e com a necessidade da população local, promovendo o acesso à saúde de forma mais ampla e igualitária.

Infere-se que, quanto mais o Município aproximou a execução real do valor orçamentário anteriormente planejado, maior a queda no número de demandas judicial de saúde. Ilustram este resultado as inferências relativas ao ano de 2019, quando, entre os anos comparados, houve um maior distanciamento entre o valor planejado e executado dentro do

<sup>3</sup> A pesquisa com orçamento público nos anos de 2013 e 2014 não foi realizada devido à ausência destes dados nos arquivos da Prefeitura Municipal de Simão Pereira.

<sup>4</sup> Este recorte temporal não considerou os anos 2017 e 2018 deste mandato para conceder similitude à amostra de pesquisa tendo em vista a limitação fática imposta, a saber, a ausência de dados arquivados para os dois primeiros anos do primeiro mandato pesquisado.

<sup>5</sup> Para fins desta pesquisa, afere-se a eficiência da política pública de saúde pelo percentual da execução do respectivo orçamento.

orçamento, e um salto no número de processos judiciais dentro do lapso temporal pesquisado, impondo ao Município maior gasto com a execução de mandamentos judiciais para efetivar o direito a saúde.

A alocação de recursos na área da saúde que concedam aos cidadãos a qualidade de vida mínima que necessitam para existir com dignidade é tarefa do Estado e pode ocorrer desde que há haja vontade política e planejamento, conforme demonstrado através do estudo de caso apresentado, quando se confirmou que, diante de uma maior execução orçamentária, o número de ações judiciais que demandavam o direito reduziu, permitindo a efetivação do direito mediante atenção aos princípios da justiça e da igualdade.

### **Referências Bibliográficas**

ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. 5 ed, São Paulo: Landy Editora, 2020.

\_\_\_\_\_. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed, São Paulo: Malheiros, 2017.

MELQUÍADES DUARTE, Luciana Gaspar. Possibilidades e limites para o controle judicial das políticas públicas de saúde: um contributo para a dogmática do direito à saúde. 2 ed, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

INSPER. Instituto de Ensino e Pesquisa. Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Conselho Nacional de Justiça. 2019.

KLATT, Mathias; MEISTER Moritz. A Máxima da Proporcionalidade: um elemento estrutural do constitucionalismo global. Tradução João Costa Neto. OBSERVATÓRIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. Brasília: IDP, Ano 7, no. 1, jan./jun.

## 12. STF E REFORMA TRABALHISTA: disputas sobre o Direito do Trabalho e a Constituição de 1988

O resumo se refere ao projeto “Concepções do Direito do Trabalho em disputa nas interpretações judiciais em tempos de reformas”, EDITAL UFJF PIBIC /VIC -Vigência: 2020– 2021

Karen Artur<sup>1</sup>,  
Ana Carla Souza Ferreira<sup>2</sup>

**Palavras-chave:** STF; reforma trabalhista; Constituição

### Apresentação

É notória a presença de intensos debates produzidos pela participação de atores sociais e outras instituições nos debates judiciais no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca das questões trabalhistas, especialmente com a reforma trabalhista, havendo o uso estratégico, por entidades, de ações para redirecionar os sentidos do Direito do Trabalho no país, a favor do mercado.

A Reforma Trabalhista consiste no conjunto normativo, principalmente a Lei nº 13.467/2017 e a Lei nº 13.429/2017, aprovado no ano de 2017 (mas não apenas, considerando sua antecipação e sua continuidade na interpretação judicial), cujo teor flexibilizante modificou frontalmente as disposições anteriores da Consolidação das Leis Trabalhistas e o próprio sentido do Direito do Trabalho. Segundo Manzano (2021), as forças políticas e sociais envolvidas à Reforma centravam seus argumentos em torno de teorias econômicas de fácil aderência e marcado simplismo.

Krein (2018) divide o âmbito de atuação da Reforma Trabalhista em dois. Primeiramente, a Reforma transformou práticas já existentes no mercado de trabalho em lei, apenas conferindo a legitimidade necessária a certos métodos já adotados. Por outro lado, as modificações na CLT buscaram elaborar um “novo cardápio” de possíveis escolhas aos empregadores, de sorte que eles possam adequar a forma de contratação, o regime salarial, a jornada de trabalho e a própria negociação das condições de trabalho em conformidade central com as necessidades do mercado.

Podem ser destacados como os principais eixos modificados pela Reforma de 2017 a liberalização da terceirização sem restrições (inclusive para atividades fim), a inserção de uma nova forma de contratação denominada contrato de trabalho intermitente, a prevalência do negociado sobre o legislado, a mudança, sem transição, da forma de financiamento dos sindicatos, a possibilidade de negociação individual em temas de jornada de trabalho, a eliminação da ultratividade, a colocação de obstáculos para a prestação jurisdicional da Justiça do Trabalho, entre outros que trouxeram desafios para o direito coletivo.

Como já se passaram quatro anos desde a Reforma, muitos resultados dela já são sentidos na cena social. Manzano (2021) fala em reflexos nas taxas de investimento produtivo, em problemas com a produtividade do trabalho, em perda competitividade das empresas externamente e, na mais expressiva consequência, qual seja, o rebaixamento do poder de consumo da população em geral. Esta última afeta fortemente o desenvolvimento econômico da nação, comprovando o efeito contrário daquele desejado pelos defensores da Reforma.

---

<sup>1</sup> Coordenadora do projeto.

<sup>2</sup> Aluna da graduação da Faculdade de Direito da UFJF.

Conforme Brown (2015), a racionalidade neoliberal do Estado toma forma quando ele passa a atuar como se fosse o administrador de uma sociedade empresária, dissociando os valores de liberdade, igualdade e justiça social em nome de políticas econômicas. Assim, o desenvolvimento almejado é exclusivamente econômico, sendo direcionados todos esforços, inclusive a relativização de direitos básicos, em nome desse chamado progresso. Nesse cenário, as instituições democráticas passam a intervir para reafirmar as propostas do mercado, a fim de estimular a competição, priorizando seus valores em detrimento de outros.

O STF tornou-se o principal locus de disputas sobre o Direito do Trabalho e sobre a Reforma - mesmo antes de sua edição - ao aceitar demandas pela contestação de decisões judiciais da Justiça do Trabalho sobre a terceirização do trabalho. Assim sendo, a Corte sinalizou sua posição sobre a legitimidade de uma legislação sem restrição à livre iniciativa. Com isso, várias são as ADIs, ADPFs e recursos com repercussão geral que visam afastar do TST (e da Justiça do Trabalho) de decisões atinentes à sua competência, consolidando a Suprema Corte no centro da discussão sobre a (in)constitucionalidade das mudanças na área trabalhista, conforme observado pelo recente livro editado pelo Observatório do STF (DUTRA, MACHADO, 2021).

A partir da importância das decisões da Corte para o Direito do Trabalho e, especialmente considerando suas mais recentes decisões na área, trabalhou-se como hipótese de pesquisa a incorporação, por parte STF, de propósitos de flexibilização de institutos basilares do Direito do Trabalho na questão da terceirização, do contrato de trabalho intermitente e da prevalência do negociado sobre o legislado, direcionando o Direito do Trabalho a um distanciamento de suas linhas institucionais fundantes de proteção, pactuadas na Constituição Federal.

### **Metodologia de trabalho**

Como recorte temporal da pesquisa, os esforços centraram-se em decisões referentes à Reforma Trabalhista de 2017, dando continuidade a outros relatórios de pesquisa do grupo Trabalho, Direito e Justiça, já desenvolvidos junto à PROPEP/UFJF. Dentre as preocupações do projeto, a seleção de temas foi decidida após a constatação de existência de algum direcionamento da Corte, a partir de votos públicos de relatores e ministros, bem como da possibilidade de fratura na sistemática de regulação e de interpretação do Direito do Trabalho via legitimação dessas mudanças.

O balanço dos sentidos do Direito do Trabalho deu-se, primeiramente, nos argumentos encontrados em decisão central do STF, na ADI nº 5685 (BRASIL, 2020a), norteadora da nova regulação da terceirização no país, tema no qual, desde decisões anteriores, já se encontravam as ideias direcionadoras das mudanças no papel do Direito do Trabalho pretendido pela Corte. Em seguida, realizou-se o mapeamento dessas visões a partir não apenas dos votos publicados (ainda que não haja uma decisão final), mas dos argumentos encontrados na petição inicial da ADI 5826 (BRASIL, 2020b) contra o contrato intermitente, e, principalmente, dos atores que se manifestaram a favor de sua adoção com a reforma trabalhista. Na terceira parte, embora não haja uma decisão do Pleno, adentrou-se no tema da prevalência do negociado sobre o legislado, em sua feição trazida com a reforma, especialmente como vem sendo tratado pelos atores sociais junto à Corte, em âmbito de repercussão geral.

Para análise desse papel de destaque do STF e das mudanças na área trabalhista trazidas pela instituição, a presente pesquisa inspira-se na abordagem no institucionalismo histórico, o qual analisa a forma pela qual as instituições podem abarcar, em seus discursos, lógicas aparentemente contraditórias em relação às suas diretrizes fundamentais, redefinindo a porção de poder destinada a grupos específicos, através de práticas e posicionamentos reiterados. Tais

estratégias são capazes de constituir novas formas de se fazer o direito e de se pensar a própria instituição (HALL; TAYLOR, 2003).

## Resultados

As decisões mais recentes sobre a terceirização se direcionam para minimizar o papel da Justiça do Trabalho. Nessa visão, no limite, as disputas sobre o direito devem ser afastadas. Isso diante de algumas “certezas” que sempre são recorrentes, quais sejam: diminuir custos aumenta empregos; as mudanças trazidas pela reforma não trazem precarização; não há conflitos já que o único sentido que todos devem almejar, enfim, de que o direito máximo a ser protegido é o da livre iniciativa, valendo-se, assim, de uma linguagem do mercado do que deve ser o Direito do Trabalho para desconstitucionalizar o pacto político de 1988. Cristiano Paixão e Ricardo Lourenço Filho (2020) enxergam nessa postura um “ativismo judicial da destruição, que ataca diretamente um dos núcleos da Constituição”. Os autores denominam tal processo de desconstitucionalização para a formação de um Direito do Trabalho de exceção.

Em relação ao tema do contrato intermitente, AGU, PGR, entidades empresariais e a ABMT reforçam a visão de que qualquer trabalho, ainda que distante dos ditames constitucionais, é legítimo, em virtude de possibilitar maior flexibilidade às demandas da economia. Mas, além disso, destacam-se os argumentos que buscam legitimar as interpretações que, na realidade, implicam desconstitucionalização de direitos, embora sejam apresentadas como atualizações democráticas, ao atenderem o mercado. Por sua vez, enquanto o relator da ADI objeto desta pesquisa buscou defender a importância da regulação do mercado e o quão distante está a normatização do contrato intermitente da segurança pretendida para os trabalhadores, os demais ministros que já votaram justificaram não apenas essa forma de contratação, mas o papel do legislador em inovar o ordenamento diante das necessidades do mercado, vistas como naturais, minimizando ou mesmo negando as incompatibilidades com a Constituição de 1988<sup>3</sup>.

No STF, após mudança de posicionamento, a questão da prevalência do negociado sobre o legislado, que era considerada infraconstitucional, foi colocada em Plenário Virtual na forma do Tema nº 1046 de Repercussão Geral (BRASIL, 2019). Segundo Souto Maior (2020), o que deverá ser definido nesse julgamento é a explicitação ou não de vantagens compensatórias nos instrumentos negociais coletivos que restringem direitos trabalhistas. Em 2019, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu todo e qualquer processo que versasse sobre o Tema 1046, representando à Justiça do Trabalho considerável estagnação para a prestação jurisdicional (SOUTO MAIOR, 2020).

Os principais raciocínios elaborados pelos terceiros interessados favoráveis à primazia do negociado sobre o legislado dividem-se em quatro eixos. Primeiramente, figura a crítica aos processos legislativos habituais que não conseguem acompanhar a dinamicidade do ramo empresarial. O segundo ponto de apoio à argumentação importa para o Direito do Trabalho, sem ressalvas, a lógica privatística contratual, sem maiores verificações da manutenção do equilíbrio da relação entre os empregadores e o órgão coletivo representante dos trabalhadores. Assim, qualquer intervenção que procure balizar as prestações e contraprestações, estaria

---

<sup>3</sup> Aqui encontram-se resultados do trabalho apresentado no XVII Encontro da ABET (Associação Brasileira de Estudos do Trabalho) por pesquisadores e colaboradores do Grupo TRADJUST: ARTUR, Karen; FREITAS, Lígia Barros de; REIS, Thiago Crisóstomo Cruz; FERREIRA, Ana Carla Souza. Contrato Intermitente e o Redirecionamento da Constituição no STF, **Anais do Encontro Nacional da ABET: Crises e horizontes do trabalho a partir da periferia**. Uberlândia (MG), Universidade Federal de Uberlândia, 2021 (*online*). Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/abet\\_trabalho2021/343078-contrato-intermitente-e-o-redirecionamento-da-constituicao-no-stf/](https://www.even3.com.br/anais/abet_trabalho2021/343078-contrato-intermitente-e-o-redirecionamento-da-constituicao-no-stf/). ISSN:2318-9517.

exercendo ingerência estatal frente à autonomia privada. O terceiro argumento enfatiza a força do movimento sindical, como se o fato de existirem várias entidades sindicais fizesse com que todas as convenções e acordos coletivos estivessem, automaticamente, validados. Tem-se, portanto, um quadro de argumentos que não se sustentam, já que não se pode afirmar, pura e simplesmente, uma paridade de armas no âmbito coletivo do direito do trabalho, sem um olhar sobre os efeitos dos arranjos institucionais nessas relações.

Do ponto de vista da OIT, a qual foi estrategicamente demandada pelos atores trabalhistas na defesa do Direito do Trabalho face à Reforma Trabalhista, “não há real negociação coletiva sem a previsão de contrapartidas adequadas, concessões mútuas, entre as partes estipulantes” (PORTO; DA ROCHA; LAU, 2019, p. 135). Desse modo, não pode ser legítimo um arranjo que nasça para abrupta ou incrementalmente, ser fonte de retrocesso nos direitos sociais.

Assim, o mercado como supremo regulador da vida coletiva- aqui representado pelos atores que levaram suas demandas flexibilizadoras nos temas estudados- tem encontrado no Supremo Tribunal Federal uma instituição central para impor sua visão de liberdade, em detrimento de outras concepções que efetivamente buscam reequilibrar relações sociais.

### Referências Bibliográficas

ARTUR, Karen *et al.* Contrato Intermitente e o Redirecionamento da Constituição no STF, **Anais do Encontro Nacional da ABET: Crises e horizontes do trabalho a partir da periferia.** Uberlândia (MG), Universidade Federal de Uberlândia, 2021 (online). Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/abet\\_trabalho2021/343078-contrato-intermitente-e-o-redirecionamento-da-constituicao-no-stf/](https://www.even3.com.br/anais/abet_trabalho2021/343078-contrato-intermitente-e-o-redirecionamento-da-constituicao-no-stf/). ISSN:2318-9517.

ARTUR, Karen, GRILLO, Sayonara. Terceirização e arenas de reconfiguração do Direito do Trabalho no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, v.6, n. 3, set./dez. 2020 p. 1184-1213.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 5685, 5686, 5687 e 5735** - Terceirização. Relator: Gilmar Ferreira Mendes, 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno – **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 5826, 5829 e 6154** - Contrato de trabalho intermitente. Relator: Edson Fachin, 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **Tema nº 1046 (ARE nº 11211633 - GO)**. Validade da norma coletiva de trabalho que limita ou restringe direito trabalhista não assegurado constitucionalmente. Relator: Gilmar Ferreira Mendes, 2019.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: neoliberalism's stealth revolution.** New York: Zone Books, 2015.

DUTRA, Renata; MACHADO, Sidnei (org.). **O Supremo e a reforma trabalhista: a construção jurisprudencial da Reforma Trabalhista de 2017 pelo Supremo Tribunal Federal.** Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. 513 p. DOI: 10.22350/9786559171590. Disponível em: <https://www.editorafi.com/159stf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

HALL, Peter A e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**. 2003, n.58, p.193-223.



KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo social**, v. 30, p. 77-104, 2018.

MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. Impactos Econômicos da Reforma Trabalhista. *In*: KREIN, José Dari *et al.* **O Trabalho Pós-Reforma Trabalhista (2017)**. São Paulo: Cesit: Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho, 2021. v. 1, cap. 1, p. 18 - 55. ISBN 978-65-9994461.

PAIXÃO, Cristiano; FILHO, Ricardo Lourenço. O STF e o Direito do Trabalho: as três fases da destruição. **ANAMATRA: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO**. 30 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/30068-o-stf-e-o-direito-do-trabalho-as-tres-fases-da-destruicao>. Acesso em: 6 ago. 2021.

PORTO, Lorena Vasconcelos; DA ROCHA, Cláudio Janotii; LAU, Ana Isabella Bezerra. A prevalência do negociado sobre o legislado: a análise da inconveniência dos arts. 611-A e 611-B da CLT diante dos limites da autonomia. *In*: EÇA, Vitor Salino de Moura. **Direito Internacional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019. p. 127-146.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. O Tema 1046 do STF e a urgência da retomada da atuação por inteiro da Justiça do Trabalho na pandemia (e sempre). **Blog Jorge Luiz Souto Maior**, [S. l.], 26 maio 2020. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/o-tema-1046-do-stf-e-a-urgencia-da-retomada-da-atuacao-por-inteiro-da-justica-do-trabalho-na-pandemia-e-sempre>. Acesso em: 28 ago. 2021

### 13. FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: a mercantilização do direito à moradia em Juiz de Fora a partir da revisão do Plano Diretor de 2018

(O resumo se refere ao projeto Financeirização da moradia: a mercantilização do direito à moradia em Juiz de Fora a partir da revisão do Plano Diretor de 2018)

Davi José Xavier Martins <sup>1</sup>,  
Julia Miranda Matos <sup>2</sup>,  
Raísa Coelho Fernandes <sup>3</sup> e  
Waleska Marcy Rosa <sup>4</sup>

**Palavras-chave:** Financeirização da moradia. Plano Diretor de Juiz de Fora. Direito à moradia. Política Pública Habitacional.

#### Apresentação

O direito à moradia, apesar de sua essencialidade para a garantia da dignidade da pessoa humana, somente foi incorporado ao rol de direitos sociais previstos na Constituição Federal em 2000, através da emenda constitucional n. 26. Contudo, ainda que a previsão expressa de tal direito represente um grande avanço na esfera jurídica, tendo em vista que a força normativa que lhe foi conferido, observa-se grande parte da população brasileira ainda não possui acesso à moradia.

Segundo dados apresentados pela Fundação João Pinheiro, utilizando dados coletados pelo IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínuos (PnadC), e do Ministério da Cidadania, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), o déficit habitacional brasileiro estimado para o ano de 2019 foi de 5.876.699 domicílios, sendo que 5.440.322 estão localizados em áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p.113).

A concretização do direito à moradia – e o déficit habitacional - está intimamente relacionada ao atual modo de produção capitalista, que utiliza o espaço urbano e, conseqüentemente, a moradia como mercadorias. Nesse sentido, David Harvey (2012, p. 85) explica que a urbanização, sobretudo com o neoliberalismo, “vem desempenhando um papel fundamental no reinvestimento dos lucros, a uma escala geográfica crescente, mas ao preço de criar fortes processos de destruição criativa que espoliaram as massas de qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2012, p. 85).

A globalização e difusão do mercado financeiro foram responsáveis pela transformação das propriedades urbanas em ativos financeiros, influenciando diretamente na formação dos centros urbanos. Essa modificação na essência da moradia e do espaço urbano foi responsável pelo aumento da segregação dentro dos centros urbanos, privando a classe com menor poderio econômico do acesso pleno à cidade e favorecendo a ocupação de espaços valorizados por uma classe hegemônica.

A habitação, portanto, tornou-se um dos principais meios de acumulação de capital no neoliberalismo, especialmente no contexto econômico pautado pelas finanças. Os centros urbanos e, por conseguinte as moradias e políticas públicas habitacionais, deixaram de atender

<sup>1</sup> Aluno da graduação da Faculdade de Direito da UFJF.

<sup>2</sup> Aluna da graduação da Faculdade de Direito da UFJF.

<sup>3</sup> Aluna do programa de pós graduação *strictu sensu* da Faculdade de Direito da UFJF

<sup>4</sup> Coordenadora do projeto Financeirização da moradia: a mercantilização do direito à moradia em Juiz de Fora a partir da revisão do Plano Diretor de 2018

a seus propósitos sociais e passaram a atender interesses meramente financeiros, objetivando, principalmente, a rentabilidade da terra urbana.

Sobre esse fenômeno, Fernandez e Aalbers (2019, p. 2, tradução nossa), aduzem que “o componente definidor da financeirização da habitação é a transformação de imóveis residenciais em um ativo financeiro, abrindo canais de extração para os rentistas”.<sup>5</sup>

Rolnik (2019, p. 378) assevera que

[...] a colonização da terra urbana e da moradia pelas finanças é um processo global poderoso que, mesmo diante das crises como a de 2008, continua como movimento hegemônico. Ela enraizou-se e penetrou em contextos diversos, sob o protagonismo de atores locais e globais. As políticas habitacionais e urbanas, assim como o urbanismo e a gestão fundiária, analisados ao longo deste livro, não foram neutros em relação a esse processo. Pelo contrário, operaram ativamente no sentido de criar as condições materiais, simbólicas e normativas para transformar territórios vividos em ativos abstratos.

Diante desse cenário, a pesquisa, tendo como marco teórico a noção de financeirização da moradia, buscou analisar se tal fenômeno, característico do neoliberalismo, tendo em vista sua difusão mundial, influenciou o processo de revisão, realizado em 2018, do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, sobretudo em relação ao direito à moradia e às políticas públicas habitacionais.

### **Metodologia de trabalho**

A pesquisa adotou a metodologia empírico-qualitativa documental, valendo-se dos conceitos de inferência e de implicações observáveis descritos por Epstein e King (2013), segundo os quais é possível se conhecer fenômenos a partir de fatos desconhecidos através da realização de inferências.

Assim, foram coletados, através dos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e da Câmara Municipal de Juiz de Fora, toda a documentação disponível referente ao processo legislativo de elaboração do Plano Diretor Participativo, indo desde o relatório e a mensagem do Poder Executivo propondo o projeto inicial até as atas das reuniões do Poder Legislativo municipal.

Os dados coletados foram analisados em duas etapas. Verificou-se, primeiramente, o transcorrer do processo na esfera do Poder Executivo, observando, sobretudo a participação popular. Em um segundo momento, passou-se a análise do processo no âmbito do Poder Legislativo, ocorrendo a verificação das atas de audiências pública. Ademais, realizou-se, ainda, comparação dos dispositivos relacionados ao direito à moradia nos Plano Diretor Participativo, aprovado em 2018, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 2000.

### **Resultados**

A partir dos dados, notou-se que, quantitativamente, houve baixa participação da população durante as fases de elaboração do Plano Diretor Participativo, mesmo tendo o processo oferecido várias oportunidades formais à participação democrática - fato este que levantou dúvidas sobre quais seriam os verdadeiros polos de influência que atuaram na elaboração dos instrumentos do plano. Isso é afirmado pois, uma vez que foi constatada a

---

<sup>5</sup> The defining component of the financialization of housing is the transformation of residential real estate into a financial asset, opening channels for extraction by rentiers. (FERNANDEZ; AALBERS, 2019, p.2)

ausência da participação popular, como poderiam ter sido levados em consideração os anseios sociais? Assim ecoou-se, especialmente, a voz e os interesses do mercado imobiliário e da construção civil, marcadamente presentes conforme posto nas atas supracitadas.

Deste modo, as comparações entre os planos diretores do município levaram a conclusão de que as políticas públicas referentes a estes dispositivos, no que tange ao direito à moradia no município, se relacionam, conforme a literatura da financeirização, mais aos interesses mercadológicos dos agentes de transformação urbana detentores do capital do que, de fato, pela preocupação em ver tal direito efetivado, evidenciando a construção de uma cidade voltada a seus interesses.

### Referências Bibliográficas

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FERNANDEZ, Rodrigo; AALBERS, Manuel B.. Housing Financialization in the Global South: in search of a comparative framework. *Housing Policy Debate*, [S.L.], v. 30, n. 4, p. 680-701, 23 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10511482.2020.1783812>. Acesso em: 01 jul. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021

HARVEY, David. **O direito à cidade**. *Lutas Sociais*. n° 29. São Paulo, jul./dez. 2012. p. 73 - 89. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/davidharvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/davidharvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 23 set. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

## 14. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM CONDIÇÕES FÁTICAS DESFAVORÁVEIS – Princípios Relacionados e Delimitação do Núcleo Essencial

Cláudia Toledo<sup>1</sup>  
Nina Pacheco<sup>2</sup>

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais Sociais, Efetivação, Núcleo Essencial

### Apresentação

Este resumo refere-se a Projeto de Iniciação Científica BIC, desenvolvido entre agosto/2020 e julho/2021 na Faculdade de Direito da UFJF. O projeto partiu da aparente antítese entre, por um lado, a apresentação dos direitos fundamentais sociais como *cláusulas pétreas*, e, por outro, sua declaração em *princípios jurídicos*, mandamentos de otimização que devem ser realizados na máxima medida possível, conforme as condições fáticas e jurídicas do caso concreto. O antagonismo surge entre a *intangibilidade* dos direitos fundamentais sociais, cláusulas pétreas passíveis de modificação apenas no sentido de seu aperfeiçoamento, e a possibilidade de tais direitos sofrerem restrições na sua efetivação quando de sua aplicação nos casos concretos em virtude de condições empíricas e dos demais princípios jurídicos colidentes.

Por conseguinte, da mudança das condições fáticas do caso concreto decorre provável modificação no direito fundamental social definitivo. Sendo os direitos fundamentais sociais *direitos a prestações positivas do Estado*, alterações nas condições fáticas da realidade nacional, geradas especialmente por crises econômicas, modificam a capacidade financeira do Estado para sua prestação, gerando sua possível restrição. A antítese fica ainda mais evidente ao se considerar que esses direitos são regidos pelos princípios da *proibição do retrocesso*, da *progressividade* e da *proibição da proteção insuficiente* (SARLET, 2003).

Dessa contraposição, surgiram as perguntas centrais que a pesquisa procurou responder: (i) como conjugar a intangibilidade dos direitos fundamentais sociais com a necessidade de limitação de sua prestação estatal em caso de alteração das condições fáticas relativas à estabilidade econômica do Estado? (ii) Como articular essa necessidade de restrição dos direitos fundamentais sociais com seus princípios regentes de proibição do retrocesso, progressividade e proibição da proteção insuficiente?

Uma das respostas fornecidas pela doutrina é a consideração do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais como *limite* à restrição que esses direitos venham a sofrer (ALEXY, 2015). *Núcleo essencial* é o conteúdo elementar do direito, que não pode ser afetado sob pena de se descaracterizar ou anular o próprio direito. Dessa conclusão, levantam-se imediatamente outras questões: (i) como delimitar o núcleo essencial de um direito? (ii) porquanto o núcleo essencial do direito funciona como “limite dos limites” e deve ser protegido, somente poderia haver investimento no conteúdo excedente ao núcleo essencial de qualquer direito fundamental social após a garantia da prestação do núcleo essencial de todos os direitos fundamentais sociais estipulados naquele ordenamento jurídico?

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Membro permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Inovação (UFJF); Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Estágio Pós-Doutoral - Christian-Albrechts Universität zu Kiel (CAU), Alemanha; Estágio Pós-Doutoral - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

<sup>2</sup> Graduanda de Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista de Iniciação Científica (BIC/UFJF) do Projeto Direitos Fundamentais Sociais em Condições Fáticas Desfavoráveis – Princípios relacionados e Delimitação do Núcleo Essencial.

## Metodologia

Na busca de solução para as questões citadas, realizou-se pesquisa tanto *bibliográfica* quanto *empírica*.

Com base na obra de Robert Alexy como *marco teórico*, desenvolveu-se pesquisa *bibliográfica*, com abordagem *analítico-interpretativa* da doutrina, de modo a *dedutivamente* se alcançar maior precisão técnico-científica dos *conceitos* investigados.

Tais conceitos orientaram o desenvolvimento da etapa seguinte da investigação, a pesquisa *empírica*, a qual inicialmente teve como *fonte documental* a *jurisprudência constitucional* brasileira, levantada a partir do *website* oficial do Supremo Tribunal Federal (STF). Verificou-se o tratamento destinado pelo Tribunal aos direitos fundamentais sociais e demais conceitos com eles relacionados, conforme os seguintes recortes: (i) *temporal* – considerando 2020 o ano de início da pesquisa, foram estudadas as decisões dos *últimos 10 anos* (01/01/2010 a 01/01/2020); (ii) *institucional* – Tribunal *Constitucional*, tendo-se selecionado exclusivamente as decisões *colegiadas* (acórdãos) *definitivas*, uma vez que se buscou identificar a abordagem destinada à matéria pelo Tribunal e não o posicionamento individual de seus ministros; (iii) *temático* – utilização da expressão de busca *direitos (fundamentais) sociais* conjuntamente a cada uma das seguintes expressões: *cláusula(s) pétrea(s)*, *proibição do retrocesso*, *progressividade*, *proibição de proteção insuficiente*, *núcleo essencial*.

Após a análise das decisões brasileiras, a pesquisa empírica foi ampliada, passando-se ao exame também de decisões dos Tribunais Constitucionais de Portugal e da Alemanha. A escolha de Portugal deveu-se à grave crise econômica vivida pelo país após a crise financeira mundial de 2008 – fato relevante para a pesquisa, que analisou a efetivação dos direitos fundamentais sociais em condições fáticas desfavoráveis. A escolha pela Alemanha se justifica pela relevância que o seu Direito Constitucional possui para o debate jurídico brasileiro. No estudo comparativo das diferentes realidades nacionais, utilizaram-se os mesmos recortes metodológicos. Os termos de busca no Tribunal português foram idênticos àqueles usados no STF, ao passo que, no Tribunal alemão, para que o espectro de busca fosse ampliado – uma vez que se realizou a pesquisa apenas nas decisões oficialmente entendidas como mais relevantes e, por isso, traduzidas para inglês – utilizou-se exclusivamente o termo *essential content* (conteúdo essencial), expressão usualmente equiparada a *núcleo essencial* (literalmente traduzida como *essential core*, à qual não se encontrou referência).

## Resultados

Conforme Alexy (2015), *direitos fundamentais* exprimem valores tão importantes para determinada sociedade que as decisões sobre sua garantia e sua modificação não devem ficar a cargo de maioria parlamentar transitória.

*Direitos fundamentais sociais*, por sua vez, são direitos a prestações positivas do Estado, as quais podem ser *fáticas*, na forma de bens, serviços ou auxílios pecuniários, ou *normativas*, na forma de regulação necessária ao exercício dos direitos correspondentes àquelas prestações positivas fáticas.

O catálogo de direitos fundamentais positivado na Constituição brasileira é declarado em *princípios jurídicos*. Princípios e regras prescrevem o dever-ser, sendo, portanto, espécies de normas. Entretanto, segundo Alexy (2015, p. 90):

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são,

por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Os princípios jurídicos expressam mandamentos *prima facie*, pois, ao exigirem que algo seja efetivado na máxima medida possível, admitem a possibilidade de serem limitados por outros princípios colidentes (condições jurídicas) e pelas circunstâncias empíricas do caso concreto (condições fáticas).

As crises econômicas alteram a capacidade financeira do Estado para a prestação desses direitos, e, por serem os direitos fundamentais sociais direitos a prestações positivas do Estado, exige-se uma análise sobre o seu conteúdo mínimo a ser protegido diante de restrições. Os princípios regentes dos direitos fundamentais sociais – princípios da progressividade, da proibição da proteção insuficiente e da proibição do retrocesso – atuam no sentido de reduzir os limites impostos a tais direitos em situações empíricas adversas.

O princípio da *progressividade* determina a realização crescente dos direitos fundamentais, sendo expressamente previsto no art. 2º (1) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591, de 1992.

Os direitos fundamentais sociais, enquanto direitos a prestações estatais positivas, exigem que a garantia dos bens jurídicos por eles regulados apresente, ainda que não exclusivamente, uma dimensão positiva, materializada pela realização de políticas públicas. A efetivação do conteúdo elementar desses direitos, o grau mínimo de sua proteção requer a disposição de mecanismos adequados e suficientes. Dessa forma, diante de omissões estatais, totais ou parciais, que resultem na insuficiência dos meios para a persecução do fim almejado, cabe falar em princípio da *proibição da proteção insuficiente*.

Por sua vez, o princípio da *proibição do retrocesso* é tratado por Canotilho (2003, p. 338) como mecanismo de proteção aos direitos fundamentais sociais no sentido de que, uma vez obtido um determinado grau de sua realização, eles passam a se apresentar não somente como *direitos subjetivos*, mas constituem uma *garantia institucional*:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. (CANOTILHO, 2003, p. 339-340)

A noção de *núcleo essencial*, conteúdo elementar do direito que não está sujeito a restrições sob pena de aniquilação ou descaracterização do próprio direito, merece destaque enquanto forma de conjugar a *intangibilidade* dos direitos fundamentais sociais, com a necessidade de *limitação* de sua prestação estatal em caso de alteração das condições fáticas relativas à estabilidade econômica do Estado. O núcleo essencial é o *conteúdo mínimo* do direito que deve ser protegido e representa o limite até o qual se pode restringir a prestação desses direitos diante da menor disponibilidade de recursos financeiros do Estado.

Além disso, diante de cenários econômicos desfavoráveis, o respeito ao núcleo essencial se apresenta como forma de articular a restrição dos direitos fundamentais sociais exigida pela

escassez de recursos com seus princípios regentes de proibição do retrocesso, progressividade e proibição de proteção insuficiente. O núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais funciona como o patamar mínimo de sua realização. A proibição do retrocesso se destina a proteger esse conteúdo mínimo, que funciona como limite das restrições aos direitos, a partir do qual não se pode retroceder. Já em relação ao princípio da progressividade, o núcleo essencial atua, ao contrário, como ponto de partida para realização crescente dos direitos fundamentais sociais, que, possuindo estrutura principiológica, devem ter sua efetivação otimizada no maior grau possível.

Pela pesquisa bibliográfica, constatou-se o limitado tratamento que a doutrina destina à elaboração de critérios para a delimitação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, bem como o seu silêncio em relação à imperatividade ou não de se garantir o núcleo essencial de todos os direitos fundamentais sociais para que então se possa investir na efetivação do conteúdo excedente de qualquer direito fundamental social.

Ainda que breve, a análise de formas de se garantir a máxima efetivação possível a esses direitos em contextos econômicos desfavoráveis foi desenvolvida por Ingo Sarlet (2015), o qual destaca a ampliação do controle democrático sobre o orçamento público como mecanismo que promove a solução do conflito distributivo, uma vez que possibilita a definição socialmente legítima das prioridades de gastos durante os períodos de crise econômica e orientação da realização de políticas públicas.

Segundo Sarlet (2015, p. 472),

[...] quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, assim como do próprio processo de administração das políticas públicas em geral, seja no plano da atuação do legislador, seja na esfera administrativa [...].

Na pesquisa empírica, em que se analisou o uso dos princípios diretamente relativos aos direitos fundamentais sociais como parâmetros de controle judicial de medidas restritivas, além do núcleo essencial e da noção de cláusulas pétreas, foram encontradas, no STF, 21 decisões, tendo sido 7 delas descartadas – 6 julgados foram excluídos por abordarem os direitos fundamentais sociais apenas como *obiter dictum* e um deles por ter sido equivocadamente apresentado pelo *website* do Tribunal nos resultados da busca efetuada, porquanto nele não há referência a nenhum dos termos de busca empregados. Dos 13 acórdãos restantes, 11 sentenças faziam menção também a “princípio da proibição / vedação do retrocesso”; 10 decisões, a “núcleo essencial”; 2 sentenças, a “princípio da proibição da proteção insuficiente”; e 2 decisões a “cláusulas pétreas”. No Tribunal Constitucional de Portugal (TCP), foram encontradas 28 decisões, das quais 14 foram descartadas por abordarem os direitos fundamentais sociais apenas como *obiter dictum*. Das 14 decisões restantes, 8 faziam menção ao “princípio da proibição do retrocesso” e 13, ao “núcleo essencial”. No Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG), foram encontradas 5 decisões, mas, apesar de todas fazerem referência à expressão “conteúdo essencial”, em todas elas os direitos fundamentais sociais foram mencionados somente como *obiter dictum*. Assim, todas as decisões do BVerfG tiveram que ser descartadas.

Verificou-se que, apesar de os três princípios selecionados se relacionarem diretamente à temática dos direitos fundamentais sociais e poderem ser acionados judicialmente como barreira para sua proteção diante de condições fáticas desfavoráveis, o princípio da proibição do retrocesso é o que possui maior aceitação nos Tribunais Constitucionais do Brasil e de Portugal. Ainda assim, constatou-se que o princípio não representa forte obstáculo a medidas que implicam retrocessos em matéria de direitos fundamentais sociais por carecer de



autonomia, tendo sua aplicação vinculada ao reconhecimento da pertinência também de outros parâmetros, como a proteção da confiança, a inserção de regimes de transição e o respeito ao núcleo essencial. O princípio da progressividade não foi acionado e o princípio da proibição de proteção insuficiente o foi em poucas das decisões, o que demonstra que os Tribunais não exploram, em suas fundamentações, todos os mecanismos possíveis de proteção aos direitos fundamentais sociais, o que pode levar a certo grau de tolerância das medidas retrocessivas.

O núcleo essencial se apresentou também como parâmetro amplamente acionado pelos Tribunais, apesar de a jurisprudência, assim como a doutrina, não se ocupar com a proposta de critérios para sua delimitação.

Com base nos resultados apresentados, extraem-se as seguintes conclusões. Diante de períodos de crises econômicas, a delimitação coletiva das posições individuais funciona como mecanismo de delimitação do núcleo essencial desses direitos. Doutrina e jurisprudência não respondem à questão relativa à possibilidade ou não de investimento no conteúdo excedente ao núcleo essencial de algum direito fundamental social sem que se garanta a efetividade do núcleo essencial de todos esses direitos.

No que se refere à concretização dos direitos fundamentais sociais em contextos fáticos desfavoráveis à sua prestação, apresentam-se como diretrizes para sua máxima efetivação possível (i) a participação popular para o controle democrático do orçamento e das políticas públicas, e (ii) o uso mais intensivo pelo Poder Judiciário dos mecanismos de proteção aos direitos fundamentais sociais, principalmente seus princípios regentes, a noção de núcleo essencial e sua positivação como cláusulas pétreas.

### **Referências Bibliográficas**

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul. / dez. 2015.

## 15. O OCASO DA DEMOCRACIA, O FENÔMENO DAS MASSAS E O EXEMPLO BRASILEIRO

Cláudia Toledo<sup>1</sup>  
Nicholas Vieira<sup>2</sup>  
Karine Barbosa<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** erosão da democracia, populismo autoritário, autoritarismo competitivo

### Apresentação

Este resumo apresenta resultados e conclusões parciais de investigação em desenvolvimento na linha de pesquisa *Controle Judicial, Sistema de Freios e Contrapesos, Princípio da Separação dos Poderes*, integrante do Grupo de Pesquisa *Atual Judiciário – Ativismo ou Atitude: judicialização da política e politização do judiciário*, cadastrado no CNPq, sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Cláudia Toledo.<sup>4</sup>

Esta linha de pesquisa visa ao estudo do *controle judicial* dos atos e omissões dos demais poderes públicos em cumprimento ao sistema de freios e contrapesos, objetivando explicitar parâmetros para a identificação da atuação do poder judiciário dentro da margem de sua competência e garantir tanto os direitos fundamentais quanto o regime democrático.

Entre os tópicos abordados nessa linha de investigação, sob a orientação de sua coordenadora, os graduandos autores deste resumo enfatizaram o estudo em questões relacionadas ao controle judicial para garantia do regime democrático. Nesse recorte temático, centraram sua análise na crise do modelo liberal de democracia, especificamente no processo de erosão da democracia atualmente vivenciado em diferentes países do mundo, dentre os quais se encontra o Brasil, em especial, desde a campanha das últimas eleições presidenciais e a eleição do atual presidente Jair Bolsonaro, em 2018. As conclusões alcançadas neste estudo seguem como premissas das investigações que permanecem em andamento no Grupo de Pesquisa, apresentando-se, portanto, como resultados parciais das análises atualmente em desenvolvimento.

### Metodologia

Realizou-se pesquisa *bibliográfica*, utilizando-se método *dedutivo*, com abordagem *analítico-interpretativa e propositiva* de *textos científicos* (livros e artigos publicados em

---

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Membro permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Inovação (UFJF); Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Estágio Pós-Doutoral - Christian-Albrechts Universität zu Kiel (CAU), Alemanha; Estágio Pós-Doutoral - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: [toledo.claudia@direito.ufjf.br](mailto:toledo.claudia@direito.ufjf.br)

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Pesquisa “Atual Judiciário – Ativismo ou Atitude: judicialização da política e politização do judiciário”. Contato: [nicholasvieiradecarvalho@gmail.com](mailto:nicholasvieiradecarvalho@gmail.com)

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Pesquisa “Atual Judiciário – Ativismo ou Atitude: judicialização da política e politização do judiciário”. Contato: [karinebarbosa25@gmail.com](mailto:karinebarbosa25@gmail.com)

<sup>4</sup> DIRETÓRIO de Grupos de Pesquisa. *CNPq*. Disponível em: [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9577817194798619](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9577817194798619). Acesso em: 28 out. 2021.

periódicos) e *artigos de opinião* (publicados em jornais e revistas de grande circulação) como fontes secundárias de pesquisa.

Do ponto de vista de seus objetivos, trata-se de pesquisa *descritivo-explicativa*, que busca descrever as características do fenômeno da crise democrática atual e identificar os fatores e razões que a produziram.

O *marco teórico* da pesquisa é a obra de Robert Alexy, especialmente sua abordagem dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito como único modelo estatal em que se viabiliza o cumprimento daqueles direitos.

## Resultados

Com o fim da Revolução dos Cravos em Portugal (1974), o mundo experimentou um aumento relevante no número de países que adotaram o regime democrático, fortalecendo a consolidação global da democracia (DIAMOND, 2015, p.141). Todavia, no século XXI, o ideal democrático parece ter se esvaído globalmente (DIAMOND, 2015, p. 142). Frente à dificuldade de se manter a solidez das instituições, até mesmo as democracias consolidadas demonstram o seu desgaste. Dessa forma, vivencia-se uma nova guinada autoritária, a qual não ocorre por meio de golpes de Estado, mas, sim, mediante processo de erosão gradual, com a degradação paulatina das instituições que sustentam o regime (SOUZA NETO, 2020, p. 28-29).

Entende-se a “Democracia” como “um conjunto de instituições eleitorais com poder de lei que traduz a opinião do povo em políticas públicas” (MOUNK, 2019, p. 44), ao passo que o “Liberalismo” compreende a garantia do exercício das liberdades a partir da limitação do poder estatal (MERQUIOR, 2014, p. 42). A democracia liberal constitui-se, pois, como amálgama entre o liberalismo e a democracia, entre direitos individuais e vontade da maioria (MOUNK, 2019, p. 21). Esse regime, calcado na vontade popular e na limitação do poder, todavia, depara-se com inúmeros desafios.

Em termos gerais, a recessão democrática pode ser atribuída ao desencontro entre o liberalismo e a democracia, elementos estes que constituem a forma hegemônica da democracia: a democracia liberal (MOUNK, 2019, p. 21). Nesse ínterim, a ascensão ao poder de líderes que rejeitam a herança do constitucionalismo liberal, concomitantemente ao enfraquecimento da arena de contestação democrática – causado pelo descrédito dos eleitores em relação aos governantes e pela incompatibilidade entre a vontade da população e a vontade dos seus representantes –, criou tipos degenerados de regime democrático-liberal.

Esse regime híbrido é denominado como um *autoritarismo competitivo* (LEVITSKY; WAY, 2002, p. 5-7), haja vista a combinação que apresenta entre características autoritárias e manutenção aparente das regras do jogo e das instituições liberais. Ao adotar uma gramática constitucional inautêntica, esse regime busca dissimular o caráter autocrático do governo, conferindo aparência de legalidade a um jogo democrático voltado aos interesses do partido governista e ao isolamento da oposição. Dessa maneira, considerando o desgaste pelo qual passa a democracia liberal e a ascensão de governos autoritários dispostos a mascarar sua própria natureza, especula-se que não mais subsistem as condições que outrora permitiram a esse regime político a vitória frente aos demais (BARROSO, 2020, p. 86).

Uma das principais causas dessa tensão foi a perda da identificação entre governantes e governados. A democracia que se pretende representativa deve convencer os cidadãos de que eles estão sendo devidamente representados, pois a vigência desse modelo depende de sua legitimação no imaginário popular (CASTELLS, 2018, p. 12). Com efeito, nos anos de fortalecimento democrático, os eleitores acreditavam que, ao aderir a esse regime político, integravam um empreendimento coletivo homogêneo.

A partir de 1980, contudo, o neoliberalismo se fortalece, debilitando o Estado de Bem-Estar Social. Assim, vulnerabilizam-se ainda mais setores já fragilizados da sociedade, com

destaque para os trabalhadores que, mediante um processo econômico excludente, foram arremessados a condições existenciais precárias (BONAVIDES, 2001, p. 69). Isso conduziu ao término da identificação entre prosperidade econômica e democracia, ocorrido juntamente com o fim do ciclo de otimismo que permeava o período posterior ao fim da União Soviética (MOUNK, 2019, p. 31). A falta de desenvolvimento econômico e o desemprego geraram desconfiança na democracia, criando nos cidadãos a necessidade de atribuir a culpa do fracasso financeiro a fatores externos, tais como a chegada de expressivos contingentes imigratórios (MOUNK, 2019, p. 31) e às mudanças sociais, associadas às conquistas de direitos por grupos antes marginalizados, como os LGBTs.

Nessa conjuntura, abre-se espaço para o *populismo autoritário*, o qual, com base em um discurso eivado de ódio às minorias, passa a procurar respostas tanto para os trabalhadores ignorados após a ruína do *Welfare State*, quanto para aqueles que se sentiram menosprezados frente ao avanço das pautas identitárias (SOUZA NETO, 2020, p. 25).

Minando a pluralidade social, a estratégia do populismo autoritário é, a partir de uma concepção de unidade nacional, promover a criação de uma “representação mental da política” que defende a existência de um só povo “homogêneo” e “moralmente puro” (MÜLLER, 2016, p. 42 *apud* VOßKUHLE, 2020, p. 29). À vista disso, incorporados na figura de um líder forte, esses atores políticos clamam para si a condição de “verdadeiros titulares do direito de falar em nome do povo”, manifestando a pretensão de “representação exclusiva”, uma vez que seriam os únicos a compreenderem verdadeiramente a vontade popular (VOßKUHLE, 2020, p. 29). Para tanto, tais líderes autoritários, assim como Jair Bolsonaro, instrumentalizam a psicologia das massas, valendo-se de mecanismos relativos à *psique* humana para garantir seu sucesso político.

Primeiramente, todavia, propõe-se uma análise dos fatores que levaram à eleição de Jair Bolsonaro – o representante da direita radical populista. Com efeito, em decorrência da perda de protagonismo dos partidos políticos tradicionais e da ascensão do PSL (Partido Social Liberal) à presidência e à segunda maior bancada da Câmara dos Deputados, todo o sistema político restou abalado (MAITINO, 2020, p. 2).

Nota-se que a dissolução do apoio popular a valores democráticos, entretanto, ocorreu gradativamente (SOUZA NETO, 2020, p. 12), sendo fruto do declínio na cultura democrática no país, que se sustenta mormente pelo desprezo às instâncias políticas tradicionais e pela inimizade política entre opositores. Trata-se, pois, de um processo iniciado ainda em 2013, nas denominadas Jornadas de Junho, quando o desprezo direcionado aos políticos e a seus partidos unificava as massas, prenunciando a ampla “contestação do sistema representativo que se aprofundaria nos anos seguintes” (SOUZA NETO, 2020, p. 48). Nesse ínterim, o consenso social criado por Lula, mantido por meio de uma simbologia de conciliação de classes, rompeu-se, abrindo espaço para uma sociedade polarizada, na qual o diálogo entre opositores tornou-se improvável (BRUM, 2019, p. 27, 79).

A disputa nas eleições de 2014, que resultou no questionamento acerca da legitimidade do pleito eleitoral pela primeira vez na história da Nova República, evidenciou essa cisão (SOUZA NETO, 2020, p. 12), reforçando a descrença no sistema político ao incutir nos cidadãos a desconfiança frente aos procedimentos democráticos no Brasil. Nesse diapasão, o PT e sobretudo Dilma, que foi reeleita em 2014, passaram a ser vistos não apenas como adversários, mas como inimigos (SOUZA NETO, 2020, p. 12). A perda dessa “tolerância mútua” entre atores políticos de lados antagônicos (LEVITSKY, ZIBLAT, 2018, p.10) dificultou, então, o diálogo em prol da construção de soluções democráticas para a superação das crises política e econômica do país. Tal situação foi potencializada pelos escândalos da Lava-Jato – maior operação investigativa contra a corrupção ocorrida no Brasil de 2014 a 2021, envolvendo Polícia Federal, Ministério Público e Justiça Federal –, a qual ficou, posteriormente, reconhecida pela prática de atos contrários ao Estado Democrático de Direito.

Em adição, em decorrência de uma série de fatores que desencadearam a redução da popularidade do governo, Dilma perdeu apoio nas Casas Legislativas e, assim, foi deflagrado o processo de *impeachment*. Contudo, parte do sistema político que havia defendido o afastamento da presidente não previu os efeitos que tais acontecimentos teriam nas massas, as quais passariam a acreditar que somente um *outsider*, que se coloca contra o *establishment* político, poderia salvar o Brasil (GOMES, 2020, p. 200).

Não obstante, de todos os fatores que culminaram nesse desfecho, a atuação do Poder Judiciário, no âmbito da Lava-Jato, é o mais emblemático, porque excluiu da corrida eleitoral o candidato que liderava, com grande vantagem, as intenções de voto (SOUZA NETO, 2020, p. 143). Por conseguinte, o aparato penal passou a desempenhar protagonismo na disputa política (DORNELLES, 2016, p. 146) dado que a espetacularização dos processos buscava condenar determinadas figuras no imaginário popular antes mesmo que houvesse uma decisão judicial (SOUZA NETO, 2020, p. 94). Esse procedimento foi caracterizado por muitos juristas como *lawfare*, uso estratégico do Direito, de processos judiciais para criar impedimentos a adversários políticos (ZAFFARONI, 2021; SANTORO, 2019).

Um dos grandes questionamentos envoltos nessa temática, porém, diz respeito ao modo como o atual presidente angariou tamanha confiança popular, responsável por lhe garantir êxito no pleito eleitoral. Nos termos do que já foi abordado, entende-se que a psicanálise tem o condão de fornecer explicações ao fenômeno político que foi a eleição de Jair Bolsonaro, pelas razões que a seguir se expõem.

A psicologia das massas se caracteriza por criar mecanismos voltados à homogeneização da sociedade e ao favorecimento de desejos comuns. Como explica Freud (2020, p. 82, 92, 96), embora os seres humanos, em regra, não admitam uma aproximação afetiva do outro, essa intolerância desaparece quando o indivíduo integra a massa, restringindo seu ímpeto narcísico em favor da comunidade. A constituição de uma massa coesa é justificada mediante ligações denominadas afetivas, formadas de maneira a conectar cada indivíduo ao líder e aos demais indivíduos massificados.

Nas massas, o indivíduo abre mão da sua consciência moral (ideal do eu) em favor do ideal da massa comandada por um líder. Nesse sentido, a substituição daquele ideal em prol deste torna os indivíduos demasiadamente influenciáveis pela palavra do líder – que exerce um papel primordial na preservação da coesão das massas –, respondendo a impulsos imediatos sem recorrer a um *ethos* capaz de aferir a veracidade das suas ideias (FREUD, 2020, p. 50, 141).

Por outro lado, tem-se que, na contemporaneidade, o líder também exerce influência sobre o indivíduo massificado por meio do que se denomina *identificação*, que se apresenta como a busca por um modelo existencial, conferindo ao próprio eu uma forma semelhante a outro eu. A junção dessas duas categorias constitui o que se chama *enamoramento por identificação*. Dessa forma, em virtude da incapacidade de refletir, inerente aos indivíduos massificados, eles tendem a optar pela subordinação a quem identificam como um semelhante capaz de oferecer as soluções simples e, supostamente, certas. Nesse caso, o líder deve possuir características semelhantes aos indivíduos da massa, somadas à impressão de possuir uma força extraordinária capaz de controlá-la (FREUD, 2020, p. 100, 141).

Nota-se, pois, que essa é justamente a estratégia empregada pelo atual presidente brasileiro. Recusando a interferência de instâncias intermediárias entre a sociedade e o governo, ele propõe soluções simplistas – que compõem o senso comum – para problemas complexos, reivindicando para si, outrossim, a posição de único representante das demandas populares, característica típica de governantes populistas (MOUNK, 2019, p. 10).

À vista dos resultados parciais apresentados em relação à pesquisa, que segue em andamento, é possível identificar, enquanto aspecto determinante para a crise da democracia, que, na atualidade, a derrocada dos regimes democráticos é majoritariamente produzida pelo

afastamento entre *liberalismo* e *democracia*. Nesse contexto, a crise de *representatividade* é potencializada, favorecendo a ascensão de *populistas* autoritários ao poder.

No cenário brasileiro, constatou-se que a disputa eleitoral de 2018 foi determinada por diversos eventos que a precederam, responsáveis por minar a confiança da população no regime democrático. Nessa conjuntura, os reiterados escândalos políticos envolvendo o Partido dos Trabalhadores, bem como manifestações de 2013, com mobilização da sociedade contra a corrupção e contra o sistema político brasileiro, construíram um ambiente de rejeição massiva ao *establishment* político, em um contexto no qual a simbologia de conciliação de classes já não mais produzia efeitos. Com a consolidação do antipetismo, ampliado frente à crise econômica no segundo mandato de Dilma Rousseff, foram criadas estratégias para justificar a reação a tudo que o PT representava. Tal movimento pôde ser observado no impacto midiático da Operação Lava Jato, quando, em uso estratégico-político do Direito, o devido processo legal e os direitos fundamentais dos acusados foram preteridos em nome do suposto combate à corrupção, e determinou-se judicialmente a inelegibilidade de Lula, candidato líder das intenções de voto nas eleições de 2018.

Por outro lado, Jair Bolsonaro, assim como diversos outros líderes populistas, soube se aproveitar de tal sentimento popular, tendo insistido, consoante explica a psicanálise, em parecer uma figura semelhante aos indivíduos massificados, para ascender e permanecer no poder.

### Referências Bibliográficas

BRUM, Eliane. **Brasil, construtor de ruínas**: Um olhar sobre o país, de Lula a Bolsonaro. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu**. Tradução de Renato Zwick. Coleção L&PM Pocket; v.1106. Porto Alegre, RS: L&PM, 2020.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. El Aumento del Autoritarismo Competitivo. **Journal of Democracy**, v. 26 n° 1, 2015.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

VOßKUHLE, Andreas. **Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo**. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

## 16. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA AO DIREITO – Aparência e Essência

Cláudia Toledo<sup>1</sup>  
Michelle Alves<sup>2</sup>  
Paulo Roberto Fontes<sup>3</sup>

**Palavras-Chave:** Inteligência Artificial, Direitos Fundamentais, Estado Democrático de Direito

### Apresentação

Neste resumo são apresentados resultados parciais das investigações realizadas pelos graduandos Michelle Alves e Paulo Roberto Fontes no Grupo de Pesquisa *Inteligência Artificial Aplicada ao Direito*, cadastrado no CNPq sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Cláudia Toledo.<sup>4</sup>

Esse grupo de pesquisa visa ao estudo da inteligência artificial (IA), à identificação de seus benefícios e vantagens, mas em uma análise crítica de verificação de sua conformidade às determinações do direito nacional (marcadamente às normas constitucionais, em especial, aos direitos fundamentais) e às normas internacionais (especialmente os direitos humanos). A expansão da tecnologia e ampliação da aplicação da IA a diversas áreas da vida humana são processos irreversíveis, assim como o ganho em celeridade por elas gerado. Entretanto, mostra-se imprescindível não apenas o estudo para o desenvolvimento da IA, mas também para seu controle, conforme interesses e valores humanos nucleares.

Assim, buscou-se nesta investigação a delimitação do *conceito* de IA e a identificação da *forma* como ela se estrutura, objetivando, mediante a satisfação das pretensões discursivas de *inteligibilidade* e *verdade*, o alcance de um discurso cientificamente *válido* em termos de IA. A justificativa desta pesquisa reside na constatação tanto de diversas noções do que seria IA, quanto da reduzida preocupação científico-conceitual com a elaboração de sua definição e a investigação de sua efetiva potencialidade. Ao contrário, este é um dos tópicos paradigmáticos na expressão da inventividade humana, que apresenta desde os mais criativos modelos artísticos de ficção científica até asserções científicas equivocadas sobre as capacidades da IA no seu atual estado da arte.

### Metodologia

Embora este grupo já tenha desenvolvido pesquisa empírica para o levantamento e análise, por exemplo, da presente utilização de programas de IA pelo Poder Judiciário brasileiro, apresenta-se aqui, como exposto, exclusivamente as principais discussões e conclusões dos estudos realizados especificamente pelos dois graduandos autores deste resumo, sob a orientação da professora coordenadora do Grupo de Pesquisa.

---

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Membro permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Inovação (UFJF); Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Estágio Pós-Doutoral na Universidade Christian-Albrecht (CAU), Kiel, Alemanha; Estágio Pós-Doutoral na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Aluna integrante do Grupo de Pesquisa *Inteligência Artificial Aplicada ao Direito*.

<sup>3</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Aluno integrante do Grupo de Pesquisa *Inteligência Artificial Aplicada ao Direito*.

<sup>4</sup> DIRETÓRIO de Grupos de Pesquisa. *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)*. Disponível em [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8877889481097583](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/8877889481097583). Acesso em: 26 out. 2021.

Assim, esta investigação em particular teve como objeto e recorte temático a delimitação do próprio *conceito* de IA, bem como relevantes questões envolvidas com sua capacidade e as tarefas que desenvolve. Para tanto, realizou-se pesquisa *bibliográfica*, com utilização de método *dedutivo* em investigação *qualitativa* e abordagem *analítica* de *livros e artigos científicos*, além de *artigos de opinião* (de jornais e revistas de grande circulação) utilizados como *fontes indiretas* de estudo. As conclusões deste estudo seguem como premissas de que partiram investigações posteriores atualmente em andamento pelo Grupo de Pesquisa.

## Resultados

A primeira meta buscada nesta pesquisa foi a identificação do próprio *conceito* de *inteligência artificial*. Isso porque o primeiro passo para a satisfação da *inteligibilidade* do discurso – uma de suas *condições de validade* (HABERMAS, 1994, p. 153) – é a *definição conceitual do objeto* sobre o qual se discute.

De forma recorrente, IA é tratada como se fosse capacidade das máquinas de “pensarem por si mesmas”, ao desempenharem tarefas anteriormente realizadas por humanos, e consideradas como exigindo a capacidade de aprender, raciocinar e resolver problemas (EDX, 2020). Alguns teóricos chegam a abordar a IA com perspectiva eminentemente apocalíptica, mencionando a chamada Super Inteligência, um sistema altamente capaz, apto a se sobrepor à habilidade humana de decidir, em virtude de sua capacidade de lidar com carga de informações muito mais elevada do que é possível ao cérebro humano assimilar (RUSSEL, 2016, *apud* PEIXOTO; SILVA, 2019, p. 79).

Sem dúvida, a capacidade de processamento de dados, de cruzamento e combinação de informações da máquina é inequivocamente superior à capacidade humana individual. Contudo, é imprescindível ressaltar que a máquina *não* é capaz de pensar por si mesma, pelo simples fato de que ela *não é autônoma*. O programa de IA não cria seus próprios algoritmos, eles são elaborados por seu *desenvolvedor*. Conforme acertadamente explicam Peixoto e Silva (2019, p. 89), o que ocorre, na prática, é a execução de tarefas comandadas pelos desenvolvedores, sendo então possível aos computadores, a partir de um padrão neles inserido ou reconhecido, lidar com problemas que exigem conhecimentos do mundo real, o que possibilita a tomada de decisões que aparentam humanas.

Esse padrão denomina-se *algoritmo*, o qual é a fórmula lógica constante dos programas de IA que determina o processamento de dados a ser efetuado ou, conforme expõem Peixoto e Silva (2019, p. 71), com base em Hanke (2018), algoritmo é o conjunto de regras que definem uma sequência de operações.

Assim, conceitua-se IA como *software* ou *programa* dotado de *algoritmo* com elevada capacidade de *processamento de dados*.

Desse conceito e da constatação de que considerável parte das asserções feitas em relação à IA, sua capacidade e implicações, são frequentemente muito mais impressões aparentes do que verdades essenciais, decorre que os procedimentos praticados pela máquina são passíveis de *conhecimento e verificação humana*. Em outras palavras, é sempre possível – embora possa ser extremamente trabalhoso e dispendioso – o domínio sobre os parâmetros utilizados pela IA. Dessa forma, na relação entre o ser humano e a máquina, o *controle* cabe ao *ser humano* e não vice-versa.

Em outras palavras, conforme explicam Nunes e Marques (2018, p. 424), os desenvolvedores selecionam as informações ou dados que alimentarão o sistema para torná-lo apto a fornecer soluções para determinadas situações-problema. A elaboração dos algoritmos e a escolha dos dados neles inseridos revela a atuação das máquinas dentro do especificado por seres humanos.



Não obstante, um algoritmo pode ser construído de tal modo que contenha instruções que determinam o modo pelo qual o próprio algoritmo, ao realizar as mesmas tarefas de combinação e parametrização de dados, retorne *outputs* mais adequados (respostas mais qualificadas para o problema apresentado) a cada novo processamento do programa (VALENTINI, 2018, p. 59). Esse processo é o que se chama de aprendizado de máquina ou *machine learning*, em que se tem a aparente impressão de que a máquina “aprende” com a experiência. Todavia, por mais complexo que se torne o processamento de dados em virtude do elevado número de códigos e parâmetros, a atuação das máquinas se dá dentro da programação humana, porquanto é a intervenção humana que determina a forma como os dados inseridos (*inputs*) serão processados e externados (*outputs*).

Isto é, os comportamentos se tornam relativamente autônomos, mas, em verdade, apenas dentro da constituição algorítmica e de sua base de dados. No caso do *machine learning*, embora a máquina seja capaz de aperfeiçoar seu banco de dados, a própria busca por novas informações ocorrerá dentro dos parâmetros estabelecidos por quem a programou (NUNES; MARQUES, 2018, p. 05).

Cabe destacar que os dados primários oferecidos ao equipamento e utilizados em seu treinamento servem como base para as suas conexões, as quais são sucessivamente processadas e combinadas de modo a alcançar níveis de generalização em que se viabiliza a abstração dos dados específicos inicialmente usados. Markou e Deakin (2019, p. 17-18) explicam que quaisquer dados inseridos nas máquinas produzirão, invariavelmente, resultados parciais, limitados às possibilidades de análise e ao universo de ação de cada código ou algoritmo. O grau de generalização e abstração torna-se proporcionalmente mais elevado à medida em que o alto número de parâmetros forma uma *rede* de “aprendizado profundo” (*deep learning*), que permite acesso a uma quantidade abrangente de dados fundamentais.

Entretanto, relevante ponto a ser lembrado é a existência de margem de erro da IA no processamento de dados, na sua organização segundo padrões, assim como a possibilidade de nela haver *viés algorítmico* (*algorithm bias*), ou seja, enviesamento nas respostas resultantes do processamento de dados pelos algoritmos de IA.

Contudo, deve-se notar que, sendo os algoritmos humanamente programados e os dados neles inseridos humanamente selecionados, o viés não é algorítmico, mas, sim, humano. O enviesamento resulta da subjetividade no desenvolvimento do *software*, na escolha dos dados a serem utilizados, pois essa seleção reflete objetivos, prioridades, concepções, valores pessoais dos desenvolvedores da IA (NUNES, MARQUES, 2018, p. 424). Tais concepções e valores pessoais podem representar preconceitos, expressar posições intolerantes e discriminatórias, que então distorcem as respostas fornecidas pela máquina. Entretanto, percebe-se que, ao se fundar na subjetividade do desenvolvedor, o viés algorítmico é vício *humano*, do indivíduo que incute no programa de IA valores e crenças naturalizados da sociedade em que se formou ou ainda, como explica Toledo (2021, p. 82), representa

a codificação de concepções discriminatórias humanas, uma vez que os dados empregados pelos programas de IA, os pesos a eles atribuídos, as combinações entre eles feitas, as relações de implicação e inferência entre eles estabelecidas são todos padrões decisórios utilizados para a tomada de decisões humanas.

Finalmente, deve-se destacar que vieses algorítmicos não apenas *reproduzem* preconceitos e prevenções, mas os *potencializam*, uma vez que os resultados discriminatórios por eles gerados são majorados na mesma proporção que a capacidade combinatória de padrões e processamento de dados da IA é superior à capacidade humana. Ressalte-se que se vieses algorítmicos presentes em programas de IA utilizados no âmbito privado das relações particulares são condenáveis e devem ser corrigidos, a gravidade dos prejuízos por eles trazidos

e a urgência da necessidade de sua correção são notoriamente maiores no caso de sua utilização pelo Estado. Em verdade, “a utilização de programas de IA com viés algorítmico pelo Poder Público significa a *institucionalização* do desvio, a oficialização do tratamento discriminatório, enfim, a legalização do ilegal” (TOLEDO, 2021, p. 82-83).

Neste momento, clara fica a relevância e indispensabilidade do Direito no tratamento da IA, uma vez que a correção desses vieses faz-se pela subordinação da produção da IA às diretrizes éticas positivadas nas normas jurídicas, ou seja, a correção de vieses algorítmicos se faz pela regulamentação legal da matéria, segundo os parâmetros regentes da vida social. Os parâmetros valorativos máximos em dimensão nacional estão nas normas constitucionais, sendo marcadamente dispostos nos direitos fundamentais vigentes no Estado Democrático de Direito. Em âmbito internacional, esses parâmetros estão expressos nos direitos humanos.

## Conclusões

Esta pesquisa dedicou-se inicialmente a elaborar conceito cientificamente válido para o que se denomina de *inteligência artificial*, IA, para, a partir dele, aprofundar no estudo de suas capacidades e então compreender a sua possibilidade de aplicação dentro do Direito.

Conceituou-se IA como *programa computacional* dotado de *algoritmo* com elevada capacidade de *processamento de dados*. Uma das primeiras conclusões que se extraem de tal conceito é a de que a IA é incapaz de pensar por si só, mas rigorosamente apenas trabalha com códigos e dados inseridos por seu desenvolvedor. Desse fato, seguem-se então conclusões adicionais:

- a) Os algoritmos elaborados e os dados selecionados para serem neles inseridos são permeados de carga valorativa dos seus desenvolvedores, porquanto são produção humana;
- b) Consequentemente, vieses cognitivos humanos são reproduzidos nos algoritmos e dados com os quais trabalha a IA, resultando nos chamados *vieses algorítmicos*;
- c) Os vieses algorítmicos não apenas reproduzem os vieses cognitivos humanos, mas os *potencializam* exponencialmente, devido à elevada capacidade e rapidez da máquina no processamento de dados;
- d) Entretanto, da mesma forma que, apesar da complexidade e dificuldade envolvidas, vieses cognitivos humanos são passíveis de identificação e correção pelo próprio ser humano, também os vieses algorítmicos, apesar da complexidade e sofisticação dos códigos desenvolvidos, são passíveis de verificação e correção humanas;
- e) A correção de vieses algorítmicos vincula-se às normas jurídicas vigentes, dentre as quais sobressaem os direitos fundamentais e as normas estruturantes do Estado Democrático de Direito.

## Referências Bibliográficas

MARKOU, Christopher; DEAKIN, Simon. **Ex Machina Lex: The Limits of Legal Computability**. 2019. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3407856](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3407856)>. Acesso em: 14 nov. 2020.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. A inteligência artificial e o direito processual: Vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. **Revista dos Tribunais** Online, v. 285, p. 421-447, 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/37764508/INTELIG%C3%8ANCIA\\_ARTIFICIAL\\_E\\_DIREITO\\_PROCESSUAL\\_VIESES\\_ALGOR%C3%8DTMICOS\\_E\\_OS\\_RISCOS\\_DE\\_ATRIBUI%C3%87%C3%83O\\_DE\\_FUN%C3%87%C3%83O\\_DECIS%C3%93RIA\\_%C3%80S\\_M%C3%87](https://www.academia.edu/37764508/INTELIG%C3%8ANCIA_ARTIFICIAL_E_DIREITO_PROCESSUAL_VIESES_ALGOR%C3%8DTMICOS_E_OS_RISCOS_DE_ATRIBUI%C3%87%C3%83O_DE_FUN%C3%87%C3%83O_DECIS%C3%93RIA_%C3%80S_M%C3%87)

81QUINAS -

[Artificial intelligence and procedural law algorithmic bias and the risks of assignment of decision-making function to machines](#). Acesso em: 31 out. 2021.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência Artificial e Direito**. Curitiba: Alteridades, 2019. (Coleção Direito, Racionalidade e Inteligência Artificial).

TOLEDO, Cláudia; ALVES, Michelle. Inteligência Artificial Aplicada ao Direito. **I Seminário de Pesquisa do Observatório de Práticas Jurídicas da UFERSA**, mai. 2021.

TOLEDO, Cláudia. Inteligência Artificial e sua aplicabilidade em decisões judiciais. In: PEIXOTO, Fabiano Hartmann (Org.). **Inteligência Artificial: Estudos de Inteligência Artificial**. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 57-90.

VALENTINI, Rômulo Soares. **Julgamento por computadores? As novas possibilidades da juscibernética no século XXI e suas implicações para o futuro do Direito e do Trabalho dos Juristas**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

## 17.O IMPACTO DA REGULAMENTAÇÃO DO MANDADO DE INJUNÇÃO (LEI Nº 13.300/2016) NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Cláudia Toledo<sup>1</sup>  
Nicole Oliveira<sup>2</sup>  
Wanderlei Amorim<sup>3</sup>

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais Sociais, Justiciabilidade, Mandado de Injunção

### Apresentação

Este resumo apresenta os resultados finais do projeto de iniciação científica VIC-UFJF 2020-2021, desenvolvido na Faculdade de Direito da UFJF, sob coordenação da Prof<sup>a</sup> Cláudia Toledo.

Mandado de injunção (MI) é ação constitucional, cujo objeto é a garantia de direitos e liberdades constitucionais, bem como de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, cujo exercício esteja sendo inviabilizado por falta de norma regulamentadora (art. 5º, inc. LXXI da Constituição Federal de 1988). Dentre os direitos protegidos pelo MI, figuram destacadamente os *direitos fundamentais sociais*, em virtude de configurarem direitos à *ação positiva* do Estado, cuja realização é diretamente afetada pela omissão legislativa na sua regulamentação.

Entretanto, a determinação dos efeitos do MI sempre foi ponto controverso no Supremo Tribunal Federal (STF) desde sua criação, tendo oscilado desde a mera *informação* ao Legislativo de sua mora até a concessão imediata pelo Judiciário da possibilidade do exercício do direito inviabilizado pela omissão do legislador ordinário. A Lei nº 13.300/2016 veio regulamentar o MI, fixando com precisão seus efeitos jurídicos.

Este projeto objetivou verificar, mediante pesquisa bibliográfica e empírica, se a regulamentação pela citada lei gerou modificações no padrão decisório do STF no que tange aos direitos fundamentais sociais, no sentido de sua maior implementação.

### Metodologia

Realizou-se inicialmente pesquisa *bibliográfica*, procedendo-se à abordagem *analítico-interpretativa* do MI, com vistas à sua maior precisão conceitual, utilizando-se método de raciocínio *dedutivo* para a extração de conclusões em relação a duas ações judiciais frequentemente apresentadas como fontes originárias do MI: o *writ of injunction* inglês e a *ação direta de inconstitucionalidade por omissão* (ADO) portuguesa. Além da doutrina nacional, estudou-se também a doutrina inglesa e portuguesa, tendo-se, inclusive, examinado decisões judiciais da Suprema Corte do Reino Unido (*Supreme Court of the United Kingdom*) em *writ of injunction* (*Meier vs Secretary of State for Environment*, 2009; *Rhodes vs. OPO*, 2015; *Insurance Company Chubb vs Enka Insaat Ve Sanayi AS*, 2020), bem como a única decisão em

<sup>1</sup> Professora associada e membro do corpo docente do Mestrado em Direito e Inovação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estágio pós-doutoral na Universidade Christian-Albrecht (CAU), Kiel, Alemanha. Estágio pós-doutoral na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

<sup>2</sup> Aluna do curso de Direito da UFJF e pesquisadora participante do projeto de pesquisa.

<sup>3</sup> Aluno do curso de Direito da UFJF e pesquisador participante do projeto de pesquisa.

ADO (ACÓRDÃO N.º 474/02, 2002) apresentada pelo Tribunal Constitucional de Portugal como resultado de busca pelo termo “direitos sociais”.

A partir dos esclarecimentos dedutivamente obtidos na pesquisa bibliográfica, passou-se à pesquisa *empírica*, de caráter *exploratório* e natureza *qualitativa*, com *análise documental da jurisprudência* do STF e elaboração *indutiva* de conclusões relativas às consequências eventualmente geradas pela Lei nº 13.300/2016 no posicionamento desse Tribunal em decisões de MI, nas quais se questionava a inviabilização do exercício de *direitos fundamentais sociais* pela omissão legislativa em sua conformação. Partiu-se da hipótese de que a atuação do STF teria se tornado mais concretista nesses casos, em virtude da margem de ação destinada ao Poder Judiciário nos efeitos atribuídos à decisão injuncional pela nova lei.

Em face de sua natureza *qualitativa*, a pesquisa realizou a *descrição* dos aspectos observados na amostragem do objeto investigado, buscando sua maior *compreensão* e aprofundamento do seu *conhecimento*. Assim, a pesquisa realizou levantamento e análise das decisões injuncionais do STF anteriores e posteriores à entrada em vigor da Lei nº 13.300 em 23 de junho de 2016, conforme os seguintes critérios:

1) Recorte *institucional* – decisões do *Supremo Tribunal Federal*, disponibilizadas no site oficial <http://stf.jus.br>;

2) Recorte *temático* – decisões em MI que abordavam *direitos fundamentais sociais*. Utilizaram-se os termos de busca “direitos fundamentais sociais” e “direitos sociais”. Não foi encontrada nenhuma decisão com referência a “direitos fundamentais sociais”. Foram encontradas 85 decisões monocráticas, 1 questão de ordem e 2 acórdãos que mencionavam “direitos sociais”;

3) Recorte *temporal* – Inicialmente, planejou-se o estudo das decisões prolatadas 4 anos antes e 4 anos depois da entrada em vigor da Lei 13.300/2016. No decorrer dos trabalhos, estendeu-se o lapso temporal, tendo sido feita a análise de *todas* as decisões injuncionais prolatadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 31/12/2020. A primeira decisão injuncional prolatada pelo STF e analisada pela pesquisa foi de 17/05/1990, data considerada, portanto, marco inicial do recorte temporal da pesquisa;

4) Recorte *processual* – Analisaram-se exclusivamente decisões *definitivas*.

Tendo-se concluído o levantamento e análise de todas as decisões de MI prolatadas pelo STF até 31/12/2020, ampliou-se novamente a pesquisa, com o estudo das decisões relativas às demais ações constitucionais em que se abordassem direitos fundamentais sociais, buscando a investigação comparativa do padrão decisório do STF. Visou-se a identificar semelhanças e distinções entre os julgamentos de MI e aqueles das *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADI), *ações declaratórias de constitucionalidade* (ADC), *ações diretas de inconstitucionalidade por omissão* (ADO) e *arguições de descumprimento de preceito constitucional* (ADPF) em matéria de *direitos fundamentais sociais*.

Mais uma vez, foi utilizado o termo de busca “direitos sociais”, delimitando-se, como marco temporal, o período de 01/06/2016, data de publicação da Lei nº 13.300, a 31/12/2020, mesma data limite utilizada na busca jurisprudencial dos MI. Utilizou-se como marco temporal inicial a data de publicação da Lei nº 13.300/2016 e não a mesma data inicial usada para a pesquisa dos MI, pois, em se tratando de 4 tipos de ações diversas, o número de decisões é muito mais elevado e o estudo dos julgados de todas essas ações desde 1990 nos meses restantes seria inviável. Além disso, à exceção das ADO<sup>4</sup>, outra distinção no levantamento das demais ações constitucionais foi a análise apenas das decisões colegiadas a elas relacionadas, em virtude especialmente de duas razões: ao contrário de decisões monocráticas, acórdãos revelam a posição institucional do tribunal sobre o tema e não o entendimento individual dos ministros;

<sup>4</sup> Devido ao número reduzido de ADO julgadas, nessa ação foram levantadas e examinadas não apenas acórdãos, mas também decisões monocráticas. Examinaram-se 2 acórdãos e 2 decisões monocráticas em sede de ADO.

o número de decisões monocráticas nessas ações é notoriamente elevado, em montante que impossibilitaria seu estudo em alguns meses.

Destarte, foram levantados e analisados 22 acórdãos em ADI; 2 acórdãos em ADPF; 1 acórdão em ADC; 2 acórdãos em ADO<sup>5</sup>. Não obstante, em grande parte desse total de decisões, os direitos (fundamentais) sociais foram abordados somente como *obiter dictum*. Os julgados em que essa situação se passou foram então excluídos da investigação, do que resultou o descarte de 6 acórdãos em ADI, 2 em ADO<sup>6</sup> e 1 em ADC. Assim, foram efetivamente considerados e examinados 16 acórdãos em ADI e 2 acórdãos em ADPF.

## Resultados

Embora tanto o MI quanto a ADO sejam cabíveis em caso de omissão legislativa, várias são as diferenças entre ambos os institutos, dentre as quais as mais relevantes para este estudo são aquelas relativas aos seus efeitos. Enquanto a ADO busca a completude regulatória da norma constitucional, sendo cabível contra qualquer omissão inconstitucional (SANTOS; SILVA; SANTOS, 2018), o MI visa a concretizar direito, liberdade e prerrogativa em favor do impetrante, limitando-se seu cabimento às hipóteses descritas no art. 5º, LXXI da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Apesar de a Lei nº 13.300/2016 prever em seu art. 9º, § 1º, a hipótese de atribuição de efeito *erga omnes* ou *ultra partes* à decisão injuncional, a regra é que ela possua efeito *inter partes*. A ADO, ao contrário, possui efeito *erga omnes*. Ademais, enquanto a decisão de mérito na ADO é meramente *declaratória*, a decisão injuncional pode ser *declaratória* ou *constitutiva*, nos casos em que determina o exercício de direito ou liberdade constitucional inviabilizado por falta de norma regulamentadora.

Na busca de melhor compreensão conceitual do MI, foram analisados os dois instrumentos processuais a que frequentemente se atribui sua origem – o *writ of injunction* da Inglaterra e a *ação direta de inconstitucionalidade por omissão* de Portugal. Com base no estudo dessas ações judiciais, identificou-se que o MI possui características próprias, que revelam sua autonomia em relação àquelas ações estrangeiras.

Pela definição atribuída ao *writ of injunction*, trata-se de decisão mandamental dada em caráter liminar ou definitivo: “decisão (ordem) emitida por um tribunal ordenando a alguém que faça alguma coisa ou proibindo algum ato após uma audiência judicial” (HILL, 2021) (tradução livre)<sup>7</sup>.

Por sua vez, a ADO portuguesa tem efeitos bastante limitados. Enquanto a decisão do MI possui, hoje, natureza constitutiva, não apenas reconhecendo a lacuna legislativa, mas também aplicando dispositivo normativo já existente que viabilize o exercício do direito requerido, a decisão da ADO portuguesa resume-se à comunicação da omissão legislativa ao poder competente, o Legislativo.

De posse de tais esclarecimentos conceituais, passou-se à análise do MI à luz da Lei nº 13.300/2016. Embora o MI tenha sido criado pelo legislador constituinte para proteger direitos e liberdades em caso de sua não regulamentação pelo legislador ordinário, havia dissenso no STF quanto aos seus efeitos, tendo sido necessária a regulamentação do próprio MI para a maior precisão de tais efeitos.

A Lei nº 13.300/2016 fixou com detalhamento esses efeitos. Entre eles, podem-se citar (i) deferimento de injunção, em caso de não suprimento da mora legislativa pelo impetrado dentro do prazo determinado, para o estabelecimento das condições de exercício do direito

<sup>5</sup> Além das 2 decisões monocráticas encontradas nesta ação constitucional.

<sup>6</sup> As 2 decisões monocráticas em ADO também mencionavam os direitos (fundamentais) sociais somente como *obiter dictum*.

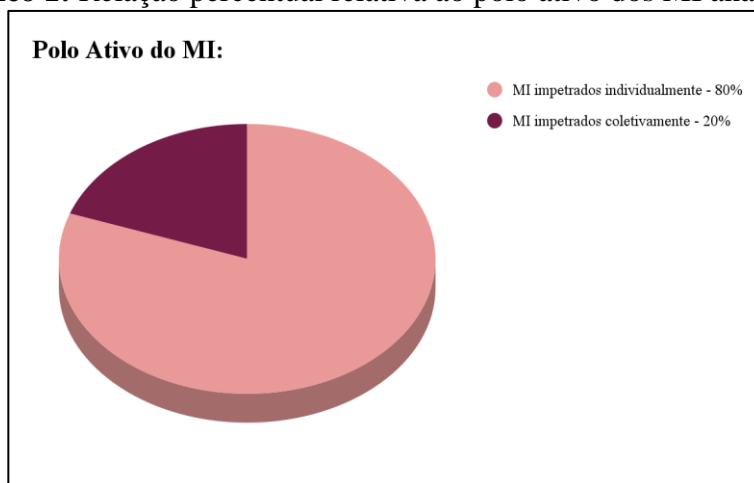
<sup>7</sup> No original: “writ (order) issued by a court ordering someone to do something or prohibiting some act after a court hearing” (HILL, 2021).

reclamado; (ii) possibilidade de atribuição de eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão injuncional nas hipóteses em que isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito objeto da impetração; (iii) possibilidade de extensão dos efeitos da decisão transitada em julgado aos casos análogos por decisão monocrática do relator. Ademais, a Lei nº 13.300/2016 regulamentou o MI coletivo, que pode ser impetrado por entidades como Ministério Público ou Defensoria Pública.

Na pesquisa empírica desenvolvida, foram levantadas e analisadas 85 decisões monocráticas, 2 acórdãos e 1 questão de ordem em MI, dentro do lapso temporal superior a 30 anos (de 17/05/1990 a 31/12/2020). Descartaram-se 1 decisão monocrática, 1 acórdão e a questão de ordem. A decisão monocrática foi excluída pelo fato de nela ter-se tratado dos direitos fundamentais sociais apenas como *obiter dictum*. O acórdão foi descartado pelo fato de o MI ter sido liminarmente indeferido em virtude do seu não cabimento, pelo que não se procedeu à análise de mérito do direito fundamental social pleiteado. Por sua vez, a questão de ordem também foi excluída por nela não se ter decidido sobre o mérito do pedido, mas sim solucionado questão colocada pelo Ministro Joaquim Barbosa, a qual não se referia a direitos fundamentais sociais.

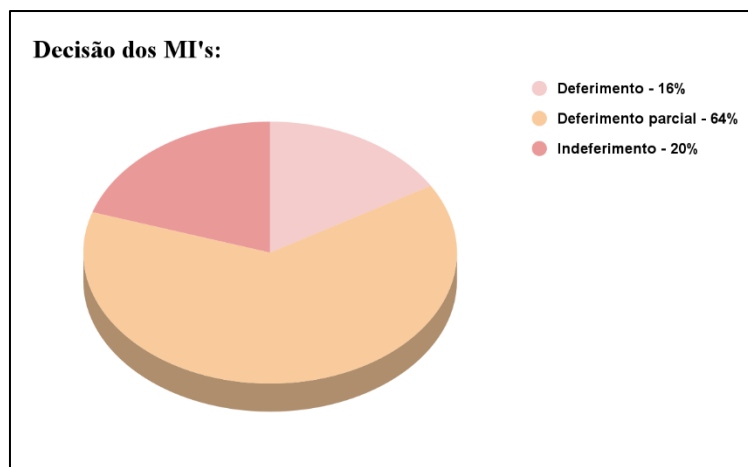
No tocante aos resultados estatísticos alcançado, verificou-se que 68 MI foram impetrados individualmente (80% do total), diante de 17 impetrados coletivamente (20%) (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** Relação percentual relativa ao polo ativo dos MI analisados



Fonte: Elaborado pelos autores

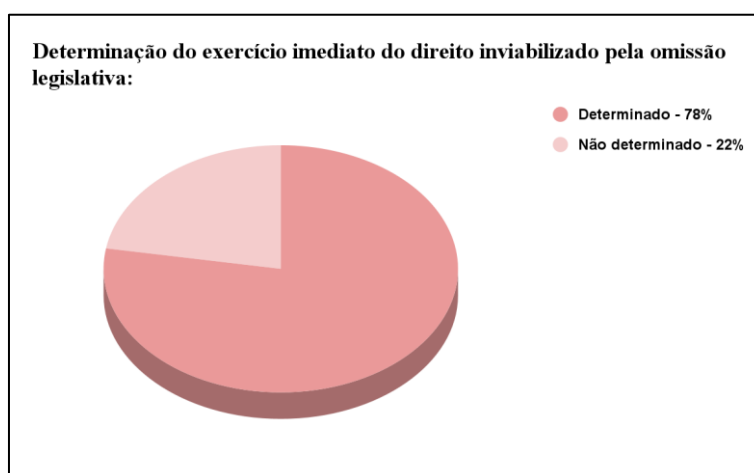
Quanto à decisão prolatada nos MI analisados, em 14 MI houve deferimento integral do pedido (16%), em 54 houve deferimento parcial (64%) e em 17 o pleito foi indeferido (20%) (Gráfico 2).

**Gráfico 2:** Relação percentual das decisões dos MI analisados

Fonte: Elaborado pelos autores

Dos direitos fundamentais sociais demandados, o direito à aposentadoria foi o mais pleiteado – em 71 mandados (83% dos julgados) –, direitos trabalhistas foram requeridos em 10 processos (12%), enquanto os direitos à negociação coletiva, à licença paternidade, à saúde, à moradia e à cidadania foram pleiteados uma vez cada, totalizando, então, 4 mandados de injunção (5%).

Em 66 das decisões injuncionais (78%), foi determinado o *exercício imediato do direito* inviabilizado pela omissão legislativa, reconhecendo-se a mora legislativa na regulamentação (Gráfico 3).

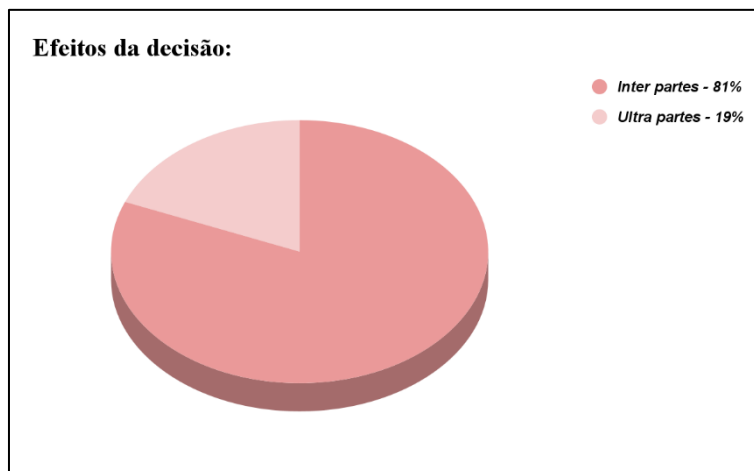
**Gráfico 3:** Relação percentual da determinação ou não do exercício imediato do direito inviabilizado

Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto aos efeitos conferidos às decisões analisadas, 69 julgados tiveram efeitos *inter partes* (81%) e 16 tiveram efeitos *ultra partes* (19%) (Gráfico 4).



**Gráfico 4:** Relação sobre os efeitos das decisões nos mandados de injunção analisados.



**Fonte:** Elaborado pelos autores

Dentre os efeitos destinados ao MI pela Lei nº 13.300/2016, não se verificaram em nenhum dos julgados: (i) o deferimento de injunção devido ao não suprimento da mora legislativa pelo impetrado dentro do prazo determinado (art. 8º, inc. II); (ii) a atribuição de efeito *erga omnes* à decisão (art. 9º, § 2º); (iii) extensão dos efeitos da decisão transitada em julgado aos casos análogos por decisão monocrática do relator (art. 9º, §2º).

Finalmente, no tocante ao *padrão decisório* do STF em sede de MI e nas demais ações constitucionais (16 acórdãos em ADI e 2 acórdãos em ADPF), constatou-se *maior nível de saturação argumentativa* na fundamentação das decisões de ADI e ADPF comparativamente às decisões injuncionais. Isto é, identificou-se maior número de argumentos na justificação das decisões de ADI e ADPF em comparação com aquelas de MI, bem como maior quantidade de etapas no desenvolvimento de sua fundamentação, seguida consequentemente por maior clareza na demonstração da inferência da decisão a partir das premissas trazidas para o discurso. Constatou-se, contudo, não apenas menor densidade argumentativa dos MI comparativamente às demais ações constitucionais, mas também elevada frequência de transcrição literal dos mesmos reduzidos argumentos na fundamentação de todas as decisões injuncionais prolatadas pelo STF ao longo dos 30 anos investigados. Não obstante, identificou-se *maior índice de deferimento*<sup>8</sup> do *direito fundamental social* pleiteado em MI (79% dos casos) do que nas demais ações constitucionais (45%).

Dos resultados alcançados, conclui-se que, embora a Lei nº 13.300/2016 tenha simbolizado um marco na implementação da capacidade decisória do Poder Judiciário, os avanços concretistas relacionados com os efeitos por ela atribuídos ao MI praticamente não se verificaram até o momento. Desses efeitos, os poucos constatados na jurisprudência do STF foram a determinação do *exercício imediato do direito* inviabilizado pela omissão legislativa, a partir do reconhecimento da mora legislativa, e a atribuição de efeitos *ultra partes* a cerca de um quinto das decisões injuncionais prolatadas (18% dos julgados).

### Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>8</sup> Contabilizaram-se deferimento total e parcial do direito fundamental social pleiteado.

HILL, Gerald; HILL, Kathleen. The People's Law Dictionary. **Law.Com**. Disponível em: <https://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=962>. Acesso em: 31 out. 2021.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; LIMA, Diogo Diniz. Mandado de injunção: Origem e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 48, n.191, p. 27-38, 2011.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Acesso à justiça e acesso a direitos: o mandado de injunção na perspectiva da Lei nº 13.300/2016. **Revista da AJURIS**, v. 44, n. 143, p. 49-71, 2017.

SANTOS, José Henrique Araújo dos; SILVA, Tagore Trajano Almeida; SANTOS, Jéssica Souza dos. Teoria da eficácia do Mandado de Injunção sob a égide da lei 13.300/2016. **Semana de Pesquisa da Universidade Tiradentes-SEMPESq**, n. 18, p. 107-130, 2018.

## 18. FATORES DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO BRASIL

(O resumo se refere ao projeto Direito à Educação: o exercício da liberdade na opção da família pela educação familiar desescolarizada)

Waleska Marcy Rosa<sup>1</sup>,  
Hugo Paiva Barbosa<sup>2</sup> e  
Davi José Xavier Martins Ferreira<sup>3</sup>  
Gulliver Michael Valadares<sup>4</sup>

**Palavras-chave:** Educação Domiciliar, Direito à Educação, Educação, Homeschooling

### Apresentação

O termo educação domiciliar, se entendido como metodologia de ensino desescolarizada, não é unívoco, pois aglutina uma série de métodos educacionais que representam diversos posicionamentos éticos, morais, filosóficos e religiosos da sociedade. No entanto, a categoria parece ser útil para a análise do fenômeno da expansão da educação desescolarizada.

Conforme dados apresentados pela Associação Nacional de Educação Domiciliar<sup>5</sup>, no período entre 2011 e 2018 houve uma expansão de 2000% no número de famílias que optaram por utilizar alguma modalidade de ensino não escolar. Em 2011, a pesquisa realizada pela ANED apontava a presença de 359 famílias praticando a Educação Domiciliar no país, em contraposição com as 7500 famílias registradas na modalidade em 2018.

Nesse sentido, a pesquisa busca investigar quais fatores contribuíram para essa franca expansão e quais fatores podem ter contribuído para que tal movimento não tenha sido ainda maior. Assim, apresenta-se algumas hipóteses para o crescimento: o aumento da produção acadêmica a respeito do assunto, constatada por Vasconcelos e Kloh (2020); a presença de discussões legislativas sobre a temática desde 1994 com o Projeto de Lei 4657/94 até os dias de hoje com a frente parlamentar em defesa do ensino domiciliar<sup>6</sup> criada em 2019; a existência da corrente jurídica favorável à educação domiciliar exposta por Bolwerk e Carneiro (2020) que concebem que o direito à educação domiciliar teria sido recepcionado pelo ordenamento pátrio como norma suprallegal devido a aceitação de tratados internacionais.

Como fatores desfavoráveis ao crescimento da educação domiciliar destaca-se a ausência de regulação sobre o assunto (fator impeditivo a adoção da educação domiciliar entre pais simpatizantes da metodologia, segundo dados apresentados pela ANED<sup>7</sup>) e a paradigmático julgamento do RE 888.815 do STF que pode ter possibilitado o aumento do

---

<sup>1</sup> Coordenadora do Projeto

<sup>2</sup> Mestrando da Faculdade de Direito da UFJF.

<sup>3</sup> Aluno da Graduação da Faculdade de Direito da UFJF

<sup>4</sup> Aluno da Graduação da Faculdade de Direito da UFJF

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.aned.org.br/index.php/conheca-educacao-domiciliar/ed-no-brasil>. Acesso em 05/11/2021

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/554594-frente-parlamentar-em-defesa-do-ensino-domiciliar-sera-lancada-hoje/>. Acesso em 05/11/2021

<sup>7</sup> A ANED realizou uma pesquisa em 2018 com 1209 pais que se dizem simpatizantes ou entusiastas da educação domiciliar, mas ainda mantêm os filhos na escola. 68% (821) afirmaram que deverão optar algum dia pela educação domiciliar; 41% (500) aguardam uma regulamentação para que possam optar pela modalidade.” Disponível em: <https://www.aned.org.br/index.php/conheca-educacao-domiciliar/ed-no-brasil>. Acesso em 05/11/2021

número de processos contra pais que optaram pela educação domiciliar, desencorajando a adoção da referida modalidade de ensino.

### Metodologia de trabalho

A pesquisa, a partir das dos fatores hipotéticos levantados, busca-se levantar dados qualitativos e quantitativos como o número de projetos de lei sobre educação domiciliar propostos entre 1994-2011 (período anterior ao *boom* constatado pela ANED) comparados a quantidade de projetos de lei propostos entre 2011-2018 (período do crescimento); o conteúdo dos projetos de lei e suas discussões na Câmara e no Senado; a quantidade de produções acadêmicas sobre a educação domiciliar entre os dois períodos de comparação (1994-2011 e 2011-2018) e a sub-temática abordada por estas dentro da temática da educação domiciliar; o conteúdo do RE 888.815 e se há dados disponíveis sobre seu impacto e a quantificação das defesas, por parte dos pais processados que aderiram à educação domiciliar, que utilizam-se da corrente jurídica proposta por Bolwerk e Carneiro (2020).

A partir da coleta dos dados, parte-se para a análise dos mesmos, onde pretende-se utilizar a metodologia das regras de inferência, propostas por Epstein e King (2013) para verificar se os fatores hipotéticos apresentados podem constituir inferências válidas que expliquem, ao menos, alguns pontos que influenciam o crescimento da Educação Domiciliar. Se houver resposta afirmativa para mais de um fator, pretende-se também verificar se é possível inferir alguma relação de causalidade entre estes.

### Resultados

A pesquisa ainda se encontra na fase de coleta de dados. Portanto, não é possível afirmar se os fatores apresentados influenciam, conclusivamente, o crescimento da Educação Domiciliar. Afirma-se porém, como resultado parcial, que os dados parecem indicar tendências favoráveis aos fatores, como o crescimento das publicações acadêmicas sobre o assunto no período de 2013-2015 que Evangelista (2017) aponta como uma das possíveis consequências do crescimento da discussão no âmbito legislativo em 2012 com a PL 3179/12, ano em que a ANED também aponta um crescimento em sua atuação político-legislativa<sup>8</sup>.

### Referências Bibliográficas

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves; KLOH, Fabiana Ferreira Pimentel. Uma produção que se intensifica: a educação domiciliar nas pesquisas acadêmicas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado Pela Anpae**, [S.L.], v. 36, n. 2, p. 539-558, 4 ago. 2020. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAAE. <http://dx.doi.org/10.21573/vol36n22020.102988>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/102988/58122>. Acesso em: 05 nov. 2021.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito: As Regras de Inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013.

BOLWERK, Aloísio Alencar; CARNEIRO, Ivone dos Santos. A APLICAÇÃO DO HOMESCHOLING NO BRASIL: UMA ANÁLISE INTERPRETATIVA À LUZ DE

---

<sup>8</sup> “Contudo, desde o ano de 2012, cada vez que uma proposição legislativa é apresentada no Congresso Nacional, a nossa associação examina cuidadosamente os textos do PL’s apresentados e sugere aos seus autores significativas mudanças para adequá-los à realidade das famílias educadoras. “ Disponível em: <https://www.aned.org.br/index.php/legislativo>. Acesso em 05/11/2021.

TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS. **Vertentes do Direito**, [S. L.], v. 7, n. 1, p. 1-26, 2020.

EVANGELISTA, Natália Sartori. **Educação Domiciliar e Desescolarização: mapeamento da literatura (2000-2016)**. 2017. 92 f. TCC - Curso de Pedagogia, Unicamp, Campinas, 2017. Disponível em:  
[https://www.aned.org.br/images/TrabalhosAcademicos/Evangelista\\_NataliaSartori\\_TCC.pdf](https://www.aned.org.br/images/TrabalhosAcademicos/Evangelista_NataliaSartori_TCC.pdf).  
Acesso em: 05 nov. 2021