

# A reinvenção das instituições públicas

para prestar um serviço  
público de qualidade à  
população durante a pandemia





Bibiana Helena Freitas Camargo **EPCP** (Org.)  
Bruno Maciel dos Santos **CEPGE** (Org.)  
Fernando Pereira **EJMSP** (Org.)  
Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina **EDEPE** (Org.)  
Hugo Molina Rodrigues dos Santos **PGM/SP** (Org.)  
Luis Francisco Aguilar Cortez **EPM** (Org.)  
Paulo Sérgio de Oliveira e Costa **ESMPSP** (Org.)  
Peter Gabriel Molinari Schweikert **EDEPE** (Org.)  
Roberto Angotti Júnior **CEJUR – PGM/SP** (Org.)  
Therezinha Astolphi Cazerta **EMAG** (Org.)  
Vinicius Gomes dos Santos **PGM/SP** (Org.)  
Zenon Lotufo Tertius **ESMPSP** (Org.)

## A reinvenção das instituições públicas para prestar um serviço público de qualidade à população durante a pandemia

1ª edição

© 2021 EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**A reinvenção das instituições públicas para prestar um serviço público de qualidade à população durante a pandemia**

ISBN 978-65-9950-080-0

<b>Defensor Público Geral</b>	Florisvaldo Fiorentino Júnior
<b>Defensor Público Diretor da EDEPE</b>	Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina
<b>Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE</b>	Peter Gabriel Molinari Schweikert Giancarlo Silkunas Vay Leila Rocha Sponton
<b>Corpo Editorial</b>	Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina Peter Gabriel Molinari Schweikert Giancarlo Silkunas Vay Leila Rocha Sponton
<b>Projeto Gráfico</b>	Erica Sayuri Ide Scopacasa
<b>Diagramação</b>	EDEPE

**Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE**

Rua Líbero Badaró, 616 – 4º andar  
CEP 01008-000 – São Paulo-SP  
Tel.: (11) 3105-0919 – ramal 401  
escola@defensoria.sp.gov.br

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

---

A reinvenção das instituições públicas para prestar um serviço público de qualidade à população durante a pandemia/ organizadores: Bibiana Helena Freitas Camargo... [et al.]. –São Paulo : EDEPE, 2021.

ISBN (eletrônico) 978-65-9950-080-0

1. Direito administrativo. 2. Gestão pública. 3. Governança pública. 4. Coronavírus. 5. COVID-19. 6. Pandemia. I. Camargo, Bibiana Helena Freitas (org.). II. Santos, Bruno Maciel dos (org.). III. Pereira, Fernando (org.). IV. Piccina, Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes (org.). V. Santos, Hugo Molina Rodrigues dos (org.). VI. Cortez, Luis Francisco Aguilar (org.).VII. Costa, Paulo Sérgio de Oliveira e (org.). VIII. Schweikert, Peter Gabriel Molinari (org.). IX. Angotti Júnior, Roberto (org.). X. Cazerta, Therezinha Astolpho (org.). XI. Santos, Vinicius Gomes dos (org.). XII. Tertius, Zenon Lotufo (org.). XIII. Título.

CDU 342.9

---

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

# Sumário

- 7** Apresentação
- 9** O teletrabalho e o TCESP na pandemia de COVID-19: a atuação pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo  
Bibiana Helena Freitas Camargo  
Bruno Horota Horioka
- 26** A Justiça Militar do Estado de São Paulo e sua atuação durante a pandemia  
Fernando Pereira
- 32** Defensoria Pública do Estado de São Paulo: a pandemia e seu legado de aprimoramento e modernização institucional  
Florisvaldo A. Fiorentino Júnior  
Rafael Pitanga Guedes
- 49** Pacto federativo, pandemia e o papel dos Tribunais  
Luís Francisco Aguilar Cortez
- 64** A pandemia: uma oportunidade de aprendizado institucional – experiência da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo  
Maria Lia P. Porto Corona  
Camila K. Pintarelli
- 90** A Procuradoria-Geral do Município de São Paulo e a pandemia COVID-19  
Mariana Magro Beringhs Martinez
- 101** O comitê de crise da Procuradoria-Geral de Justiça de SP para o enfrentamento da pandemia: um caso de democracia interna, eficácia na atuação e diálogo com a história  
Ministério Público do Estado de São Paulo
- 117** O papel da inovação no Judiciário  
Therezinha Astolphi Cazerta  
Paulo Sérgio Domingues  
Caio Moysés de Lima

# Apresentação

A pandemia ora enfrentada pela sociedade brasileira exigiu das instituições públicas uma verdadeira transformação interna e externa, de modo a atender à continuidade dos serviços públicos por elas prestados e, principalmente, assegurar que tais serviços fossem fornecidos à população com qualidade e eficiência.

Com o objetivo de compartilhar os desafios superados até aqui nesse sentido e atendendo à transparência ínsita a todo serviço público, as Escolas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (EPCP – Escola Paulista de Contas Públicas); da Justiça Militar do Estado de São Paulo (EJMSP – Escola Judiciária Militar de SP); da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE – Escola da Defensoria Pública/SP); da Magistratura do Estado de São Paulo (EPM – Escola Paulista da Magistratura); da Procuradoria do Estado de São Paulo (CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos – PGE/SP); da Procuradoria do Município de São Paulo (CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos – PGM/SP); do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP – Escola Superior do Ministério Público) e da Justiça Federal da 3ª Região (EMAG – Escola de Magistrados) organizaram a presente publicação conjunta, contando com o inestimável auxílio de todos os responsáveis pelos artigos nela inseridos e demais servidores envolvidos nesse trabalho, aos quais ora agradecemos.

Os artigos dessa publicação bem demonstram como cada uma dessas instituições se reinventaram diante das adversidades impostas pelo momento, de modo a cumprir, com zelo e presteza, o papel conferido a cada qual pela Constituição Federal.

Em nome de todas as Escolas acima destacadas, desejamos a todos uma ótima leitura.

## **Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina**

*Diretor da Escola da Defensoria Pública do Estado de SP (EDEPE)*

## **Peter Gabriel Molinari Schweikert**

*Diretor Assistente da Escola da Defensoria Pública do Estado de SP (EDEPE)*





# O teletrabalho e o TCESP na pandemia de COVID-19: a atuação pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

## **Bibiana Helena Freitas Camargo**

*Diretora da Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*

## **Bruno Horota Horioka**

*Auxiliar Técnico da Fiscalização Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é avaliar, diante do cenário de pandemia no ano de 2020, a implementação do teletrabalho no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, especificamente na Escola Paulista de Contas Públicas, responsável pela capacitação interna dos servidores e orientações aos jurisdicionados e sociedade em geral. Os dados coletados são oriundos das atividades realizadas em 2020 e da análise comparativa com o ano anterior em que predominavam as atividades de cunho presencial. Dentre os resultados preliminares da implementação do teletrabalho aponta-se a racionalização das despesas da instituição, adaptação da dinâmica dos cursos e atividades pedagógicas para modo remoto e otimização da produtividade média dos servidores.

**Palavras-chave:** teletrabalho; produtividade; tribunal de contas.

## ABSTRACT

*The purpose of this article is to assess, in the face of the pandemic scenario in 2020, the implementation of teleworking within the scope of São Paulo State Court of Accounts, specifically at the Escola Paulista de Contas Públicas, responsible for the internal training of public servers and guidance for jurisdictioned audience and society in general. The data collected comes from the activities carried out in 2020 and from the comparative analysis with the previous year. Among the preliminary results of the implementation of teleworking, it is pointed out the rationalization of the institution's expenses, adaptation of the dynamics of courses and pedagogical activities for remote mode and optimization of the average productivity.*

**Keywords:** telework; productivity; court of accounts.

## INTRODUÇÃO

Quando pensamos no legado histórico do século XX, como a “Era dos Extremos, na definição de Eric Hobsbawm, remetemos a um período de duas grandes guerras mundiais, seguida por uma guerra fria, de contrastes entre dois modelos de mundo. Do resultado desses conflitos, surge um modelo capitalista preponderante, em que se preconizou o rompimento de barreiras e interconexões de um mundo cada vez mais globalizado. Nesse sentido, a partir de então, afetou-se não somente a relação entre os países, mas também toda a estrutura interna das relações de produção e de trabalho, fazendo um uso cada vez mais frequente, a partir do avanço da internet, dos instrumentos da tecnologia da informação.

Nessa perspectiva, percebemos nas relações de trabalho, inicialmente no âmbito privado, sendo flexibilizadas por novos arranjos, em que o foco passa a ser preponderantemente na produção e em garantir determinados resultados, com execução em qualquer lugar e a qualquer tempo, em detrimento de jornadas rígidas de trabalho. Assim, o teletrabalho surge inicialmente como uma opção para manutenção ou aumento da produtividade, com redução de custos para o empregador.

Em termos de conceituação destaca-se o firmado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, desde 1996, apresentou, por meio da Convenção OIT 177<sup>1</sup>, entendimentos sobre a modalidade de trabalho em domicílio, no sentido de garantir

---

1 Importante mencionar que a referida Convenção não foi ratificada pelo Brasil até o presente momento. Informação disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312322](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322)

preceitos básicos de segurança e saúde aos trabalhadores. Nesse sentido, destacam-se os seguintes artigos da Convenção 177 da OIT:

Article 1

For the purposes of this Convention:

- (a) the term home work means work carried out by a person, to be referred to as a homeworker,
- (i) in his or her home or in other premises of his or her choice, other than the workplace of the employer;
- (...)

Article 4

- 1 The national policy on home work shall promote, as far as possible, equality of treatment between homeworkers and other wage earners, taking into account the special characteristics of home work and, where appropriate, conditions applicable to the same or a similar type of work carried out in an enterprise.
- 2 Equality of treatment shall be promoted, in particular, in relation to:
  - (a) the homeworkers' right to establish or join organizations of their own choosing and to participate in the activities of such organizations;
  - (b) protection against discrimination in employment and occupation;
  - (c) protection in the field of occupational safety and health;
  - (d) remuneration;
  - (e) statutory social security protection;
  - (f) access to training;
  - (g) minimum age for admission to employment or work; and
  - (h) maternity protection.

Dentre as principais vantagens do teletrabalho vislumbrada aos trabalhadores e, por conseguinte, para a organização em que estiverem inseridos, destacam-se (a) a flexibilidade da jornada de trabalho, possibilitando que a cada trabalhador seja possível adaptar as necessidades de sua rotina às necessidades laborais com autonomia e flexibilidade de horários; (b) redução de tempo de deslocamento casa-trabalho, fator especialmente relevante em grandes centros urbanos; (c) redução de custos fixos para as organizações, tanto em termos de despesas fixas, como gastos com energia e água, como em custos indiretos como absenteísmo; (d) incentivo ao desenvolvimento de novas ferramentas da tecnologia da informação para uso rotineiro das atividades laborais. Dentre possíveis desvantagens, pode-se apontar (a) a maior dificuldade de engajamento da equipe à distância, que acaba por perder o convívio diário, podendo levar à desmotivação e perda de vínculo com a equipe; além da (b) maior necessidade de planejamento controle de modo remoto, com metas bem definidas e acompanhamento da produção e dos resultados constantemente.

Na definição de teletrabalho como aquele sendo realizado não somente remotamente, como era o caso na época da Revolução Industrial, em que se levava parte da produção manual para ser feito em casa, mas utilizando-se de recursos da tecnologia da informação ganha maior proporção a partir dos anos 1970 da com o surgimento do termo telecommuting ou telework nos Estados Unidos.

O teletrabalho é um assunto discutido mundialmente, inspirando pesquisas sobre transporte, planejamento urbano, ética, direito, estudos organizacionais e trabalho moderno<sup>7-16</sup>. O precursor dos estudos sobre essa modalidade foi o americano Jack Nilles, que tinha como foco o impacto potencial da utilização de telecomunicações e tecnologia de computadores como alternativa ao transporte urbano, criando estações de trabalho em centros próximos às casas ou nelas próprias, evitando o deslocamento para o trabalho (ANTUNES & FISCHER, 2020, p.3).

Em termos de evolução do uso do teletrabalho, aponta-se ainda o mencionado no relatório da Comissão Europeia (2000) que analisa a temática e refere-se ao início da implementação do trabalho à domicílio, em meados da década de 1980 e 1990, como marcado por isolamento social, falta de supervisão e transporte manual de documentos em papel ou em dispositivos portáteis, à época, *disquetes* ou *cds*. O avanço das ferramentas de tecnologia da informação aliada à propagação da internet, especialmente a partir dos anos 2000, propiciou um ambiente próprio para o aprimoramento do teletrabalho e seu melhor aproveitamento em termos de resultados, tanto na esfera privada, quanto na pública.

Em termos de legislação, no Brasil, embora não tenhamos ainda uma legislação específica sobre a temática, encontramos amparo na Lei 12.551, de 15 de dezembro de 2011 que altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Nesse sentido, aponta o referido marco legal que:

Art. 6º Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio. (NR)

A partir da experiência inicial do setor privado desde o fim do século XX e com o aparato normativo da supramencionada Lei, inicia-se um aprofundamento no Brasil do teletrabalho dentro do setor público, motivo que nos leva a investigar, nesse artigo, a efetividade do instrumento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo,

implementado pela Escola Paulista de Contas Públicas Presidente Washington Luís e aprofundado pelo contexto de pandemia da COVID-19 a partir do ano de 2020.

## **2020, A PANDEMIA E O TELETRABALHO**

Trata-se de comentar, ampliar (e corrigir) nossas próprias memórias. E falamos como homens e mulheres de determinado tempo e lugar envolvidos de diversas maneiras em sua história como atores de seus dramas – por mais insignificantes que sejam nossos papéis –, como observadores de nossa época e, igualmente, como pessoas cujas opiniões sobre o século foram formadas pelo que viemos a considerar acontecimentos cruciais. Somos parte desse século. Ele é parte de nós (HOBBSAWM, 2003, p. 13)

Em 11 de março de 2020<sup>2</sup>, a Organização Mundial da Saúde, após constatar o avanço do vírus da COVID-19 para mais de 115 países<sup>3</sup>, com disseminação geográfica muito elevada, elevou o estado da contaminação como pandemia. O Brasil nessa data contava com 52 casos confirmados. Esse novo cenário internacional trouxe uma série de questionamentos acerca das relações e condições de trabalho. Pode-se afirmar que não havia tempo hábil para incorporar, com padrões de planejamento necessários, todas as mudanças – que em outros países levaram anos para serem implementadas. A necessidade de medidas de distanciamento social fez com que o teletrabalho fosse implementado praticamente imediatamente, contando com as ferramentas disponíveis à época em cada organização.

Cumprir destacar que no setor público houve, desde 2006, uma mobilização em prol do teletrabalho, notadamente a partir do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a partir de qual surgiram iniciativas em órgãos como Tribunal de Contas da União e Receita Federal, respectivamente a partir de 2009 e 2010.

Em 2016, no âmbito federal, aponta-se o marco da Resolução 227 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 15 de junho de 2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do poder judiciário. Nesse instrumento, destaca-se a necessidade do aprimoramento da gestão de pessoas, vendo no teletrabalho uma possibilidade de motivação dos servidores, além de ressaltar a importância do aprimoramento tecnológico para permitir tal empreitada. Dentre os objetivos apresentados, elucidamos o artigo 3<sup>o</sup><sup>4</sup>:

---

2 Informação disponível, entre outros, em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>,

3 O Brasil nessa data contava com 52 casos confirmados. Informação disponível em: <https://covid19.who.int/>

4 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2295>

Art.3º São objetivos do teletrabalho:

- I – aumentar a produtividade e a qualidade de trabalho dos servidores;
- II – promover mecanismos para atrair servidores, motivá-los e comprometê-los com os objetivos da instituição;
- III – economizar tempo e reduzir custo de deslocamento dos servidores até o local de trabalho;
- IV – contribuir para a melhoria de programas socioambientais, com a diminuição de poluentes e a redução no consumo de água, esgoto, energia elétrica, papel e de outros bens e serviços disponibilizados nos órgãos do Poder Judiciário;
- V – ampliar a possibilidade de trabalho aos servidores com dificuldade de deslocamento;
- VI – aumentar a qualidade de vida dos servidores;
- VII – promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade;
- VIII – estimular o desenvolvimento de talentos, o trabalho criativo e a inovação;
- IX – respeitar a diversidade dos servidores;
- X – considerar a multiplicidade das tarefas, dos contextos de produção e das condições de trabalho para a concepção e implemento de mecanismos de avaliação e alocação de recursos.

Houve, no caso da regulamentação do poder judiciário, a nítida preocupação com os resultados, de modo que o serviço realizado remotamente não sofresse quaisquer impactos negativos de qualidade ou produtividade. Nesse sentido, dispôs o artigo seguinte que:

Art. 4º A realização do teletrabalho é facultativa, a critério dos órgãos do Poder Judiciário e dos gestores das unidades, e restrita às atribuições em que seja possível mensurar objetivamente o desempenho, não se constituindo, portanto, direito ou dever do servidor.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, organização foco do presente artigo, apresenta como missão fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade e adota o teletrabalho desde 2016, por meio da Resolução 01/2016, publicada no Diário Oficial do Estado, no Caderno Legislativo, em 19 de março de 2016. De acordo com o referido instrumento, o teletrabalho dava-se de modo facultativo, aos servidores com mais de 03 (três) anos de efetivo exercício e com anuência da chefia. A experiência a partir desse piloto inicial demonstrou-se satisfatória aos servidores da área técnica de fiscalização e de gabinetes de Conselheiros que, com respaldo de suas respectivas chefias, apresentavam resultados a partir de metas previamente definidas e superiores às metas de trabalho daqueles que exerciam presencialmente suas atividades.

A partir da decretação da pandemia, a possibilidade de trabalho remoto, antes conferida à setores específicos do Tribunal de Contas, vinculados à área fim, passíveis

de metas claras de desempenho, passou para todas as esferas do órgão. Por meio do Ato GP 04/2020<sup>5</sup>, foram definidas medidas voltadas não somente aos servidores, como também aos jurisdicionados e sociedade em geral.

Dentre as ações, podemos apontar o estabelecimento do regime de teletrabalho aos servidores; a suspensão, por período indeterminado, o transcurso dos prazos processuais; a determinação de que as unidades administrativas e de fiscalização funcionassem com o mínimo de servidores; a limitação do fluxo do público nas dependências do Tribunal de Contas; e suspensão, por prazo indeterminado, da realização e da participação de servidores em eventos programados.

Nesse sentido, a Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP), instituída em 2004, pela Resolução 11/2004, com o propósito de promover treinamento, capacitação e aperfeiçoamento dos servidores de seu quadro, bem como dos gestores e operadores da Administração Pública, apresentava em seu caráter pedagógico um forte teor presencial dos cursos e eventos ministrados, não obstante houvesse transmissão em tempo real pela internet na maioria deles.

Com o advento da pandemia no início de 2020, houve uma remodelagem das atividades, de modo a adaptar todos os cursos e eventos para a modalidade remota, com utilização das ferramentas da tecnologia da informação disponíveis – notadamente o canal do YouTube da EPCP e a plataforma do Microsoft Teams.

De forma a mensurarmos as atividades desenvolvidas pela EPCP, apresentamos neste os resultados do relatório de atividades encaminhado trimestralmente à Presidência do TCESP, no ano de 2019 e 2020. Nesse sentido, destacamos:

---

5 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/ATO-GP-04-2020.pdf>

### Relatório de Atividades EPCP 2019 (4º trimestre)

Processo: TC-A 12440/026/18 (p. 10-11)

GERAL 2019	QUANTIDADE	PARTICIPANTES PRESENCIAIS	PARTICIPANTES "ON LINE"
Reuniões	139	125	10
Cursos/Eventos nas dependências da EPCP e Auditórios TCESP	125	13.207	8.721
Cursos/Eventos em outros Tribunais ou Escolas de Contas	5	87	0
Cursos/Eventos em outras dependências ou Instituições	47	5.147	0
23º Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais	20	6.659	-
Cursos de Curta Duração	105	196	-
Cursos de Curta Duração 3º Trimestre – ajuste	37	103	
<b>Total</b>	<b>478</b>	<b>25.524</b>	<b>8.731</b>

### Biblioteca

GERAL 2019	QUANTIDADE	PARTICIPANTES PRESENCIAIS	PARTICIPANTES "ON LINE"
Atendimentos na Biblioteca presenciais	4.864	4.864	-
Atendimentos na Biblioteca eletrônicos	2.870	-	2.870
Acessos Revista dos Tribunais	949	-	949
Acessos Revista Digital Fórum	1.144	-	1.144
<b>Total</b>	<b>9.827 (presencial e online)</b>	<b>4.864</b>	<b>4.963</b>



E em relação a 2020, destacamos:

### Relatório de Atividades EPCP 2020 (4º trimestre)

Processo: SEI 14379/2020-97

GERAL 2020	QUANTIDADE	PARTICIPANTES PRESENCIAIS	PARTICIPANTES "ON LINE"
Cursos/Eventos nas dependências da EPCP e Auditórios TCESP	77	3.945	83.519 133.715 (visualizações)
Cursos/Eventos em outros Tribunais ou Escolas de Contas	14	-	469
Cursos/Eventos em outras dependências ou Instituições	13	-	532
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>4.219</b>	<b>85.619</b> <b>133.715 (visualizações)</b>

### Biblioteca 2020

GERAL 2020	QUANTIDADE	PARTICIPANTES PRESENCIAIS	PARTICIPANTES "ON LINE"
Atendimentos na Biblioteca presenciais	1.136	1.136	-
Atendimentos na Biblioteca eletrônicos	2.945	-	2.945
Acessos Revista dos Tribunais	2.089	-	2.089
Acessos Revista Digital Fórum	5.243	-	5.243
<b>Total</b>	<b>11.413 (presencial e online)</b>	<b>1.136</b>	<b>10.277</b>

### EAD 2020: CURSOS AUTOINSTRUCIONAIS

Comparativamente os cenários dos anos apresentados carregam grandes diferenças entre a participação presencial e online. No ano de 2019, tivemos uma maior carga presencial e devidos as adaptações relacionadas ao período da pandemia em 2020, o alcance no online foi maior.

A EPCP ofereceu em 2020 os cursos disponibilizados na tabela seguinte na modalidade autoinstrucional. Importante destacar que os cursos autoinstrucionais são oferecidos para serem realizados sem o acompanhamento de um tutor, ou seja, o

participante acessa os materiais e conteúdos disponíveis e estuda de acordo com seu ritmo de aprendizagem e sua disponibilidade de tempo.

Para o Público interno foi oferecido no exercício de 2020 três cursos voltados à Promoção: Metodologias Ágeis, Segurança da Informação e Técnicas de Auditoria. Para o público interno foi oferecido também o curso de “Fundamentos em análise de dados” voltado para equipe de fiscalização e uma Capacitação de tutores EAD voltado para os servidores atuarem como conteudistas para cursos a distância. O curso de Fundamentos em análise de dados foi elaborado pela equipe interna do TCESP que faz a tutoria acompanhando os alunos em suas dúvidas e na condução de fóruns de discussão. A capacitação de tutores EAD foi elaborada pela equipe da EPCP-1 que também acompanhou os participantes, oferecendo orientações e dirimindo dúvidas.

EAD 2020	PÚBLICO ALVO	TIPO	PARTICIPANTES INSCRITOS
Fundamentos em Análise de Dados - AUDESP	Interno	Autoinstrucional com tutoria	55
Capacitação de Tutores EaD	Interno	Autoinstrucional com tutoria	26
Metodologias Ágeis	Interno	Autoinstrucional	316
Segurança da Informação	Interno	Autoinstrucional	96
Técnicas de Auditoria	Interno	Autoinstrucional	733
Conheça o TCESP	externo	Autoinstrucional	528
Português para Redação Oficial - Público Interno e Externo	Interno e externo	Autoinstrucional	185
Licitações e Contratos	Interno e externo	Autoinstrucional	147
<b>Total</b>			<b>2.086</b>

### Outras atividades relevantes de 2020

	QUANTIDADE	ACESSOS
24º Ciclo de Debates com Agentes Políticos e Dirigentes Municipais (online)	2	591 espectadores únicos 134 espectadores simultâneos (pico) 1.968 reproduções
PODCAST / POD CONTAS	14	1.517

Cabe ainda reportar as atividades realizadas no âmbito do EAD, modalidade que recebeu um grande incentivo durante o ano em função do contexto de pandemia que vivemos. A partir do mês de março de 2020, as atividades programadas para serem

oferecidas presencialmente foram reestruturadas e oferecidas virtualmente no formato de *Lives*. Essas *Lives* foram gravadas, transmitidas em tempo real pela TVTCESP e pelo canal da EPCP no YouTube e ficaram posteriormente também disponíveis no Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA da Escola de Contas, totalizando **79.831** acessos (dados de janeiro a novembro de 2020).

Cumprido destacar a respeito das *lives* realizadas em 2020, as seguintes informações:

LIVE	REPRODUÇÕES TOTAIS (DURANTE A TRANSMISSÃO)	DURAÇÃO	QUANTIDADE DE MSG CHAT	GOSTEI (FERRAMENTA YOUTUBE DE AVALIAÇÃO)	NOVAS INSCRIÇÕES (DIA DA TRANSM)
Orient. AUDESP 2020 (24/04/2020)	4002	01:22:07	803	99,10%	208
Controle Interno (30/04/2020)	2174	02:11:20	1833	98,10%	222
AUDESP – FASE III (07/05/2020)	2872	01:34:40	546	100,00%	382
AUDESP – Fase IV (08/05/2020)	2303	01:50:52	718	100,00%	68
Enfrent. da Crise (22/05/2020)	6116	01:39:09	1928	98,60%	402
20 anos da LRF (29/05/2020)	1.726	01:38:15	360	100%	34
Compras govern. (04/06/2020)	1297	01:51:21	321	98,50%	55
AUDESP – FASE V (02/07/2020)	5.505	01:35:59	865	99,00%	480
Terceiro Setor (06/07/2020)	5838	01:41:42	1302	99,02%	455
O impacto da pandemia (23/07/2020)	1521	02:00:55	330	97,10%	136
As contratações públicas (24/07/2020)	1059	01:39:58	221	96,90%	50
Lict. e gestão de contratos (31/07/2020)	4836	01:42:11	797	94,40%	504
Olhar para o futuro (06/08/2020)	897	01:50:12	182	99,90%	23
XVIII Semana Jurídica Magna Palestra (11/08/2020)	2486	01:47:20	374	94,70%	130

LIVE	REPRODUÇÕES TOTAIS (DURANTE A TRANSMISSÃO)	DURAÇÃO	QUANTIDADE DE MSG CHAT	GOSTEI (FERRAMENTA YOUTUBE DE AVALIAÇÃO)	NOVAS INSCRIÇÕES (DIA DA TRANSM)
XVIII Semana Jurídica Instituições na Democracia Brasileira (12/08/2020)	1369	02:11:17	264	100%	31
XVIII Semana Jurídica Responsabilização Penal do Gestor Público (13/08/2020)	1084	01:56:58	325	100%	29
XVIII Semana Jurídica Perspectivas Econômicas Pós-pandemia (14/08/2020)	978	01:57:47	194	97,85%%	12
Fundos de Investimento Análise e Legisl - p1 (17/08/2020)	1890	01:35:01	330	97,50%	102
Fundos de Investimento Análise e Legis p-2 (21/08/2020)	870	01:45:02	144	100%	40
Fundos de Investimento Análise e Legisl p-3 (24/08/2020)	842	01:47:23	126	96,42%	36
Fundos de Investimento Análise e Legislp-4 (28/08/2020)	886	01:58:06	105	97,87%	85
A nova LINDB e o controle externo (31/08/2020)	1065	02:01:04	162	98,68%	34
24º Ciclo de Debates com agentes políticos (03/09/2020)	1968	03:07:51	0	100%	17
Conselhos Municipais de Saúde (10/09/2020)	1786	01:45:55	623	98%	508
Gestão de Contratos em tempos de pandemia (17/09/2020)	2.036	01:33:55	410	99,27%	96
Live Tira Dúvidas AUDESP Fase III (18/09/2020)	1692	01:43:38	295	100%	80
Orientações ao Terceiro Setor (02/10/2020)	5860	01:51:27	1364	98,00%	123
Audesp Fase IV Licitações e Contratos – Tira-dúvidas (05/10/2020)	2290	01:44:33	469	97,50%	246

LIVE	REPRODUÇÕES TOTAIS (DURANTE A TRANSMISSÃO)	DURAÇÃO	QUANTIDADE DE MSG CHAT	GOSTEI (FERRAMENTA YOUTUBE DE AVALIAÇÃO)	NOVAS INSCRIÇÕES (DIA DA TRANSM)
3º Encontro Técnico de TI dos TCs – Manhã (08/10/2020)	1260	02:37:25	211	100%	80
3º Encontro Técnico de TI dos TCs – Tarde (08/10/2020)	997	04:03:31	106	98,80%	54
3º Encontro Técnico de TI dos TCs (09/10/2020)	917	03:34:50	120	98,40%	35
Compras Públicas Sustentáveis (16/10/2020)	652	01:56:35	178	100%	45
O impacto da pandemia na agenda 2030 (23/10/2020)	1146	01:56:42	285	100%	342
Lei Geral de Proteção de Dados aplicada à Administração Pública – Aspectos Jurídicos (26/10/2020)	3514	01:37:42	463	98,10%	215
Lei Geral de Proteção de Dados aplicada à Administração Pública – Aspectos Técnicos (26/10/2020)	2712	01:42:34	308	98,40%	102
Processo Eletrônico Petição de Recursos e Ações (06/11/2020)	1385	01:37:29	153	98,50%	55

As iniciativas de lives permitiu um alcance maior de jurisdicionados e, considerando o período em que vivemos, é possível analisar que elas serviram ao propósito social do TCESP em meio à crise. Como por exemplo, o evento com o maior público, “Orientações para o Enfrentamento da Crise” com 6.116 reproduções durante a transmissão, informou a população sobre temas sensíveis a época como: mudanças nas compras públicas e contratos em razão da calamidade pública, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras orientações. Da mesma forma, os eventos com instruções para o terceiro setor, área que tem sofrido alto impacto durante a pandemia, ocuparam o segundo (5.860) e o terceiro lugar (5.838) em números de visualizações.

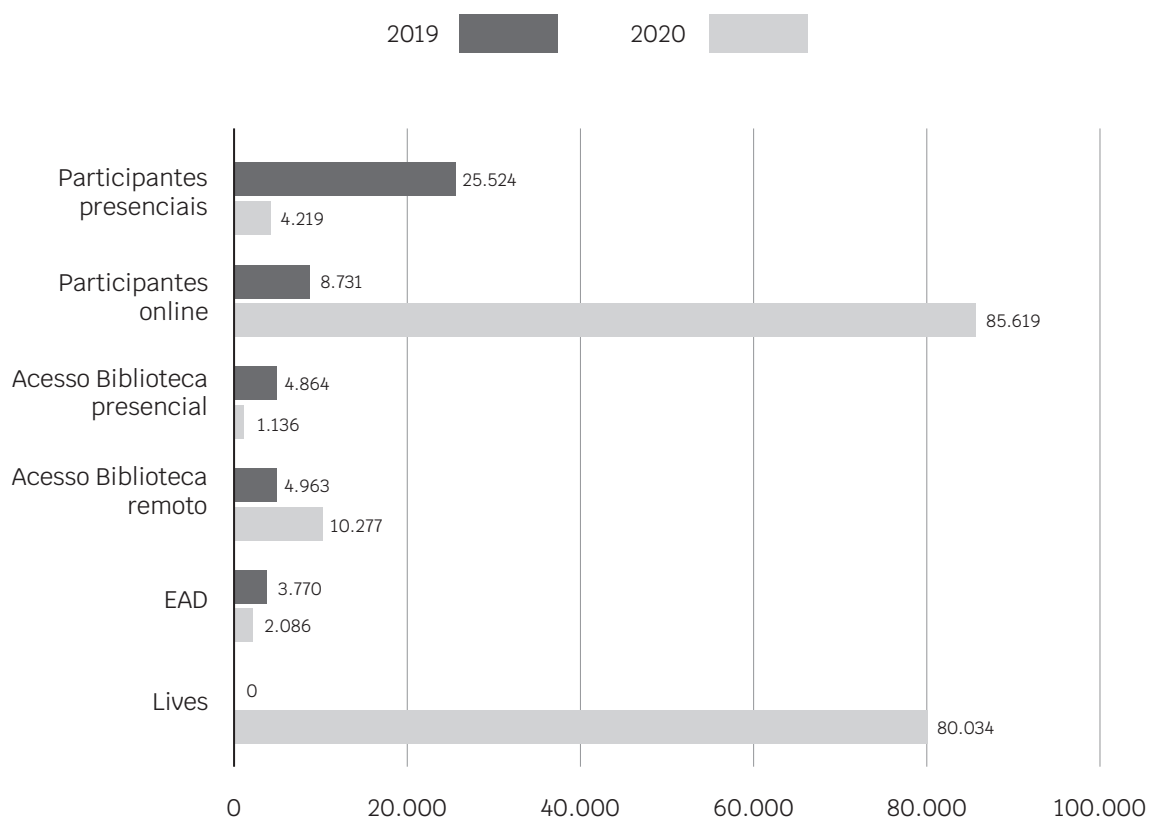
### Dados do Canal da EPCP Youtube (após iniciativa das lives - 2020)

	TOTAL DESDE O COMEÇO DAS LIVES
Visualizações	244.611
Tempo de exibição (horas)	92.729
Inscritos	9.316
Impressões	2.372.696
Taxa de cliques de impressões	3,69%

Assim, analisando de modo comparativo o ano imediatamente anterior (2019) com o da pandemia (2020), podemos extrair as seguintes considerações sobre as atividades pedagógicas e das adaptações que foram realizadas:

- Grande abrangência de público no formato de lives, totalizando, no caso das atividades pedagógicas do TCESP, 79.831 acessos;
- Alta participação do público no formato de chat, ferramenta do YouTube, com interação e envio de perguntas aos palestrantes e mediado pela equipe da Escola;
- Nível satisfatório de avaliação por meio da ferramenta que o Youtube disponibiliza, representando a média de 98,59% entre os eventos;
- Crescimento significativo de novas inscrições no Canal da EPCP no YouTube a partir das *lives*, representando ao fim de 2020, 9.316 novos inscritos, chegando à marca de 15.622 inscritos ao dia 31 de dezembro de 2020.

### Comparação atividades EPCP: 2019 e 2020



Além das lives, a Escola juntou esforços para o lançamento de conteúdo para uma nova plataforma multimídia, através de um “podcast” chamado “PodContas”. O Podcast, segundo FILATRO (2018) é a “combinação da marca registrada iPod (aparelho que registra arquivos digitais em formato áudio) e broadcasting que significa difusão em larga escala por meio de rádio, televisão ou internet”. Com este novo meio digital, foi alcançado um novo público e complementou os assuntos tratados em nossas palestras online e de nossa publicação, a “Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas”. Em apenas 14 episódios em 2020, foram contabilizados 1.517 ouvintes.

Complementando as atividades com cunho externo e interno acima citadas. O Tribunal também criou ações específicas para seu público interno, com o advento das mudanças de cultura organizacional pela situação do Covid-19. A cultura organizacional pode ser considerada como “o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir” (SCHEIN, 2004, p. 17) e, de acordo com os acontecimentos pós-pandemia, pode-se considerar que esses pressupostos básicos tiveram sua dinâmica alterada. Uma primeira mudança ocorreu na forma dos servidores se relacionarem com os meios eletrônicos e plataformas digitais. Assim, uma série de lives chamada “Colaboração integrada” desenvolveu as habilidades em softwares de

gestão e comunicação online. Em outro momento a série de entrevistas “Diálogos do TCE” ganhou destaque por mostrar melhores práticas e vivências de seus servidores como forma de incentivo a uma melhor adaptação.

Frente as adaptações em que o Tribunal tem aplicado em sua forma de trabalho, novas ações ainda serão necessárias, pois, conjuntamente das transformações ocasionadas pela pandemia, sabe-se que a educação corporativa tem evoluído para sua fase 4.0. Segundo Filatro (2019), esse momento exige uma “*emergência do conectivismo e da aprendizagem aberta e informal; mix de formatos na educação formal; novos sistemas de credenciamento e acreditação; novos papéis para alunos e docentes; aprendizagem ativa, ágil, imersiva e adaptativa; processo e sistemas de aprendizagem em rede*”. Como setor educacional do TCESP, a EPCP tem consciência que ainda terá que se moldar continuamente as novas formas de ensino que assim surgirão ocasionadas por esses fatores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, C. **Teletrabalho**: vantagens e desvantagens na perspectiva de servidores do Instituto Serzdello Corrêa. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2013.

ANTUNES, Everlise Dias & FISCHER, Frida Marina. **A justiça não pode parar?! Os impactos da COVID-19 na trajetória da política de teletrabalho do Judiciário Federal**. In: Revista Brasileira de Saúde Ocupacional. ISSN: 2317-6369 (online). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000025920>

BRASIL. Lei n. 12.551, de 15 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2011. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Benchmarking progress on new ways of working and new forms of business across Europe**. ECaTT final report 2000. Bruxelas: IST, 2000.

FILATRO, Andrea. **Como preparar conteúdos para ead**: guia rápido para professores e especialistas em educação a distância, presencial e corporativa. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FILATRO, Andrea; CALVANCATI, Carolina Costa...[et al]. **DI 4.0**: inovação na educação corporativa. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GUERRA, Maria Helena et alli. **Teletrabalho Estruturado na Administração Pública: a experiência do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região**. In: Revista da Administração, Sociedade e Inovação (RASI). Volta Redonda: v.6, n.3, p. XX-XX, set/dez 2020. Disponível em: <https://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi>

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **The strong case for working remotely**. 2013. Disponível em: <[http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/per-la-stampa/articles/WCMS\\_208067/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/per-la-stampa/articles/WCMS_208067/lang--en/index.htm)>.

NOHARA, J. J. et al. **O teletrabalho na percepção dos teletrabalhadores**. Revista de Administração e Inovação, v. 7, n. 2, p. 150-170, 2010.

ROCHA, C. T. M., & AMADOR, F. S. (2018). **O teletrabalho**: conceituação e questões para análise. Cad. EBAPE.BR, 16(1), 152-162. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395154516>.

## SITES

International Labour Organization. <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

WHO Coronavirus Dashboard: <https://covid19.who.int/>

Agência Brasil: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

Conselho Nacional de Justiça: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2295>

# A Justiça Militar do Estado de São Paulo e sua atuação durante a pandemia

*The Military Justice of the State of São Paulo and its operation during pandemic*

## **Fernando Pereira**

*Juiz do Tribunal de Justiça Militar/SP e Diretor da Escola Judiciária Militar*  
fernando.pereira@tjmsp.jus.br

## **RESUMO**

A organização e a competência da Justiça Militar são pouco conhecidas mesmo no meio jurídico. Qualquer abordagem sobre a Justiça Militar deve ser precedida de informações básicas sobre seu funcionamento. Assim como ocorreu em relação a todos os tribunais do nosso País, o Tribunal de Justiça Militar se viu obrigado a adaptar a realização de suas atividades para fazer frente aos problemas decorrentes da pandemia, procurando priorizar a prevenção em relação aos cuidados com a saúde de todos os frequentadores de suas dependências, sem que houvesse prejuízo para a prestação jurisdicional. Mediante o esforço e a dedicação de magistrados e servidores, bem como a colaboração dos advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, foi possível a adoção de novas rotinas de trabalho que mantiveram a excelência e a celeridade do trabalho desenvolvido na Justiça Militar.

**Palavras-chave:** Justiça Militar. Pandemia. Atuação.

## **ABSTRACT**

*The organization and competence of the Military Justice are not well understood, not even in the legal scenario. Any review about the Military Justice must be preceded by basic information about its operation. As it occurred in all courts of our country,*

*the Military Court of Justice had to adapt its activities to address the problems arising from the pandemic, seeking to prioritize prevention in relation to the health care of the public attending the court, without any downside to the jurisdictional activity. Through the efforts and dedication of judges and civil servants, as well as the collaboration of lawyers, public defenders and members of the Public Prosecutor Office, it was possible to adopt new work routines that maintained the excellence and pace of the work developed in the Military Justice.*

**Keywords:** Military Justice. Pandemic. Performance.

## **INTRODUÇÃO**

Diante do grande desconhecimento que cerca a existência e o funcionamento da Justiça Militar, é necessário apresentar alguns esclarecimentos iniciais, assinalando que o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, ao lado de seus congêneres dos Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são os menores tribunais dentre os 91 que compõem o Poder Judiciário do nosso País.

A Justiça Militar se faz presente em todos os Estados e no Distrito Federal, conforme o previsto nos §§ 3º, 4º e 5º do artigo 125 da Constituição Federal, porém, Tribunais específicos para atuação no segundo grau existem apenas nos três Estados já mencionados.

A Justiça Militar dos Estados, de forma diversa da Justiça Militar da União, não julga civis em nenhuma hipótese, mas apenas e exclusivamente os militares dos Estados, que são os integrantes das Polícias Militares ou dos Corpos de Bombeiros Militares, observada a competência estabelecida no § 4º do art. 125 da Constituição Federal, que prevê competir à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima não for militar, cabendo ao Tribunal de Justiça ou ao Tribunal de Justiça Militar, caso existente, decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

O Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo tem sua composição prevista no artigo 80 da Constituição Estadual, sendo integrado por 4 juízes militares (coronéis da Polícia Militar) e 3 juízes civis (1 juiz da carreira da magistratura militar, 1 do quinto constitucional-MP e 1 do quinto constitucional-OAB).

Na Segunda Instância o Tribunal atua por meio de duas Câmaras e do seu órgão Pleno.

Na Primeira Instância, a Justiça Militar em São Paulo possui seis Auditorias Militares (que correspondem às Varas na Justiça Comum), sendo três dedicadas à matéria criminal, duas à matéria cível e uma responsável pelas execuções penais e

corregedoria da polícia judiciária militar, todas sediadas na Rua Dr. Vila Nova, 285, assim como o Tribunal.

A competência da Justiça Militar estadual sofreu significativa alteração diante das modificações introduzidas no artigo 125 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 45/04.

O juiz-auditor passou a ter a denominação de juiz de direito do juízo militar, com a competência para processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis (com exceção dos dolosos contra vida cuja competência é do Júri), e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, que antes eram apreciadas no âmbito da Justiça Comum.

Restou aos Conselhos de Justiça, sob a presidência do juiz de direito do juízo militar, processar e julgar os demais crimes militares.

Uma particularidade que deve ser realçada e que provoca muita dúvida é a de que os recursos aos Tribunais Superiores em relação às decisões do Tribunal de Justiça Militar não são endereçados ao Superior Tribunal Militar, mas sim, conforme o caso, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

## **AÇÕES DE VANGUARDA**

O Tribunal, ao longo da sua história, sempre procurou se manter na vanguarda de inovações que pudessem vir a contribuir para o aperfeiçoamento das suas atividades, podendo ser citados alguns exemplos.

No ano de 2009, a gestão pela qualidade foi implantada na Justiça Militar do Estado de São Paulo, com o desenvolvimento de um sistema de gestão documentado e aderente à norma NBR ISO 9001:2008.

Em 2013, foi alcançada a certificação ambiental, em conformidade com os requisitos da Norma ISO 14001:2004.

Também em 2013, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) passou a ser empregado como ferramenta para tramitação da documentação concernente à área administrativa do Tribunal.

O Tribunal de Justiça Militar foi o primeiro no País a instituir uma Diretoria de Gestão Participativa, fato este que foi destacado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2014.

Em 2018, o Tribunal aderiu ao Pacto Global da ONU, instituindo o Programa de Integridade (compliance) no âmbito da sua administração.

Dentre as inovações, merece destaque, em razão do impacto favorável causado na celeridade da tramitação processual, a implantação, no ano de 2013, de uma

primeira sala de vídeo conferência e de uma segunda no ano de 2014, para oitiva de testemunhas. Trata-se de recurso que acabou se mostrando essencial.

Como a Justiça Militar está concentrada e um expressivo número de seus jurisdicionados atua no Interior, as oitivas das testemunhas eram realizadas por meio de cartas precatórias, que sobrecarregavam a Justiça Comum e, naturalmente, retardavam o andamento dos processos.

A utilização dessas duas salas de vídeo conferência, conectando-se com as salas instaladas nos Fóruns do Interior, mediante a colaboração da Justiça Comum e da Justiça Federal, solucionou esse problema, antevendo o que no presente momento se tornou rotineiro.

## **ATUAÇÃO DURANTE A PANDEMIA**

No que diz respeito ao trabalho desenvolvido pelo Tribunal durante a pandemia, importante esclarecer que, em relação à matéria cível, todas as ações tramitam pelo sistema do Processo Judicial eletrônico (PJe). No âmbito criminal, apenas as classes processuais dos “habeas corpus” e dos mandados de segurança têm seu andamento por esse sistema, ainda tramitando por meio físico as demais classes processuais criminais, considerando o fato da implantação do PJe criminal estar em fase embrionária.

No tocante às execuções penais, todos os feitos tramitam pelo Sistema Eletrônico de Execuções Unificado (SEUU).

Na área administrativa, a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como já assinalado, permitiu o regular funcionamento de todos os setores responsáveis pelo suporte dado à atividade fim do Tribunal.

Necessário o fornecimento destas informações para melhor compreensão das providências que o Tribunal adotou para que suas atividades não sofressem solução de continuidade ou, ao menos, que o impacto provocado pela pandemia fosse minimizado.

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça Militar, sem descuidar da prestação jurisdicional, em perfeita consonância com as diretrizes provenientes do Conselho Nacional de Justiça, procurou observar estritamente todas as regras e recomendações estabelecidas pelos órgãos de saúde do nosso Estado, bem como o previsto no Plano São Paulo, elaborado pelo Poder Executivo estadual.

No primeiro grau o prejuízo, tanto na área cível quanto no tocante às execuções penais, se restringiu à suspensão dos prazos processuais no período inicial da pandemia, tendo a tramitação dos feitos pela via eletrônica permitido o regular funcionamento da Justiça Militar.

Destaque especial merece a área das execuções penais, na qual foi efetuado o acompanhamento dos planos de contingência implementados no Presídio da Polícia Militar “Romão Gomes”, cuja direção adotou diversas medidas destinadas à prevenção, evitando que os policiais militares ali recolhidos ficassem expostos ao risco de contágio pelo COVID-19.

Na área criminal, o prejuízo ocorreu na fase inicial da pandemia, não só em razão da suspensão da fruição dos prazos por determinado período, mas também porque esses processos tramitam em meio físico, como mencionado acima, exigindo, além disso, um número maior de audiências em razão das questões próprias da matéria criminal, sem deixar de citar a particularidade de que o órgão julgador, na quase totalidade dos crimes militares em primeiro grau na Justiça Militar, é um colegiado composto por um juiz de direito e quatro juízes militares.

De qualquer forma, também na área criminal foram desenvolvidos esforços por parte dos magistrados e servidores para que a retomada dos trabalhos ocorresse com a brevidade necessária, o que se tornou possível por meio da digitalização dos processos e da realização de audiências e julgamentos com a utilização do sistema de vídeo conferência.

No segundo grau de jurisdição rapidamente se conseguiu implementar a nova sistemática de julgamentos por meio de vídeos conferências, utilizando-se a plataforma Microsoft TEAMS e digitalizando-se os feitos que tramitam pelo meio físico.

Tendo o último julgamento presencial se realizado no dia 17 de março, pouco mais de trinta dias depois já foi possível a retomada dos julgamentos pelas duas Câmaras e pelo Pleno do Tribunal, com a costumeira celeridade que rege a tramitação dos recursos e dos processos de competência originária desta Corte, podendo-se afirmar que desde então a produtividade só vem aumentando, com o efetivo cumprimento da meta específica estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça para os Tribunais de Justiça Militar quanto ao julgamento ser realizado no segundo grau no máximo em 120 dias.

Para que melhor seja dimensionado o esforço e a dedicação dos magistrados e servidores durante a pandemia, cabe registrar que, desde o dia 16 de março até o dia 31 de dezembro de 2020, foram lavrados 1.294 acórdãos/sentenças, proferidas 3.996 decisões e elaborados 11.694 despachos, tendo ainda 249.976 atos sido cumpridos pelos servidores.

Desde meados do mês de março foi implantado o regime de trabalho especial mediante atuação de magistrados e servidores em “home office”, tendo a partir do final de mês de julho sido iniciado o retorno gradual das atividades presenciais, adotando-se todas as medidas indispensáveis à preservação da saúde de todas as pessoas que

necessitavam comparecer às instalações do Tribunal de Justiça Militar, respeitando-se todos os protocolos exigidos pelas autoridades sanitárias na prevenção do COVID-19.

O ingresso nas dependências do Tribunal ficou condicionado ao uso de máscara facial protetora, higienização das mãos com álcool gel e medição de temperatura, sendo providenciada a disponibilização de termômetros digitais infravermelho; fornecendo-se máscaras protetoras faciais confeccionadas em tecido, para magistrados e servidores; instalando-se barreiras de proteção nos balcões de atendimento ao público; e, ainda, colocando-se à disposição álcool em gel para todos os que frequentam suas instalações.

Os assentos nos corredores e nos plenários foram devidamente sinalizados, com demarcações para evitar a proximidade entre as pessoas, divulgando-se nos elevadores e em outros espaços com maior visibilidade, avisos reforçando a necessidade dos devidos cuidados preventivos.

## **CONCLUSÃO**

As atividades do Tribunal de Justiça Militar, mesmo diante da inusitada e grave situação provocada pela pandemia, continuaram sendo desenvolvidas com as adaptações indispensáveis, procurando observar a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e a efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, dando sequência à razão de sua existência, que teve seu marco inicial no ano de 1937 e completará seu 84º aniversário neste ano de 2021, que todos esperam registre o início de uma nova era para a humanidade com a superação do flagelo causado pela pandemia.

# Defensoria Pública do Estado de São Paulo: a pandemia e seu legado de aprimoramento e modernização institucional

*Public Defender's Office of the State of São Paulo: the pandemic and its legacy of institutional improvement and modernization*

## **Florisvaldo A. Fiorentino Júnior**

*Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo*  
fjunior@defensoria.sp.def.br

## **Rafael Pitanga Guedes**

*Primeiro Subdefensor Público-Geral do Estado*  
rguedes@defensoria.sp.def.br

## **RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo apresentar a experiência, aprendizados e os desafios que têm sido trabalhados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo a partir da pandemia da COVID-19 iniciada nas primeiras semanas de 2020. Ao longo do texto buscamos trazer o contexto histórico e jurídico da Defensoria bandeirante, passando pelos principais movimentos internos que o enfrentamento da doença trouxe à instituição, demandando novas formas de organização, que geram abertura de outras portas para o atendimento da população vulnerável no Estado de São Paulo, para além de releituras de procedimentos internos, tanto no que pertine a adoção de cautelas sanitárias para se fazer frente as atividades presenciais na Instituição, bem como de aprimorar e prestigiar a transparência na comunicação, como forma de publicizar e assegurar a legalidade das opções administrativas de contenção da disseminação do vírus no Estado que se transformou no epicentro da pandemia no Brasil.

**Palavras-chave:** Pandemia. Acesso a Justiça. Superação de desafios.



## ABSTRACT

*This article aims to present the experience, learnings and challenges that have been worked on by the Public Defender's Office of the State of São Paulo since the pandemic of COVID-19 started in the first weeks of 2020. Throughout this article we seek to bring the historical context and legal aspects of the Public Defenders work in the State of São Paulo, going through the main internal movements that the confrontation of the disease brought to the institution, demanding new forms of organization, which generate the opening of news doors and entry points to provide service to the vulnerable population, in addition to the renewal of procedures both in terms of adopting sanitary precautions to deal with face-to-face activities in the Institution, as well as improving and honoring transparency in communication, as a way of publicizing and ensuring the legality of the administrative options for containing the spread of the virus in the State that has become the epicenter of the pandemic in Brazil.*

**Keywords:** Pandemic. Access to justice. Overcoming challenges.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elenca como direito fundamental de todo cidadão o acesso à Justiça, prestada diretamente pelo Estado e de forma gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos<sup>1</sup>). A Instituição que materializa esse direito fundamental é a Defensoria Pública<sup>2</sup>.

No Estado de São Paulo, a Defensoria Pública foi criada em 2006, por meio da Lei Complementar Estadual nº 988, quase 18 anos após ter sido prevista pela atual Constituição, em 1988. Em São Paulo, a Defensoria nasceu após ampla mobilização social, que a partir de 2002 envolveu mais de 400 entidades de diversos setores da

---

1 CF/88, art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

2 Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

sociedade civil no “Movimento pela Criação da Defensoria” – que inspirou iniciativas semelhantes em outros Estados<sup>3</sup>.

O serviço de assistência jurídica gratuita à população carente era realizado, antes da criação da Defensoria Pública paulista, pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), sub-órgão da Procuradoria Geral do Estado, instituição prevista para prestar serviços jurídicos ao Governo do Estado<sup>4</sup>.

Quando de sua criação, a Defensoria Pública do Estado contou inicialmente com 87 procuradoras e procuradores do Estado, que atuavam na PAJ e optaram por migrar para a nova carreira de Defensor Público. Esse quadro de profissionais se expandiu e, após a realização de oito concursos públicos, a instituição conta atualmente com 772 defensores e defensoras, com atuação que se espraia por todas as regiões do Estado, pulverizada em 66 unidades espalhadas por 43 cidades.

Nesses pouco mais de 15 anos de história, a Defensoria Pública de São Paulo ampliou seu potencial de atendimento aos hipossuficientes no maior estado do país. Esse incremento dos serviços prestados e do atendimento à população decorreu da expansão no quadro de membros e de servidores públicos do quadro de apoio, mas também dos avanços tecnológicos nos processos internos e nas ferramentas de trabalho. Nessa busca por modernização e aumento de eficiência se destaca, nos últimos cinco anos, o projeto *Defensoria digital*.

Justamente nesse contexto histórico, a pandemia que nos assola fez com que os parâmetros de atuação institucional fossem revisitados, acelerando o processo de modernização das ferramentas digitais de atendimento à população. Nosso artigo descreverá o processo de transição em curso na Defensoria Pública de São Paulo, contextualizando o cenário atual e os desafios vindouros para qualificar a prestação da assistência jurídica a população de São Paulo.

---

3 “A lógica de mobilização social que marcou a implantação da Defensoria Pública em São Paulo se disseminou pelo país, configurando, assim, uma consciência social sobre o direito de acesso à justiça para todos: nos estados nos quais não havia defensoria pública, os movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil passaram a se organizar para exercer pressão contra os governos, reclamando essa implantação. E – talvez mais importante – esses movimentos e grupos acompanharam diretamente e, em alguns casos, participaram ativamente da redação dos projetos de lei que estavam sendo apresentados nas assembleias legislativas estaduais a fim de criar as defensorias; além de colaborarem continuamente com as lideranças e membros das defensorias, uma vez que vieram a ser implantadas”, extraído do Mapa da Defensoria Pública, disponível em <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>, com acesso em 30/03/2021.

4 Decreto-Lei Estadual nº 17.330, de 1947

## 2. A DINÂMICA DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO E AS PERSPECTIVAS DO PROJETO *DEFENSORIA DIGITAL* NO CONTEXTO PRÉ-PANDÊMICO

Desde o nascedouro da Defensoria Pública, a atenção ao usuário é o valor que conduz e formata a atuação institucional. Nesse sentido, os diplomas que regem nosso trabalho foram lapidados para garantir qualidade na execução dos atendimentos e clareza das informações prestadas aos usuários/as da Defensoria<sup>5</sup>.

Até o início da pandemia de COVID-19, a Defensoria Pública realizava o atendimento à população, em regra, de forma presencial, privilegiando o acolhimento de forma humanizada, em instalações acessíveis, adequadas ao serviço e com suporte profissional multidisciplinar.

Não há como se descurar que atendimentos jurídicos, com a multiplicidade de fatores envolvidos num único caso concreto, necessitam de dedicado e qualificado espaço de escuta e interação a fim de obter resultados satisfatórios, com envolvimento e confiança direta entre usuários do serviço e profissionais da instituição.

Vale destacar que esse cuidado decorre tanto das múltiplas vulnerabilidades do público usuário do serviço<sup>6</sup>, como também da sensibilidade das matérias tratadas no atendimento. Parcela significativa dos atendimentos da instituição se refere a demandas relacionadas ao direito de família, casos cíveis, defesa em processos criminais ou em execução penal, além de procedimentos da infância e juventude e da atuação no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Embora estivesse muito focada no atendimento presencial à população, a Instituição já desenvolvia planejamento específico para aprimorar o contato digital com seus usuários, ajustando para o campo virtual a necessidade de acolhimento. No mesmo sentido, havia esforços para aprimoramento dos processos internos de trabalho, por meio do avanço tecnológico que tem alcançado a sociedade e que necessita alcançar a população mais vulnerável e permear o serviço público.

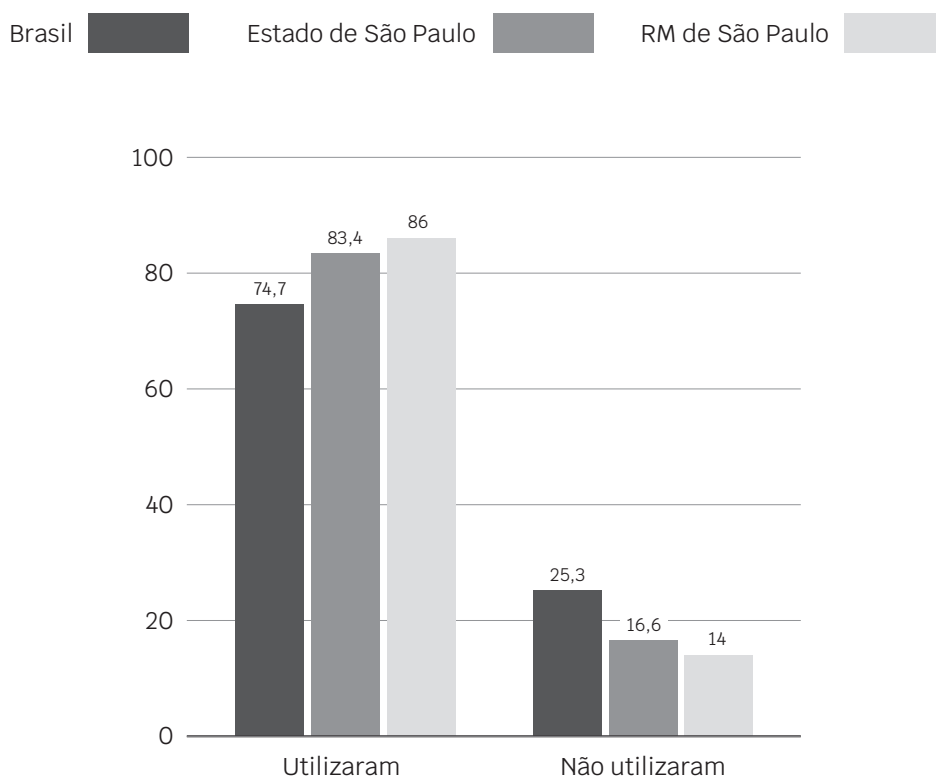
O projeto *Defensoria digital* já acompanhava os indicadores específicos de utilização de internet pela população brasileira, observando maior acesso ao universo digital pela população do Estado de São Paulo, em especial na Região Metropolitana (RM) de São Paulo.

---

5 Lei Complementar nº 988/2006, **Artigo 6º** – São direitos das pessoas que buscam atendimento na Defensoria Pública: I – a informação; II – a qualidade na execução das funções;

6 Em regra, são atendidas pela Defensoria Pública as pessoas com renda mensal familiar de até três salários-mínimos. Embora o perfil de usuários seja heterogêneo, parcela significativa da população atendida tem baixa escolaridade, suscetível à múltiplas vulnerabilidades (falta de moradia, insegurança alimentar, violência urbana etc.), e à exclusão social.

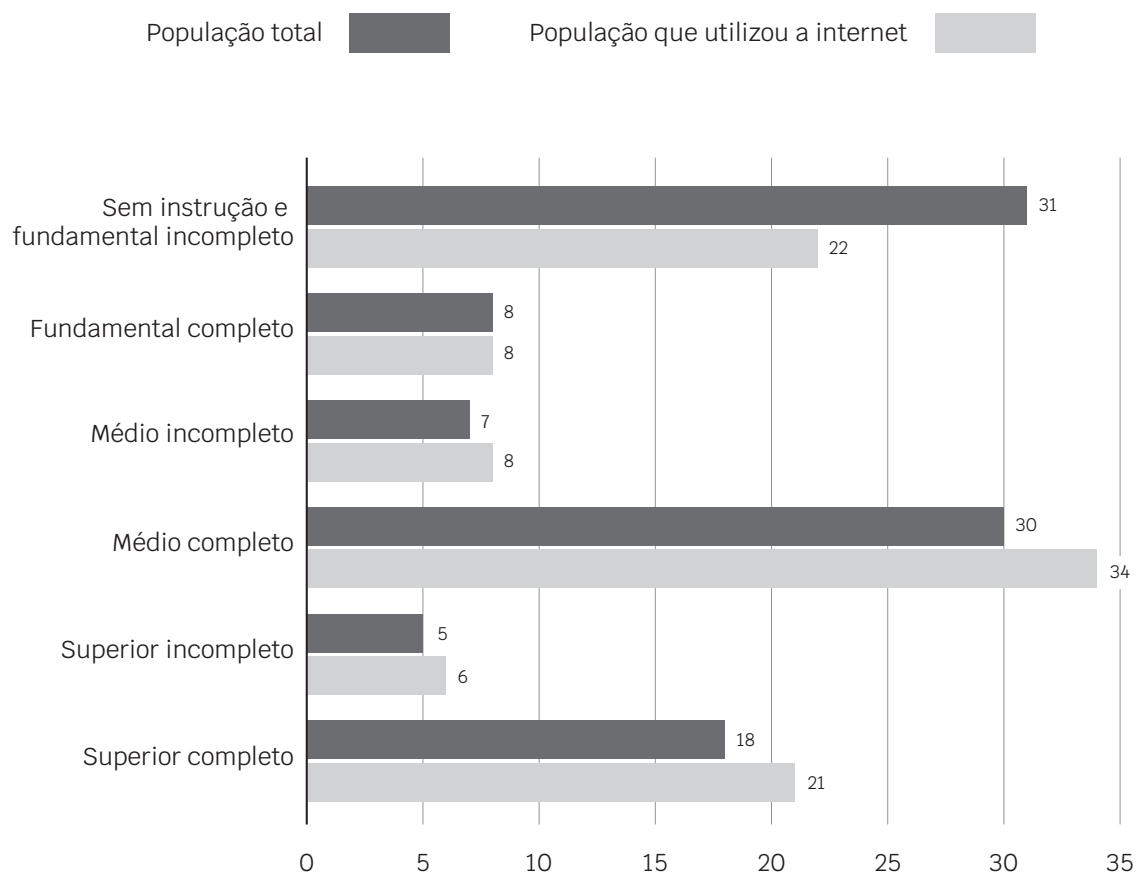
### Distribuição da população por utilização da internet, no período de referência dos últimos três meses (%)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, IBGE, 2018.

Já se considerava, com base nos dados da PNAD Contínua, que o nível de instrução era um importante marcador de diferença em relação ao acesso à internet.

### Distribuição da população total e da população que utilizou a internet nos últimos três meses, de acordo com o nível de instrução (%) - Estado de São Paulo



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, IBGE, 2018.

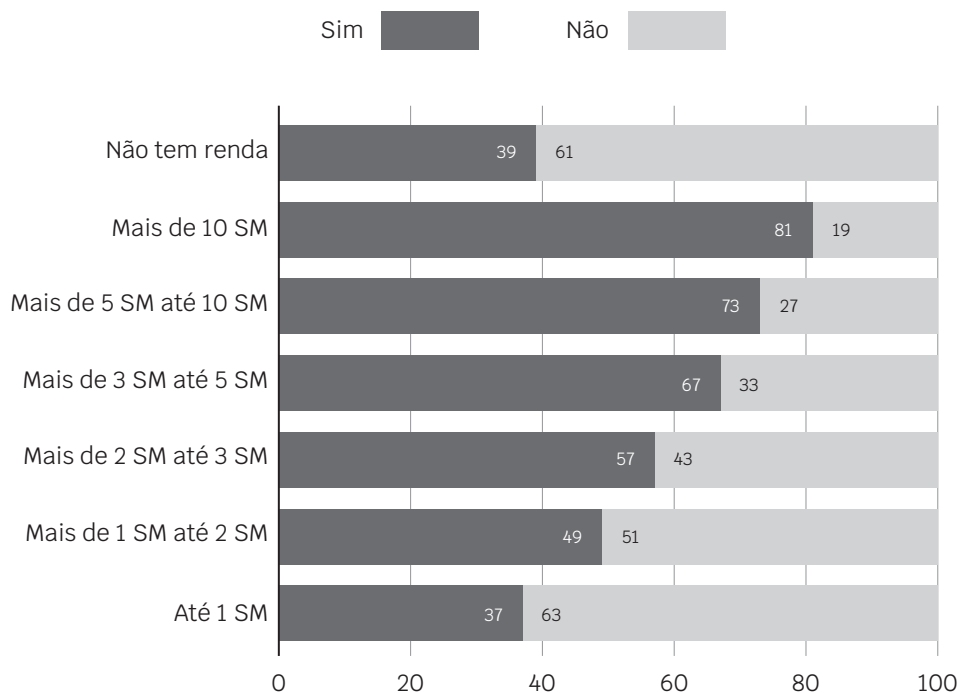
Nada obstante, os dados evidenciavam que havia potencial para adesão, ainda que parcial, de usuários da Defensoria Pública à interação digital. No cotidiano do atendimento à população se percebia a crescente adesão aos canais virtuais de órgãos públicos e a consulta pelos próprios usuários dos processos eletrônicos, sobretudo no site do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Reconhecendo esse processo evolutivo do serviço público, mereceu atenção o levantamento anual específico sobre o tema de Governo Eletrônico, realizado pelo Comitê Gestor da Internet, por meio do Cetic.br. Este estudo já apontava aumento na proporção de prefeituras e órgãos públicos federais e estaduais que disponibilizaram algum tipo de serviço em seus websites entre os anos de 2013 e 2017. Os serviços de emissão de documentos online, por exemplo, aumentaram 17 pontos percentuais no período.

Na mesma toada, em 2018, 55% dos usuários de internet no Brasil realizaram algum tipo de atividade de governo eletrônico. Nas faixas de renda familiar abaixo de 2

salários-mínimos, essa proporção era menor, mas chegava a 37% das pessoas na faixa de 1 salário-mínimo e 57% daquelas com até 3 salários-mínimos.

**Indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses, de acordo com a renda familiar (%)**

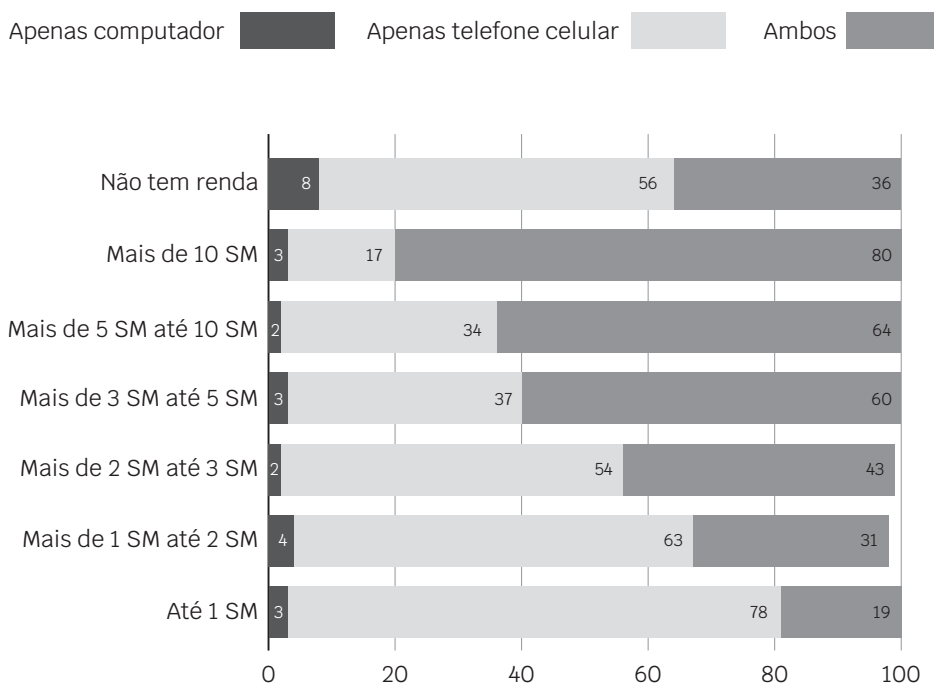


Fonte: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios, CGI.br/NIC.br, 2018.

Por fim, as análises já apontavam que o desenvolvimento do Projeto *Defensoria digital* deveria prestigiar ferramentas simples para atendimento, que garantissem fácil acesso por meio de telefone celular, já que este era o dispositivo utilizado para acesso à internet por mais de metade de nosso público-alvo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Aqui considerado o critério de renda familiar até 3 salários-mínimos.

### Distribuição de usuários de internet, por dispositivo utilizado, de acordo com a renda familiar (%)



Fonte: Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios, CGI.br/NIC.br, 2018.

### 3. A CHEGADA DA PANDEMIA – DESAFIOS INICIAIS

A declaração pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020, da pandemia de Covid-19, seguida do reconhecimento do Estado de Calamidade Pública em âmbito federal<sup>8</sup> e estadual<sup>9</sup> implicaram em diversas transformações na Defensoria Pública.

O grande desafio inicial que se impunha era adequar a rotina de atendimento à população com o a necessidade de suspensão de todos os postos de atendimentos presenciais da instituição, em razão dos protocolos sanitários e das diretrizes de distanciamento social.

Obviamente, pela essencialidade do acesso à justiça e a inviabilidade de descontinuar a prestação do serviço, a Defensoria Pública adotou medidas para enfrentar as dificuldades que se apresentavam.

<sup>8</sup> Decreto Legislativo nº 6, de 2020, disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/DLG6-2020.htm)

<sup>9</sup> Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, disponível em Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020 – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

O primeiro ato adotado pela instituição foi a criação do Comitê de Monitoramento da pandemia de COVID-19, para adoção de medidas preventivas no âmbito da Defensoria Pública, seguindo orientações do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual de Saúde<sup>10</sup>. Esse passo foi essencial para estruturar o acompanhamento da evolução da pandemia e seus impactos nos quadros da instituição. Nesse tema, a Defensoria Pública também avançou significativamente a partir da edição de manuais sanitários para orientar a readequação estrutural das unidades para trabalho interno – inclusive o atendimento ao público – e para balizar as atividades realizadas fora dos próprios da Defensoria.

Além de se dedicarem à célere aquisição de artigos e insumos adequados para que as unidades da Defensoria tivessem condições de enfrentar a pandemia (como álcool em gel, protetores faciais e máscaras), as equipes da instituição também observaram um rigoroso processo de contingenciamento de gastos, que adequou as despesas ao novo cenário arrecadatário, garantindo os recursos necessários para a continuidade do atendimento à população<sup>11</sup>.

E foi o esforço para a continuidade do atendimento e sua adaptação à necessidade de distanciamento social que consumiram enorme empenho das equipes da Defensoria Pública. Como exposto alhures, tradicionalmente o atendimento da Instituição era realizado de forma presencial, sem a necessidade de agendamento, isto é, mediante simples comparecimento do usuário do serviço para atendimento. Apenas nas três maiores cidades do Estado (São Paulo, Guarulhos e Campinas) era necessário agendamento prévio pelo usuário do serviço, por meio de um canal de teleagendamento (0800 773 4340), a fim de evitar filas e de melhor organizar a atenção aos usuários.

Ante os novos protocolos sanitários, a Defensoria precisou se adaptar para agendar o atendimento em todas suas unidades, conciliando, sempre que possível, agendas digitais e presenciais. As premissas já identificadas como essenciais para evolução do Projeto *Defensoria digital* se aplicavam integralmente às contingências do momento, isto é, era necessário garantir acesso ao serviço pelas pessoas que não utilizam a internet e, para aquelas com possibilidade de se valer do universo digital, priorizar canais simplificados e acessíveis por telefone celular. Nesse contexto, o

---

10 Ato Normativo DPG nº 173, de 12 de março de 2020, disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=88386&idModulo=9788>

11 Mais de 80% das receitas da Defensoria Pública do Estado são provenientes de uma fonte variável de recursos, o Fundo de Assistência Judiciária, bastante sensível aos impactos da redução da atividade econômica. Os primeiros meses de pandemia implicaram numa redução drástica da arrecadação (que chegou a ficar 54% abaixo do montante previsto na peça orçamentária), sendo editada vasta normativa para determinar a renegociação de contratos, a proibição de reajustes contratuais e de novas contratações (ressalvadas as indispensáveis à prestação do serviço), dentre outras medidas.



teleatendimento gratuito foi ampliado para todo o Estado, bem como foi disponibilizado um número para atendimento via WhatsApp – (11) 94220 9995.

Em continuidade, foi criado um hotsite para facilitar o acesso ao atendimento remoto e concentrar as principais informações e orientações sobre o funcionamento da Defensoria Pública. A organização dessa modalidade de acesso teve impacto direto na busca pelo site da instituição, que cresceu 260% em 2020, em comparação ao anterior, ultrapassando 13 milhões de visualizações.

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO** Defensoria no combate ao *coronavírus*

**Atenção**

Durante a crise do *coronavírus*, os **atendimentos** da Defensoria Pública estão sendo feitos **apenas para casos urgentes, e de maneira remota.**

**Quem atendemos?** Pessoas que **não possuem recursos** para contratação de advogados. **Saiba mais.**

Se procura por **atendimento**, preencha o **formulário** disponível neste link

**FORMULÁRIO DE ATENDIMENTO >**

Formulários disponíveis: entre 7h de segunda-feira até 19h de sexta-feira  
**Sábados, domingos e feriados: entre 9h e 13h**

Você também pode enviar uma mensagem por **Whatsapp**

**ENVIAR MENSAGEM VIA WHATSAPP >**

Canal Whatsapp disponível em dias úteis. As mensagens serão lidas em até 24 horas.

Fonte: Hotsite da Defensoria Pública (www.defensoria.sp.def.br, com acesso em abril de 2020)

É preciso consignar que a Defensoria Pública não se descolou em nenhum momento da compreensão acerca das vulnerabilidades e da hipossuficiência de parte de seu público-alvo ainda alijada de acesso à tecnologia. Assim que foi possível e seguro, a Instituição retomou seus atendimentos presenciais<sup>12</sup>, mediante agendamento, priorizando o atendimento presencial dos grupos mais vulneráveis e sem acesso aos canais digitais. Ademais, durante o período em que as unidades ficaram fechadas, profissionais da instituição contataram por telefone as pessoas que solicitaram

<sup>12</sup> Cabe registrar que os atendimentos presenciais, especialmente no 2º trimestre do ano, foram restritos aos casos urgentes, em conformidade, ademais, com os parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em agosto de 2020, após a elaboração de um Manual de Segurança Sanitária e de um cuidadoso planejamento de retomada das atividades, foi gradualmente retomado o atendimento de todas as demandas e a recepção presencial dos usuários nas unidades de atendimento.

atendimento, mas que não podiam acessar os canais virtuais ou procurar pessoalmente a instituição.

Mais uma vez se revelou a importância da existência de equipes multidisciplinares, pois a atuação articulada em conjunto com demais instituições da rede de serviços à população, notadamente dos serviços de assistência social, possibilitou diversos atendimentos a pessoas vulneráveis.

#### **4. ESTABILIZAÇÃO DE NOVOS FLUXOS E FERRAMENTAS PARA O ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO**

Os atendimentos, especialmente no 2º trimestre do ano, foram restritos aos casos urgentes, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em agosto de 2020, após a elaboração de um Manual de Segurança Sanitário e de um cuidadoso planejamento de retomada de atividades presenciais, foi gradualmente retomado o atendimento de todas as demandas e a recepção presencial dos usuários nas unidades de atendimento.

Esse processo gradual de retomada dos atendimentos ordinários – aí incluídos os de natureza não urgente – foi planejado em etapas<sup>13</sup>: i) na segunda quinzena de julho, houve rodada de diálogo com as carreiras de Membros e de Servidores do Quadro de Apoio, com viés preventivo e informativo dos passos necessários para uma retomada segura da atividade presencial. Foi editado o Ato Normativo da Defensoria Pública-Geral nº 180/2020<sup>14</sup>, que equilibrou a necessidade de manter o atendimento presencial com a retomada segura do trabalho nas unidades da instituição; ii) na primeira quinzena de agosto houve o incremento dos canais de atendimento digital (remoto), bem como adoção de medidas internas de capacitação, sobre as quais nos debruçaremos adiante, e; iii) na segunda quinzena de agosto e primeira quinzena de setembro houve a efetiva retomada dos fluxos de trabalho e atendimentos presenciais nas Unidades, de forma gradual, bem como observando-se as classificações regionais contidas no Plano São Paulo.

Vale destacar, quanto às novas ferramentas de atendimento digital, que a pandemia representou um importante catalizador do projeto *Defensoria Digital*, pelo qual a instituição incrementa a eficiência na prestação do serviço e aperfeiçoa a produção de dados e metas de produtividade, além de economizar recursos. Esse projeto concentra uma série de inovações para diminuir filas, aumentar a absorção

---

<sup>13</sup> <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Apresentacao08072020.pdf>

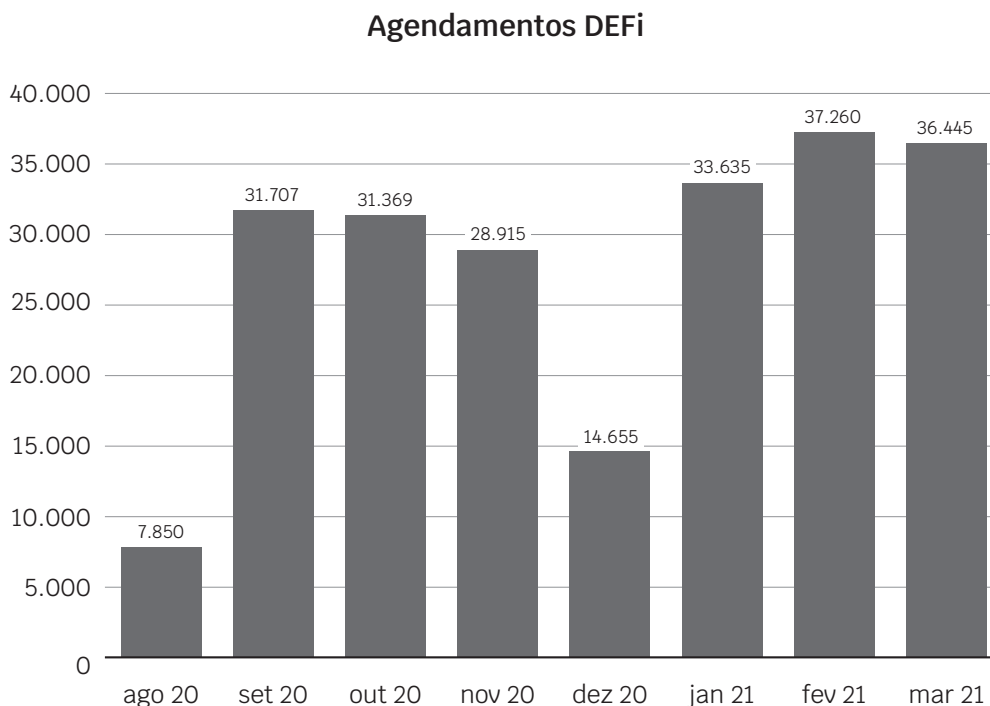
<sup>14</sup> Ato Normativo DPG nº 180, de 22 de julho de 2020, disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=90338&idModulo=9788>

de demandas repetitivas, automatizar peças processuais, acelerar a rapidez de resposta ao usuário, integrar os sistemas da Defensoria com os do Poder Judiciário e, especialmente, viabilizar o atendimento digital do cidadão.

Apenas no âmbito do projeto *Defensoria Digital* três importantes inovações foram disponibilizadas no ano de 2020, com a adoção de novas ferramentas para melhor estruturação do atendimento digital, as quais observaram as premissas de simplificar o acesso aos canais digitais e de facilitar a interação com uso de dispositivos móveis, como telefones celulares.

A primeira delas foi a criação do assistente virtual DEFi (*chatbot*) que identifica e distribui adequadamente a demanda do cidadão, agendando de forma automatizada o atendimento. Esse robô utiliza ferramentas de inteligência artificial para aprimorar o atendimento a partir do aprendizado obtido na interação com usuários, contando com um permanente trabalho de curadoria das equipes técnicas para monitoramento e evolução do sistema.

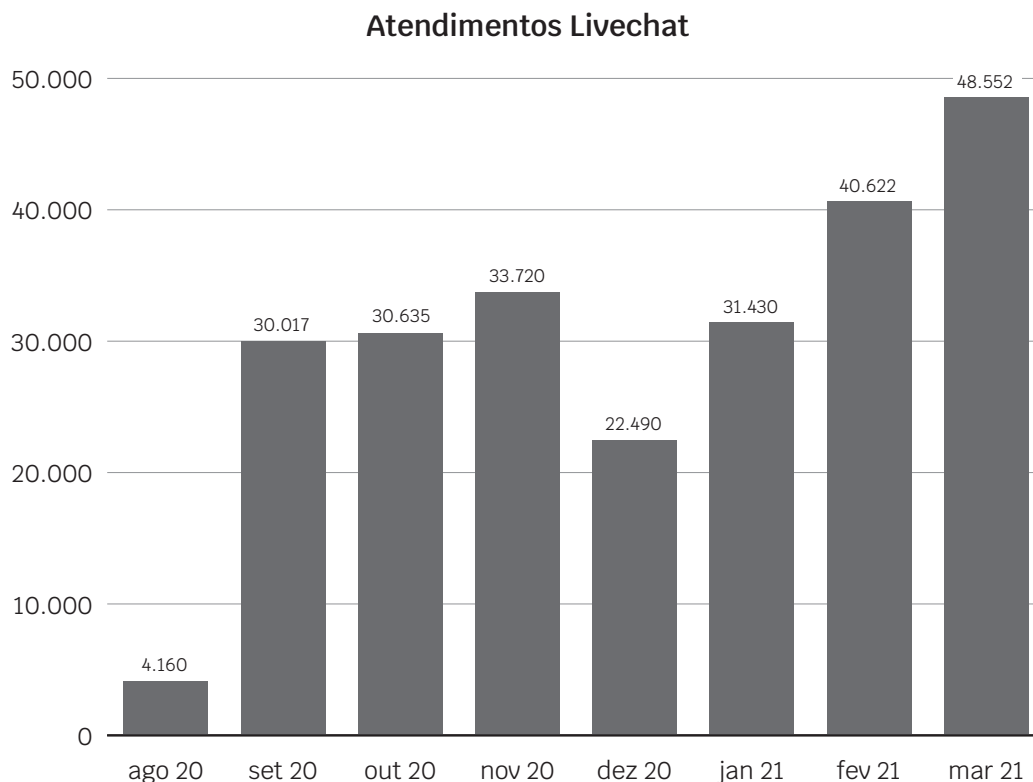
O gráfico abaixo indica como a média de agendamentos via DEFi vem crescendo - no mês de dezembro a média foi reduzida em razão da utilização de outro sistema para contato com a Defensoria no decorrer do recesso judiciário:



Uma segunda entrega institucional importante foi o *Livechat*, ferramenta digital para comunicação instantânea entre usuário/a já agendado/a e as equipes de atendimento da Defensoria Pública. Esse sistema, que utiliza a plataforma do *Rocketchat*, também

possibilita o envio de documentos, de áudios e de vídeos, viabilizando a interação digital integral entre usuário e atendente.

No gráfico abaixo, visualizamos a evolução dos atendimentos realizados pelo Livechat desde a sua implantação:



Essa ferramenta vem se mostrando cada vez mais eficiente e ganhando corpo desde a sua disponibilização. Os indicadores extraídos do *Livechat* apontam cerca de 20 milhões de mensagens e cerca de 2 milhões de arquivos compartilhados entre a Instituição e seus usuários<sup>15</sup>.

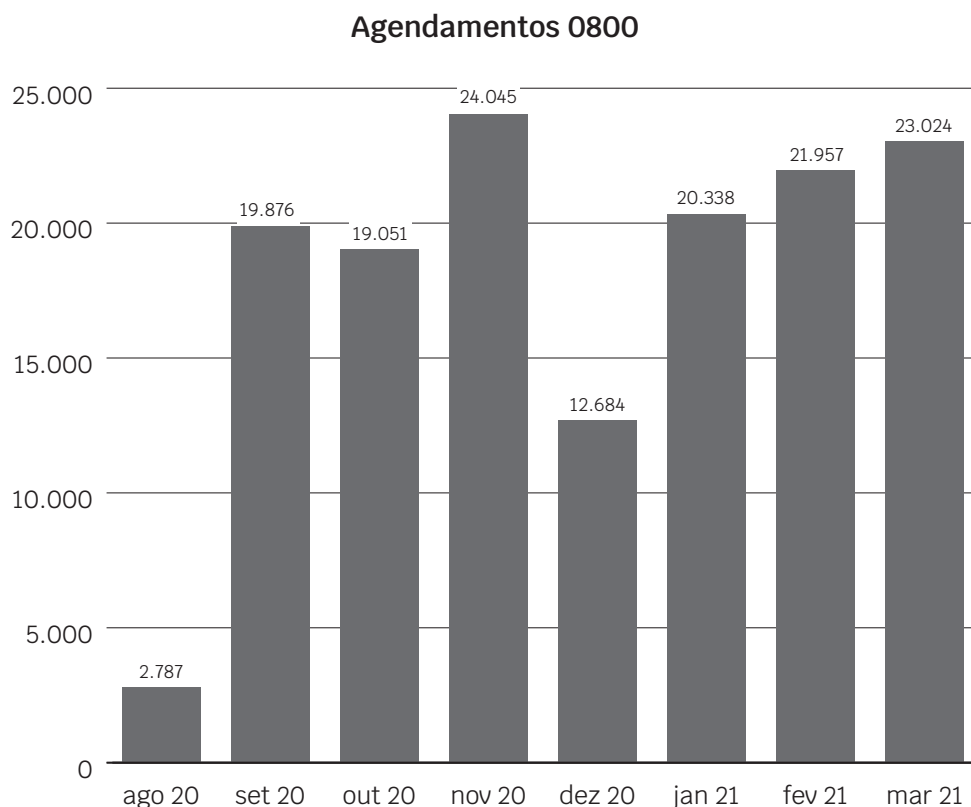
Um terceiro e importante passo foi a disponibilização do *softphone*, ferramenta *Voip* que permite às equipes da instituição, por meio da internet, contatar os usuários do serviço em seus telefones pessoais. O recurso é útil para complementação de informações e para atendimento direto às pessoas que demonstraram dificuldade de acesso aos canais virtuais.

Ao lado dessas inovações, também houve a contratação do pacote *Microsoft 365*, que contempla dentre outras ferramentas o aplicativo *Teams*, por meio da qual as equipes da instituição têm mais um canal para comunicação instantânea (por texto, áudio e vídeo). Esse recurso tem sido utilizado para viabilizar contato por vídeo com

<sup>15</sup> Dados atualizados até 20/04/2021.

usuários, a exemplo de adultos e adolescentes privados de liberdade. Ademais, a plataforma *Teams* tem possibilitado a realização de uma série de eventos (atividades de educação em direitos e capacitações) e reuniões, que auxiliam na difusão do conhecimento da Defensoria Pública e no regular desenvolvimento do trabalho da instituição.

Mais uma vez, vale destacar que o teleatendimento gratuito (0800) segue exercendo importante papel para o atendimento à população sem acesso à internet, conforme números indicados a seguir. Esse serviço tem se prestado para agendar usuários para atendimento presencial ou digital e, ainda, tem auxiliado a identificar casos em que a Defensoria Pública deverá contatar ativamente usuários por telefone para garantir atendimento a pessoas de grupos mais vulneráveis que não têm condições de ser atendidas nas plataformas digitais, nem de comparecer pessoalmente à Defensoria Pública.



Até a superação da pandemia, a instituição e a sociedade seguramente terão avançado no debate sobre o papel da tecnologia na facilitação do atendimento à população e no incremento da eficiência do serviço da Defensoria Pública.

Vale destacar, contudo, que frequentemente os usuários têm preferido o atendimento digital ao comparecimento presencial, mesmo em casos em que a agenda virtual está mais distante. Naturalmente, a necessidade de deslocamento por transporte

público e o receio de contaminação influenciam nesse quadro, mas é inegável que a tecnologia cumprirá papel importante na interação do usuário com o serviço público.

Nesse sentido, relatórios divulgados nos últimos meses têm apontado o aumento do acesso a serviços públicos pelas classes C e DE<sup>16</sup>, processo que em larga medida foi imposto pela forma como disponibilizado o acesso aos benefícios emergenciais. A 2ª edição do *Painel TIC COVID-19 pesquisa sobre o uso da internet no Brasil durante a pandemia do novo Coronavírus*, publicada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, aponta que os serviços públicos ligados aos direitos dos trabalhadores ou previdência social já eram os mais procurados em 2019 (40% das buscas), mas que desde o início da pandemia 72% dos usuários tinham procurado esses serviços.

No caso específico da Defensoria Pública, a definição de percentuais de atendimento digital ou presencial é tema para ser debatido num contexto diverso do atual. Nada obstante, mesmo com uma curta janela de adaptação e com o pequeno prazo de uso das ferramentas, há milhares de atendimentos demonstrando o valor dessas novas tecnologias e a importância de continuarem em processo de aprimoramento.

Dada a necessidade de contínuo monitoramento do funcionamento das ferramentas e fluxos de atendimento digital, visando a eficiência e a qualidade do atendimento, foi instituído, em setembro de 2020, o comitê de monitoramento e aperfeiçoamento dos fluxos e ferramentas de atendimento digital da Defensoria Pública do Estado<sup>17</sup>.

Este comitê tem por atribuições: realizar diagnóstico constante do funcionamento das ferramentas de atendimento digital; identificar necessidades de aperfeiçoamento no fluxo do assistente virtual; discutir sobre a priorização de demandas de aperfeiçoamento, visando a otimização dos fluxos de trabalho e a qualidade do atendimento; propor de desenvolvimento ou a adoção de novas soluções de tecnologia da informação ou fluxos de trabalhos, bem como sugerir temas e modelos de capacitação voltados ao mais adequado uso das ferramentas de atendimento digital. Com composição bastante plural, inclusive com a participação da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, trata-se de importante espaço para monitoramento desse processo de evolução tecnológica por que passa o atendimento da Defensoria Pública.

---

16 Nesse sentido, destacamos nova pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil, realizada por meio do Cetic.br, a saber: *Painel TIC COVID-19 pesquisa sobre o uso da internet no Brasil durante a pandemia do novo Coronavírus 2ª edição: Serviços públicos on-line, telessaúde e privacidade*. Publicada em outubro de 2020, está disponível em [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/20201001085713/painel\\_tic\\_covid19\\_2edicao\\_livro%20eetr%C3%B4nico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/20201001085713/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eetr%C3%B4nico.pdf) (acesso em 30/03/2021).

17 <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=90968&idModulo=9788>

As propostas de aprimoramento das ferramentas de atendimento digital também fazem parte de outros órgãos institucionais, como o Comitê de Acessibilidade<sup>18</sup>, que foi instituído em 2020 e tem a responsabilidade de monitorar a Política de Promoção à Acessibilidade da Pessoa com Deficiência no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Atualmente, o comitê se debruça sobre a construção de um site mais acessível para a instituição, inclusive no que tange às ferramentas de atendimento remoto.

Outrossim, considerando o início de vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018) e a importância de reforçar o compromisso institucional com a proteção de dados pessoais, foi instituído em setembro de 2020 o órgão Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais na Defensoria Pública<sup>19</sup>. O órgão disponibiliza em seu site esclarecimentos aos usuários sobre quais dados pessoais são solicitados durante o atendimento, quais as finalidades desses dados, a temporalidade na custódia dos mesmos e os mecanismos para acesso à informação. Ademais, nas diversas reuniões e atividades de seu Grupo de Trabalho, o órgão encarregado tem avançado no mapeamento dos dados pessoais no âmbito da Defensoria Pública, debatido o aprimoramento de atos normativos e fomentado atividades de capacitação, dentre outros pontos.

Ademais, os avanços destacados se referem a uma fração do projeto *Defensoria Digital*, mas poderíamos de pronto destacar como avanços realizados ou em curso: a contratação do pacote Microsoft 365, que agregou várias funcionalidades importantes para o trabalho remoto (como a supracitada plataforma *Teams*); a cessão gratuita pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que possibilitará a tramitação digital de processos administrativos da Defensoria Pública, eliminando gastos com papel e acelerando o fluxo de informações e documentos, e; a contratação de prestação de serviço de desenvolvimento, junto à PRODESP, para aprimoramentos do sistema Defensoria Online e para desenvolvimento de um novo site para a instituição, dentre outras atividades.

## 5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Diante do contexto trazido, fica evidente que a Defensoria Pública de São Paulo continuará desenvolvendo e aprimorando seu portfólio de canais de atendimento à população. Como destacado, pesquisas confirmam aumento dos indicadores de

---

<sup>18</sup> <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=88181&idModulo=9788>

<sup>19</sup> <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=91034&idModulo=9788>

domicílios com acesso à internet no país, que alcançam o percentual de 87,3% na região sudeste (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – ano 2021, divulgada pelo IBGE <sup>20</sup>) e expansão dos indicadores de utilização dos serviços públicos pela internet <sup>21</sup>.

Há um legado de avanço tecnológico na Defensoria, impulsionado pelo contexto da pandemia, que também descortina evidentes desafios para o futuro da prestação da assistência jurídica integral e gratuita à população hipossuficiente do Estado de São Paulo. Nesse processo de transição pelo qual a instituição tem passado, fundamental que se estabeleça um modelo sustentável de prestação do serviço de assistência jurídica.

A sustentabilidade e a consolidação dos avanços tecnológicos somente serão possíveis se calcados na coexistência dos canais digitais e presenciais, que devem ser equilibrados conforme as necessidades da população mais vulnerável. O avanço no atendimento digital há de ser balanceado com medidas para alcançar as pessoas mais vulneráveis, por meio do contato presencial, reconhecendo-se que há significativa parcela hipervulnerável da população que ainda se ressentir da falta de acesso à internet e que estamos num contexto de grave empobrecimento e aumento da exclusão social. É preciso seguir simplificando os canais digitais, sem descuidar que determinadas demandas, em razão de suas especificidades, deverão seguir preferencialmente o atendimento presencial.

Portanto, a sustentabilidade das novas formas desenvolvidas e em funcionamento atualmente para o atendimento virtual na Defensoria Pública do Estado de São Paulo só será atingida se o atendimento à população que não reúna plena condições de acessar à internet não sofrer qualquer impacto. Para isso, sem prejuízo de a instituição trabalhar na perspectiva de ampliar o direito ao acesso digital à população hipossuficiente, fundamental que o atendimento presencial seja plena e continuamente disponibilizado pela instituição.

Como visto, os desafios são múltiplos e trabalhados com afinco e denodo pelas equipes internas de membros e servidores da instituição, a fim de que os avanços tecnológicos em todos os processos de trabalho se somem para garantir a manutenção dos parâmetros de qualidade de atendimento à população do Estado.

---

<sup>20</sup> [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf)

<sup>21</sup> [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/20201001085713/painel\\_tic\\_covid19\\_2edicao\\_livro%20eletr%C3%B4nico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/20201001085713/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eletr%C3%B4nico.pdf) (acesso em 30/03/2021).



# Pacto federativo, pandemia e o papel dos Tribunais

*Federal Pact, the Pandemic, and the Role of the Courts*

**Luís Francisco Aguilar Cortez**

*Desembargador do TJ-SP, Diretor da Escola Paulista da Magistratura, Doutor em Direito do Estado pela USP e professor titular na PUCAMP*

## **RESUMO**

Este trabalho começa por descrever o modelo específico de federalismo adotado na Constituição brasileira de 1988 e passa a contrastar as intenções reveladas pelos legisladores constituintes com os resultados reais do federalismo brasileiro, levando em conta também a implementação desse modelo de federalismo na realidade fática do país e de suas regiões. Depois, passa a analisar, mais concretamente, a distribuição de competências legislativas e na implementação de políticas públicas na área da saúde entre os entes federados. Diante desse quadro e após caracterizar os desafios enfrentados para garantir o acesso a saúde de qualidade à população, a análise passa à relação entre o modelo federativo brasileiro e a forma de enfrentar os desafios na área da saúde, particularmente no enfrentamento à pandemia de COVID-19. Por fim, termina com a análise de como o Judiciário brasileiro vem interpretando a distribuição de competências federativas na área da saúde de modo a garantir a possibilidade de utilização das melhores ferramentas de combate à pandemia.

**Palavras-chave:** Federalismo; Direito à Saúde; COVID-19

## **ABSTRACT**

*This paper begins by describing the specific model of federalism adopted by the Brazilian 1988 Constitution and then contrasts the intent of the drafters of the*

*Constitution with the real result of Brazilian federalism, taking into account the implementation of this model of federalism in the factual reality of the country and its regions. It then analyses how the legislative attribution and the attribution to implement public policies is distributed between the Federal, State and municipal governments. With that in mind and having considered the challenge to guarantee access to adequate health care to the Brazilian population, we then examine the relationship between the Brazilian federalism model and the approach of facing challenges in health care, particularly during the COVID-19 pandemic. It ends with some case study, particularly regarding cases that tackled the issue of how to interpret the distribution of federative attributions to implement public health policies, as to ensure the use of most adequate tools to face the pandemic.*

**Keywords:** Federalism; Right to Healthcare; COVID-19

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação do Judiciário neste período de crise na área da saúde, com graves reflexos na vida das pessoas e na atividade econômica, tem sido intensificada e, evidentemente, sempre pode ser objeto de questionamentos quanto aos seus limites.

O problema de saúde, agora com a intensidade da pandemia do COVID 19, acabou, em grande parte, sendo instrumentalizado, indevidamente, no debate político, ressaltando problemas já existentes, em parte, no sistema de proteção à saúde, implementado em um contexto federativo.

Ao analisar as características gerais do modelo federativo e do nosso sistema de saúde pública, procuramos identificar características conceituais e normativas que justificam a intervenção do Judiciário como mediador no modelo federativo, sempre voltado à proteção dos direitos fundamentais e da Democracia.

Pretendemos aqui destacar a importância das decisões judiciais proferidas, na tentativa de alcançar alguma coerência para o funcionamento do sistema de saúde neste período crítico e estabelecer parâmetros a fim de oferecer segurança jurídica para a atuação dos agentes públicos, de modo a propiciar a máxima efetividade aos direitos fundamentais.

Nos limites propostos destacamos, ainda, algumas decisões judiciais que descrevem a trajetória da jurisprudência a respeito do tema, decisões voltadas a garantir o equilíbrio federativo, a proteção à vida e à saúde.

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DESAFIO FEDERATIVO

A partir da Constituição Federal de 1891 o Estado brasileiro foi organizado formalmente como um Estado Federal,<sup>1</sup> oscilando, ao longo do tempo, com maior ou menor centralização das esferas de atuação no poder nacional, sem romper práticas centralizadoras iniciadas nas fases colonial e imperial; sempre tivemos grande dificuldade em estabelecer um modelo federativo equilibrado, de modo a contribuir para o desenvolvimento nacional, redução das desigualdades e estabilidade democrática.<sup>2</sup>

Não se ignoram as diferentes acepções adotadas para definir o federalismo e os diversos modelos federativos existentes no mundo atual<sup>3</sup>, mas é certo, contudo, que, como modelo histórico de organização do Estado, o termo federalismo tem, na sua origem, a preocupação com uma distribuição e articulação do Poder estatal de forma a estabelecer diferentes níveis de participação e tomada de decisões, a fim de garantir maior liberdade e controle do exercício do poder.<sup>4</sup>

O Estado Federal assumiu, portanto, distintas configurações, atendendo a condições históricas e necessidades práticas de organização e exercício do poder. No Brasil a Constituinte de 1988 revelava grande preocupação em evitar a excessiva centralização herdada do período de regime militar que encerrava seu ciclo, a refletir, por exemplo, no reconhecimento do Município como ente federativo,<sup>5</sup> correspondendo ao discurso político descentralizador adotado quando do início dos seus trabalhos.<sup>6</sup>

Contudo, o funcionamento do sistema federativo após 1988 não tem correspondido a uma efetiva descentralização no exercício do Poder, ainda fortemente concentrado na União, o que se reforça em períodos de crise.

---

1 A Constituição de 1891 referia-se a união perpétua e indissolúvel das províncias em “Estados Unidos do Brasil”, inspirada no modelo norte-americano.

2 CORTEZ, Luis Francisco Aguilar, **O Federalismo e a Constituição brasileira de 1988**: promessas e realidades. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2004.

3 ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

4 PIQUERAS, José Antonio. **El Federalismo**: la libertad protegida, la convivencia pactada. Madrid: Cátedra, 2014.

5 Condição inexistente em outros Estados federativos, já que neles o Município não tem representação direta na Federação, situação, entretanto, que não destoa dos princípios federalistas referidos.

6 Ulysses Guimarães destacava, na abertura dos trabalhos constituintes, a importância da autonomia federativa, conforme ANDRADE, Antônio Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 832.

A União manteve grande competência legislativa, extensa capacidade arrecadatória, regulatória e de controle na alocação de recursos,<sup>7</sup> resultando na continuidade do poder central como principal fonte de referência e controle do poder estatal.

Certamente, nosso modelo histórico de concentração e centralização do poder, somado à excessiva desigualdade social e econômica e a “captura” do Estado por grupos de interesse, contribuiu para enfraquecer soluções institucionais na busca de maior participação dos entes federados e efetivo controle e distribuição do poder.

No Brasil, o reduzido sucesso na implementação das metas almejadas pelos Constituintes decorre, ainda, do alto grau de desigualdade econômica entre regiões, estados e municípios, dos escassos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, vertical e horizontalmente, e do modelo de funcionamento do sistema político-partidário.

O comentado federalismo cooperativo, com competências exercidas em conjunto, participação, solidariedade e cooperação entre os entes federados, nem sempre tem prevalecido, o que não afasta, todavia, a necessária insistência na sua efetivação.

## 2.1. Competências “legislativas” no federalismo brasileiro

Na implementação do modelo federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988 não se afastou a Constituinte da necessidade de estipular normas de configuração e contenção do poder, com a divisão territorial de competências e a defesa da noção de subsidiariedade;<sup>8</sup> entretanto, ao lado de tais aspectos formais, o funcionamento do sistema federativo após 1988 padeceu da pouca efetividade de normas de legitimação do poder, ausentes estímulos à autonomia e à participação local ou para estabelecer diferentes esferas públicas para o processo decisório.

Evidentemente, a ausência de distribuição equilibrada de poder entre os entes federados e as marcantes assimetrias regionais e locais foram fatores determinantes a impor constante desafio governamental e gerencial, em um país com nossas dimensões territoriais; tais condições, aliadas ao persistente sistema político “clientelista”, auxiliam a compreender a centralização mantida.

Além disso, a distribuição e a implementação das competências, destacando aquelas de ordem legislativa, instituídas pela Constituição Federal de 1988, colaboraram

7 ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

8 Aceito, como modelo ideal, a noção de que todas as tarefas que possam ser executadas no “local” não devem ser transferidas ao nível superior.

para impedir maiores avanços na concretização de efetiva distribuição do poder e participação dos entes federados.<sup>9</sup>

Nos limites aqui propostos, recordamos que a distribuição de competências, predominantemente legislativas, entre os entes federativos foram classificadas no texto constitucional em:<sup>10</sup>

- competências privativas: arts. 21 e 22 (União); art. 25, §§ 2º e 3º (Estados); art. 30, I (Municípios);
- competências comuns: art. 23 (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- competências concorrentes: art. 24 (União, Estados e Distrito Federal) e art. 30, II (União, Estados e Distrito Federal e Municípios).
- competências residuais: art. 25, § 1º (Estados);

À primeira vista a distribuição pode parecer equilibrada e de fácil interpretação, porém, não é o que se verifica quando da análise mais detalhada do texto constitucional e na sua aplicação.<sup>11</sup>

A competência privativa significa a possibilidade de seu exercício exclusivo por parte do ente ao qual foi atribuída. A concentração em favor da União, sem esgotar outras competências privativas dispersas na Constituição, está expressa no imenso rol constante no art. 22, enquanto os Estados têm apenas aquela prevista no art. 25, par. 2 (“serviços locais de gás canalizado”) e aos Municípios existe somente a previsão genérica do art. 30, I – competência para legislar a respeito de assuntos de “interesse local”, termo que autoriza muitas e mesmo contraditórias interpretações.

As competências comuns são aquelas atribuídas a todos os entes federativos, realizada pelo texto constitucional sem uma atribuição precisa das funções de cada um deles nas áreas de atuação ali definidas. O fato de que todos têm o dever de atuar naquelas áreas pode resultar em dificuldades para a correta distribuição das tarefas e sua coordenação para implementação das correspondentes políticas públicas, a depender de leis específicas, em parte podendo retornar a competência privativa da União.

---

<sup>9</sup> Não considero a distribuição das competências legislativas realizada a causa do problema; por si só não impediria alguns avanços, porém, sua aplicação é feita diante da realidade assimétrica e histórica existentes, nem poderia ser diferente, em condições que reforçam a centralização. Considero que as normas relativas à participação no processo decisório e redução da fragilidade econômica dos entes federados perante a União têm maior relevância no caso brasileiro.

<sup>10</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 58-59.

<sup>11</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 361-372.

As competências concorrentes, por sua vez, autorizam que todos os entes federativos possam legislar a respeito das matérias previstas no referido art. 24, contudo, o próprio dispositivo constitucional estabelece, em seus parágrafos, critérios para tanto:

- § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
- § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Sendo possível a convivência de normas dos diversos entes federativos, o trabalho de interpretação dos critérios acima não é simples, sendo frequentes as dúvidas quanto à definição do que são normas de caráter geral e normas de caráter suplementar. A proteção à saúde, tema aqui analisado, está inserida no art. 24, XII, como competência concorrente.

Finalmente, existem as competências residuais, todavia, como decorre do acima exposto, pouco sobra como competência residual aos Estados, diante do extenso rol de competências privativas da União, de competências comuns e concorrentes.

A principal dificuldade já referida, também em relação a saúde, consiste em interpretar e aplicar normas de caráter geral e suplementar nas várias áreas de competência concorrente. A jurisprudência do STF, expressa em análise casuística, não tem se mostrado muito propensa a declarar uma lei (geral) federal inconstitucional, o que outorga à União ainda mais poder.<sup>12</sup>

## 2.2. A proteção à saúde

O art. 196 da Constituição Federal<sup>13</sup> estabelece, ao lado do enquadramento da saúde como direito fundamental, o seu caráter universal como dever do Estado, lato sensu.

O Sistema Único de Saúde – SUS – previsto no art. 198 da CF<sup>14</sup> implica na integração, em uma rede regionalizada e hierarquizada, das ações e serviços públicos de saúde.

<sup>12</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **op. cit.** p. 371.

<sup>13</sup> “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

<sup>14</sup> “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade (...)

Não há, por exemplo, autonomia dos entes federados para a construção de um outro sistema de saúde próprio.

A Lei 8.080/90, ao estruturar o SUS, procurou estabelecer um regime de competências para implementação dos serviços de saúde, nos limites, conforme já destacado, dos artigos 23, 24 e 30 da CF, sendo impositivas, entretanto, especialmente com o disposto na LC 141/2012, “*as interdependências, as inter-relações, a tomada de decisões em comum e o estabelecimento de responsabilidades*”.<sup>15</sup>

A complexidade do sistema e características do sistema geral de proteção à saúde, inclusive com a participação do setor privado, indicam a inconveniência de um sistema rígido, com regras específicas; por isso, a lei disciplina competências comuns (art. 15) e outorga à União a direção nacional (art. 16), especialmente no campo de formulação de políticas públicas e, especialmente, na articulação dos diversos entes participantes.

Aos Estados atribui-se a coordenação do sistema em seu âmbito territorial e a prestação de serviços de maior complexidade (art. 17), com a municipalização dos demais serviços.

A competência dos Municípios (art. 18), por sua vez, é ampla, especialmente quanto a gerir e executar serviços de saúde, o que pode variar de acordo com as condições de cada Município, sem desconsiderar sua inserção em um sistema regional.

Importante destacar que “*a rede hierarquizada constitucionalmente moldada não implica a prevalência de um ente da federação sobre o outro – o que não se compadeceria com os fundamentos de um Estado Federal. O que efectivamente ocorre é que o sistema de saúde está hierarquizado em níveis de complexidade crescente, de acordo com distintas densidades tecnológicas (art. 8 da Lei Orgânica do SUS – lei 8.080/90). Há, portanto, uma hierarquia de complexidade sistêmica voltada a otimização dos recursos disponíveis e à partilha de estruturas de atendimento, sobretudo hospitais e tratamentos sofisticados*”. Possível afirmar que “*Nos sistemas federativos a dinâmica integradora se realiza, fundamentalmente, através da participação dos entes periféricos nas decisões centrais que os afectam ou interessam*”.<sup>16</sup>

A participação da União, então, diz respeito ao atendimento de “*imperativos de coordenação, coerência na actuação, eficiência do conjunto institucional*”<sup>17</sup>; temos, então,

---

15 SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde: os desafios da gestão interfederativa**. Campinas: Saberes, 2013, p. 70.

16 SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos**. Coimbra: Almedina, 2007, p.137.

17 SILVEIRA, Alessandra. **op. cit.** p. 138.

implementada a descentralização funcionando em uma rede integrada, exatamente para evitar uma atuação individualizada e autônoma de cada federado ou imposta exclusivamente por um deles em prejuízo de uma política pública conjunta, adaptada às condições locais. À União compete precipuamente coordenação e repasse dos recursos,<sup>18</sup> concentrados em suas mãos.

### 3. A DENOMINADA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

Diante deste quadro normativo e, notadamente, pela ineficiência histórica do Estado brasileiro em atender as demandas sociais, tivemos, a partir da década de 90, o crescimento extraordinário das ações judiciais pretendendo concretizar aquela promessa constitucional de proteção à vida e à saúde, demandas que, ao longo do tempo, têm indicado as falhas no serviço público de saúde e na regulação do setor privado prestador dos serviços de saúde.<sup>19</sup>

No âmbito do setor público, decisão proferida pelo STF em 2000 estabeleceu um marco importante no reconhecimento do caráter prestacional do direito à saúde:

O direito à saúde além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera constitucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público (federal, estadual ou municipal) políticas sociais e econômicas que visem garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art. 196 da Constituição da República. (2ª Turma, AgR no RE nº 271286, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12.9.2000, DJ 24.11.2000).

A verdadeira explosão no número de ações desta natureza, com a consequente pressão orçamentária, levou os entes federados, em um primeiro momento, a divergir, em suas defesas judiciais, quanto as responsabilidades pelo atendimento, optando a jurisprudência por outorgar a máxima proteção a pessoa, ao fixar o entendimento de que haveria solidariedade passiva dos entes federativos no cumprimento do dever de prestar serviços na área da saúde.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO À SAÚDE (ART. 196, CF). FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. SOLIDARIEDADE PASSIVA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.

<sup>18</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. O sistema único de saúde no federalismo brasileiro, **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n. 32, pp. 155-175.

<sup>19</sup> São milhares de ações contra o Poder Público – União, Estados e Municípios – e milhares de ações envolvendo os planos privados de saúde, a demonstrar que nenhum dos setores vai bem.



CHAMAMENTO AO PROCESSO. DESLOCAMENTO DO FEITO PARA JUSTIÇA FEDERAL. MEDIDA PROTETÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. O artigo 196 da CF impõe o dever estatal de implementação das políticas públicas, no sentido de conferir efetividade ao acesso da população à redução dos riscos de doenças e às medidas necessárias para proteção e recuperação dos cidadãos.
2. O Estado deve criar meios para prover serviços médico-hospitalares e fornecimento de medicamentos, além da implementação de políticas públicas preventivas, mercê de os entes federativos garantirem recursos em seus orçamentos para implementação das mesmas. (arts. 23, II, e 198, § 1º, da CF).
3. **O recebimento de medicamentos pelo Estado é direito fundamental, podendo o requerente pleiteá-los de qualquer um dos entes federativos, desde que demonstrada sua necessidade e a impossibilidade de custeá-los com recursos próprios. Isto por que, uma vez satisfeitos tais requisitos, o ente federativo deve se pautar no espírito de solidariedade para conferir efetividade ao direito garantido pela Constituição, e não criar entraves jurídicos para postergar a devida prestação jurisdicional.**
4. In casu, o chamamento ao processo da União pelo Estado de Santa Catarina revela-se medida meramente protetória que não traz nenhuma utilidade ao processo, além de atrasar a resolução do feito, revelando-se meio inconstitucional para evitar o acesso aos remédios necessários para o restabelecimento da saúde da recorrida.
5. Agravo regimental no recurso extraordinário desprovido. (1ª Turma, AgR no RE nº 607381, Rel. Luiz Fux, j. 31.5.2011, DJe 16.6.2011; grifo acrescido).

O problema, entretanto, não poderia, nem poderá ser resolvido apenas com respostas a situações individuais, sem uma efetiva melhora na prestação dos serviços de saúde, pública e privada, com uma política pública eficiente para o setor; diante da sempre crescente demanda judicial pelos serviços de saúde restou ao poder público buscar, perante o Judiciário, alguma disciplina regulatória a confirmar, seu fracasso na organização e melhoria dos serviços.

Em resposta, procuraram os Tribunais Superiores e mesmo o Conselho Nacional de Justiça estabelecer alguns parâmetros para as decisões judiciais, de modo a manter aqueles objetivos de integração e cooperação no Sistema Único de Saúde. Nesse sentido, aqueles tribunais estabeleceram requisitos gerais para análise das postulações, especialmente no que se refere ao fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS e regras quanto à legitimidade passiva:

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

- i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade

ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;

- ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;
- iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência. (Tema nº 106 dos Recursos Repetitivos – 1ª Seção, REsp nº 1657156, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 25.4.2018, DJe 4.5.2018”).

O chamamento ao processo da União com base no art. 77, III, do CPC, nas demandas propostas contra os demais entes federativos responsáveis para o fornecimento de medicamentos ou prestação de serviços de saúde, não é impositivo, mostrando-se inadequado opor obstáculo inútil à garantia fundamental do cidadão à saúde (Tema nº 686 dos Recursos Repetitivos – 1ª Seção, REsp nº 1203244, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 9.4.2014, DJe 17.6.2014).

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (Tema nº 793 da Repercussão Geral – Pleno, ED no RE nº 855178, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, j. 23.5.2019, DJe 15.4.2020).

As ações continuam proliferando e, agora, agravadas pelas questões relacionadas à pandemia, porque, na verdade, o problema persiste na sua origem; houve, sem dúvida, alguma regulação por parte dos Tribunais, corroborada por iniciativas locais em estabelecer canais diretos de contato entre o Judiciário e o Executivo (em suas áreas de saúde), para melhor amparar as decisões judiciais e mesmo ordenar seu correto direcionamento, o que contribuiu para amenizar a situação, mas não resolve satisfatoriamente o problema.

#### **4. OS TRIBUNAIS E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA**

A participação do Judiciário para regular ajustes federativos não é, evidentemente, algo novo, podemos aqui lembrar os temas relativos a denominada “guerra fiscal” entre entes federados, e mostra-se necessária nos diferentes modelos de estado federal, de modo que tal atuação na área da saúde, notadamente diante do modelo implementado com o SUS, não pode ser considerado inovador ou excessivo.

Contudo, tal solução jurisdicional envolvendo políticas públicas para a área de saúde deve ser vista como exceção, pressupondo certa efetividade da Administração na busca de soluções conjuntas para um problema, saúde pública, que não é novo nem permite protelação, notadamente diante de uma pandemia com a intensidade atual.

A situação de ineficiência anterior acabou agravada pela crise na saúde decorrente da pandemia de COVID 19, a exigir, imediatamente, atuação coordenada, conjunta e uniforme para combater o inimigo comum.

Tal função de coordenação, cooperação e implementação de medidas uniformizadoras, cientificamente recomendadas, deveria ser assumida pela União, considerando o quadro de atribuições normativas acima exposto e, no entanto, nada disso ocorreu.

Exatamente pela situação de crise era ainda mais necessária a fixação de parâmetros gerais para a atuação do Poder Público, oferecendo segurança jurídica aos gestores nas diferentes esferas e garantindo alguma proteção a população, condições até o momento pendentes de soluções mais integradoras e cooperativas.

Ao Judiciário coube, então, estabelecer algum critério de atuação para os entes públicos, à míngua de um órgão central articulador dos esforços regionais e locais, e diante da implacável situação afetando a população, a qual se desenvolve, diariamente, perante as autoridades locais, premidas a oferecer alguma resposta.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a necessidade de atuação coordenada dos entes federados, nos autos de decisão assim ementada:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da Corte quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.
2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.
3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito

Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

4. **O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do números de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material da cada ato normativo pela autoridade jurisdicional competente.**
5. Arguição julgada parcialmente procedente (Pleno, ADPF nº 672, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 9.10.2020, DJe 13.10.2020, grifos acrescidos).

Evidentemente, não poderia a Corte Superior, diante das disposições normativas referidas e da tragédia constatada, com milhares de enfermos e mortos, vedar a qualquer ente federativo, na esfera de sua competência concorrente, adotar medidas de prevenção e combate a pandemia.

Conforme acima destacado, a decisão nunca reduziu ou impediu o dever constitucional de articulação central da União mas, constatadas a ausência daquela atuação efetiva e as diferentes condições regionais e locais, no que se refere a intensidade da pandemia e meios disponíveis para o enfrentamento, a ênfase tinha que ser em autorizar, ao máximo, medidas protetivas em favor da saúde e da vida, recomendadas pelo conhecimento científico até aqui adquirido no enfrentamento a pandemia.

Tal decisão teve papel fundamental para nortear a própria atuação dos Tribunais de Justiça estaduais e Tribunais Regionais Federais de modo a não causar ainda mais transtornos e conflitos judiciais, em prejuízo das pessoas.

No âmbito estadual, aquela função ordenadora acabou sendo desempenhada pelos Tribunais Estaduais. No caso do Estado de São Paulo, especialmente a função

uniformizadora exercida pela Presidência da Corte, com base nas Leis 8.437/92, 9.494/97 e 12.016/09, destacando as decisões:<sup>20</sup>

- o respeito à discricionariedade técnica da Administração;
- a conveniência de observar uma condução coordenada e sistematizada das medidas de combate a pandemia;
- a necessidade de evitar excessiva judicialização e interferências em políticas públicas;
- o risco à ordem e à saúde pública decorrente das decisões atacadas.

Assim, decisões em desacordo com medidas protetivas do plano estadual ou visando afastar determinações municipais mais rígidas em razão do agravamento do quadro de saúde local, acabaram sendo suspensas pela Presidência do Tribunal, desestimulando outras iniciativas pontuais, com risco de decisões conflitantes e de retardamento na implementação de medidas emergenciais.

As peculiaridades locais no combate a pandemia tem motivado decisões no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relativas a medidas mais restritivas adotadas no âmbito municipal (lockdown), ao estabelecer que *“é possível a imposição de restrição de circulação de pessoas nas vias públicas municipais, considerada a peculiaridade no âmbito municipal (...) Está claro, portanto, que o Estado de São Paulo e o Município de Sertãozinho, em harmonia com suas peculiaridades, podem editar normas específicas a respeito do combate à pandemia, que, em regra, prevalecem sobre as normas federais, sempre levando em conta a natureza suplementar do regramento municipal em relação ao estadual”*.<sup>21</sup> Essas decisões que invocam a competência concorrente e a decisão acima transcrita do STF.

Com efeito, as denominadas “ondas” de contaminação incidem de maneiras distintas em cada localidade ou regiões, a justificar, e mesmo exigir, medidas específicas que atendam as condições de saúde locais, a envolver a análise dos recursos disponíveis na rede de saúde, possibilidade de testagem da população local, aspectos urbanísticos e sociais, além das peculiaridades da economia local.

---

<sup>20</sup> CORTEZ, Luis Francisco Aguilar. O Judiciário e as Políticas Públicas no combate à pandemia. **Cartões Jurídicos**. v. 55. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, p. 19.

<sup>21</sup> Suspensão de Liminar nº 2068813-16.2021.8.26.0000, rel. Des. Pinheiro Franco, j. 30.3.2021, DJE 5.4.2021.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo brasileiro carece de ajustes a fim de assegurar maior autonomia aos Estados e Municípios, reduzindo a concentração de poder, especialmente político e econômico, bem como de competência legislativa, em favor da União.

O desequilíbrio mantido na implementação do atual modelo federativo não se mostrou, historicamente, eficiente para a redução das desigualdades e maior participação da sociedade no exercício do poder político.<sup>22</sup>

O Sistema Único de Saúde, grande avanço para a implementação de políticas públicas de caráter universal na área da saúde pública, pressupõe a articulação e a cooperação entre os entes federados.

A crise decorrente da pandemia de COVID 19, ocorrida em momento de grande polarização política e de confrontação estabelecida entre Governo federal e Estados e Municípios governados por representantes de outras correntes políticas, estabeleceu resultado negativo nunca imaginado, falhando na proteção à saúde da população, o que se refletiu na saturação do sistema de saúde e elevado número de mortes.

Neste quadro a atuação do Judiciário era urgente e imprescindível, reconhecendo a gravidade da situação e a necessidade de estabelecer alguma coordenação ao sistema, contribuindo para reduzir, nos limites de sua atuação, os danos atuais.

Consideramos que tal atuação, aliada ao conteúdo normativo expresso na Constituição e legislação complementar, auxiliou para o fortalecimento do exercício de outras esferas de poder, que se mostraram mais atentas aos riscos imediatos à saúde da população.

O Judiciário, ao lado de medidas práticas rapidamente incrementadas como o trabalho à distância, ao definir aqueles parâmetros ressaltados tem desempenhado função fundamental para o combate à pandemia, ao facultar a autonomia na atuação dos entes federados neste momento de crise. Tudo a reforçar a necessidade de controle e equilibrada repartição do exercício do poder, objetivos sempre buscados pelo Federalismo.

---

<sup>22</sup> A respeito, nos Estados Unidos da América a própria noção de que os Estados desempenham importante papel como fontes de novas ideias sociais, políticas e econômicas, teve contribuição relevante do judiciário, nas posições do juiz Brandeis a respeito do federalismo e nas palavras da juíza O'Connor: "Além de promover a experimentação, o federalismo aumenta a oportunidade de todos os cidadãos participarem do governo representativo (...) Se queremos preservar a capacidade dos cidadãos de aprender processos democráticos através da participação no governo municipal, os cidadãos precisam conservar o poder de governar, não meramente administrar, seus problemas locais" (SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1984)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ANDRADE, Antônio Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- CORTEZ, Luis Francisco Aguilar, **O Federalismo e a Constituição brasileira de 1988: promessas e realidades**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2004.
- CORTEZ, Luis Francisco Aguilar. O Judiciário e as Políticas Públicas no combate à pandemia. **Cadernos Jurídicos**. v. 55. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.
- PIQUERAS, José Antonio. **El Federalismo: la libertad protegida, la convivencia pactada**. Madrid: Cátedra, 2014.
- SANTOS, Lenir. **Sistema Único de Saúde: os desafios da gestão interfederativa**. Campinas: Saberes, 2013.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.
- SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados compostos: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos**. Coimbra: Almedina, 2007.
- SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- WEICHERT, Marlon Alberto. O sistema único de saúde no federalismo brasileiro, **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n. 32.

# A pandemia: uma oportunidade de aprendizado institucional – experiência da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

*The pandemic: a opportunity for institutional learning – experience of the São Paulo State Attorney General’s Office*

## **Maria Lia P. Porto Corona**

*Procuradora Geral do Estado de São Paulo*  
marialia@sp.gov.br

## **Camila K. Pintarelli**

*Procuradora do Estado Assessora*  
cpintarelli@sp.gov.br

## **RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo apresentar a experiência e os aprendizados oportunizados à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo a partir da eclosão da pandemia da COVID-19 em março do ano de 2020. Em quatro etapas e contemplando os principais e mais emblemáticos episódios deste período, o texto traz os desafios jurídicos que o enfrentamento da doença trouxe à instituição como um todo, demandando novas formas de organização, releituras de procedimentos internos, atuação coordenada e prestígio à transparência na comunicação, como forma de assegurar e afiançar juridicamente as opções administrativas de contenção da disseminação do vírus no Estado que se transformou no epicentro da pandemia no Brasil.

**Palavras-chave:** Pandemia. Advocacia pública. Aprendizados institucionais.



## ABSTRACT

*The purpose of this article is to present the experience and learnings provided to the São Paulo State Attorney General's Office after the COVID-19 pandemic broke out in March 2020. In four stages and covering the main and most emblematic episodes of this period, the text brings the legal challenges that facing the disease brought to the institution as a whole, demanding new forms of organization, re-reading of internal procedures, coordinated action and prestige to transparency in communication, as a way to ensure and legally secure administrative options to contain the spread of the virus in the state that has become the epicenter of the pandemic on Brazil.*

**Keywords:** Pandemic. Public advocacy. Institutional learnings.

## 1. INTRODUÇÃO

Em outubro de 1918, o então “Diário Oficial do Estado de São Paulo” trouxe orientações e conselhos à população paulista para o enfrentamento da gripe espanhola. Naquela ocasião, escolas e clubes foram temporariamente desativados e se transformaram em hospitais provisórios, enquanto cemitérios permaneceram em operação durante vinte e quatro horas, dada a quantidade de óbitos decorrentes da doença, que afetou quase 25% (vinte e cinco por cento) da população paulista da época, segundo informações divulgadas pela grande mídia.

Cento e dois anos após os fatos anteriormente narrados, a humanidade novamente se viu abordada pelo desconhecido em termos sanitários, em uma realidade social, econômica e tecnológica na qual, ao contrário daquela existente outrora, o cidadão é capaz de manifestar seu pertencimento global com enérgicas interações internacionais, que potencializaram – e ainda potencializam – o vetor contagiante de um vírus que adentrou ao Brasil e se alastrou em território nacional justamente por meio de seu mais populoso ente federativo subnacional: o Estado de São Paulo.

As incógnitas da doença, aliadas aos naturais sentimentos de medo e de ansiedade que a sociedade passou a demonstrar, não poderiam, em momento algum, paralisar ou retardar a tomada de providências por parte da Administração Pública, que, em uma verdadeira corrida contra o tempo, foi compelida a adotar medidas para, simultaneamente, evitar a propagação da moléstia, prover estruturas públicas para o tratamento dos infectados, conscientizar a população sobre a importância do isolamento social e, sobretudo, criar e gerir política pública em inéditas proporções para a macro administração da doença no âmbito do Poder Executivo e do Estado.

Logo após o reconhecimento do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e da edição de diplomas normativos declarando o estado de

calamidade pública no país, o Estado de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2020, foi o primeiro ente federativo a instituir o chamado Centro de Contingência do Coronavírus, vinculado à Secretaria de Estado da Saúde, com a responsabilidade de auxiliar no monitoramento e planejamento das ações contra a propagação da doença, competindo-lhe, igualmente, a organização e a normatização das ações de prevenção, vigilância e controle referentes à infecção humana pelo vírus.

Foram editados, também, o Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, e o Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020, que reconheceram o estado de calamidade pública em âmbito estadual decorrente da pandemia. Ainda, foi instituída medida de quarentena (Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020), prevista inicialmente para vigorar até o dia 7 de abril de 2020, mas que – devido à severidade com a qual a crise sanitária atingiu o Estado – foi sendo prorrogada sucessivamente e, mais recentemente, foi flexibilizada nos termos do Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, que instituiu o Plano São Paulo para retomada dos serviços e atividades paulistas.

Sob o aspecto técnico-jurídico, a implementação de empreitada desta magnitude – envolvendo mais de 44 (quarenta e quatro) milhões de pessoas – diferiu sobremaneira da realidade existente quando da anteriormente mencionada epidemia de gripe espanhola, em 1918: se, naquela época, nossa Instituição resumia-se a um setor das então chamadas Secretaria da Fazenda e do Tesouro e Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, atualmente a Procuradoria Geral do Estado – dadas a sua estrutura e conformação constitucional – foi a responsável pela fundamental missão de afiançar o sucesso jurídico do enfrentamento à Covid-19 no Estado de São Paulo.

A riqueza jurídica da atuação de nossa Instituição em momento histórico tão marcante da sociedade paulista e mundial motivou-nos a compartilhar os caminhos percorridos e as dificuldades enfrentadas nesta jornada ímpar em busca de amparo técnico-normativo para auxiliar na gestão da crise, notadamente no início da pandemia, momento em que as decisões jurídicas a serem tomadas não contavam com referencial técnico ou mesmo claras balizas legais e jurisprudenciais aptos a indicar, de forma cogente, a direção normativa a seguir.

Vivenciamos, neste período, grande união profissional da carreira, já que houve participação de todos os órgãos de execução no território paulista e do escritório na capital federal, seja sob o aspecto do contencioso judicial, seja sob o viés da construção de teses e do assessoramento jurídico aos órgãos da Administração Pública estadual, conforme exploraremos ao longo deste trabalho, que contempla, em sua maior parte, ações e atuações institucionais realizadas no período mais intenso da disseminação da Covid-19 em solo paulista e momento no qual – além dos desafios

de adaptabilidade às condições novas e adversas – houve maciça e integral participação da Instituição no acompanhamento da crise.

Neste breve texto, discorreremos sobre alguns dos inúmeros feitos levados adiante pela equipe de excelência que compõe a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, feitos estes que, além de auxiliarem as políticas públicas adotadas para gestão administrativa da pandemia, proporcionaram guinada propositiva na elaboração de complexas e inéditas teses jurídicas, bem como no acompanhamento processual, desenvolvido de forma estratégica e a partir de modelos centralizados de gerenciamento.

Dividido em três etapas, trataremos ao longo deste estudo do papel que a Instituição e seus Procuradores desempenharam para garantir em Juízo a eficácia das medidas administrativas adotadas pelo Poder Executivo, bem como para tentar assegurar o equilíbrio financeiro e orçamentário do Estado durante a crise e no futuro. Ainda, abordaremos grande parte do assessoramento multifocal desenvolvido para construção de estruturas jurídicas aptas a ofertar guarida aos movimentos exigidos pela pandemia, desde contratações a audiências públicas virtuais.

Ao final, e como órgão integrante da Administração Pública direta, mencionaremos algumas alterações administrativas sensíveis que foram promovidas em curto espaço de tempo no ambiente e na cultura do trabalho institucional, cientes da essencialidade da advocacia pública e do inegável desafio de desenvolver nossa atividade-fim com seriedade e eficiência, respeitando os ditames do distanciamento social.

Nosso texto será desenvolvido de forma descritiva, buscando, como afirmamos, compartilhar a experiência e o amadurecimento jurídico que, de alguma forma, a vivência da pandemia nos propiciou: ao sermos o epicentro nacional da maior crise sanitária da humanidade moderna, aprendemos que podemos exercer a advocacia pública de uma forma ainda melhor.

## **2. A PANDEMIA EM JUÍZO**

A política pública desenhada para o enfrentamento da Covid-19 em solo paulista naturalmente enfrentou resistência por parcela da população, que, movida por paradoxal conjunto de sentimentos frente ao desconhecido, passou a questionar em Juízo as causas e os motivos determinantes das opções de organização administrativa adotadas pelo Poder Público.

A título de exemplo, a Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador Geral elaborou quase 200 (duzentas) informações em mandados de segurança impetrados contra o Governador do Estado, mandados de injunção e arguições de descumprimento de preceito fundamental, todos aforados com fundamento em atos do Poder Executivo e nos programas administrativos em andamento para combate à pandemia. Além

desta atuação, mais de 30 (trinta) respostas a representações do Ministério Público – Federal, Estadual e de Contas –, bem como do Tribunal de Contas do Estado e da Assembleia Legislativa local foram respondidas pelo órgão, evitando-se possíveis judicializações.

Ainda, nossa Assessoria Técnico Legislativa elaborou nada menos do que 27 (vinte e sete) informações em resposta a ações diretas de inconstitucionalidade contra atos normativos do Estado de São Paulo, versando sobre a política pública de enfrentamento à pandemia. Em vista da natureza jurídico-processual das ações diretas de inconstitucionalidade e dos efeitos abstratos e genéricos das decisões alcançadas pela via do controle concentrado de constitucionalidade, este grande fluxo de questionamentos exigiu trabalho singular por parte de nossa assessoria especializada – sobretudo naquelas demandas em que se questionou a constitucionalidade do plano de reabertura econômica apresentado pelo Estado: como qualquer conclusão desfavorável alcançada nestas ações pode ser firmada para o direito em tese, é a própria base da construção jurídica das respectivas decisões administrativas que estava sendo questionada.

Paralelamente, o Poder Judiciário também se transformou em palco de discussões protagonizadas pelos entes públicos e por grandes contribuintes, centradas nas questões financeiras, orçamentárias e tributárias, em um movimento que – a depender da forma como as razões do Estado fossem levadas a Juízo – poderia redundar em graves consequências às finanças públicas, com impactos não apenas à aquisição de insumos para enfrentamento da pandemia, mas sobretudo em solução de continuidade às demais despesas correntes.

A preocupação orçamentária existente era e ainda é tal que, no início do mês de abril de 2020, a Assessoria Jurídica de Precatórios Judiciais da Procuradoria Geral do Estado, ciente das dificuldades financeiras que passariam a ser enfrentadas pelo Estado de São Paulo, oficiou a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo postulando, dentre outras medidas, a suspensão dos repasses mensais de recursos do Tesouro para pagamento dos precatórios sujeitos ao regime especial. A medida, de caráter inédito e motivada pelo grave quadro apresentado à arrecadação, foi deferida pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o que garantiu ao ente público alívio financeiro no montante de R\$1.2 bilhão.

Posteriormente, ao final do ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal, atendendo a pedido emergencial do Estado de São Paulo, suspendeu liminarmente a continuidade do próprio plano de pagamento de precatórios estadual, com vistas a assegurar recursos não apenas à continuidade do enfrentamento da doença, como também à aquisição de insumos voltados ao início da campanha de vacinação, que então já se avizinhava.

As frentes de atuação judicial desenvolveram-se com bastante rapidez em termos de volume e de complexidade, implicando em um sem número de desafios na organização estrutural da Instituição, principalmente para garantir rápida resposta diante da dinamicidade da evolução da doença.

Todos estes desafios, conforme veremos mais adiante, foram desempenhados em uma inédita e impositiva situação de trabalho remoto, já que a Procuradoria Geral do Estado não dispunha – até a pandemia – de regime de teletrabalho para seus integrantes, o que exigiu disciplina, coesão, união e extremo comprometimento de todos os Procuradores do Estado e Servidores para assegurar o êxito de nossa atuação em momento tão sensível.

## **2.1. Contencioso tributário fiscal**

Uma das mais importantes atuações da Procuradoria Geral do Estado ao longo da pandemia foi o aforamento, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Cível Originária – ACO nº 3363 (Min. Rel. Alexandre de Moraes), com o objetivo de, liminarmente, proibir a União e o Banco do Brasil de adotarem quaisquer medidas de cobrança ou constrição patrimonial contra o Estado de São Paulo em decorrência do não pagamento da dívida com a primeira, dívida esta derivada de contrato de refinanciamento firmado em 1997.

Dada a iminência do vencimento de uma das parcelas do referido contrato (em 23 de março de 2020), esta medida judicial foi construída em menos de 24 (vinte e quatro) horas, em um esforço de equipes em São Paulo e em Brasília, que atuaram à distância e conjuntamente no mesmo final de semana em que decretada a quarentena no Estado (22 de março).

Distribuída a ação em caráter emergencial em um domingo, a liminar foi deferida, determinando-se a suspensão do pagamento das aludidas parcelas pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, do que resultou a garantia de que aproximadamente R\$7.2 bilhões do orçamento público seriam direcionados ao combate da doença.

A dimensão do pedido e do movimento encabeçado pelo Estado de São Paulo perante a Suprema Corte emanam do próprio vulto do contrato em questão, cujas parcelas, conforme dito em linhas anteriores, alcançam a soma de R\$1.2 bilhão ao mês. Além disso, a atuação inaugurada pelo Estado perante o Pretório Excelso desencadeou, em curto espaço de tempo, atitude idêntica de praticamente todos os demais entes federativos em situação semelhante, em giro jurisdicional que progrediu para a própria disciplina normativa do assunto, qual seja: a Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020.

Importante mencionar que o provimento buscado e liminarmente alcançado pelo Estado de São Paulo foi parcialmente descumprido pela União, por intermédio de sua Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, ato contínuo à decisão, suspendeu e rebaixou sua Capacidade de Pagamento (CAPAG) e sua nota de crédito para “C”. As penalidades administrativas impostas pela STN inviabilizavam as atividades financeiras do Estado e impediam que a liminar deferida na ACO nº 3363 alcançasse efeitos concretos, razões pelas quais foram prontamente suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, novamente a pedido da Procuradoria Geral do Estado.

Ao lado da suspensão do pagamento das parcelas da dívida pública havida com a União, o Estado de São Paulo foi amplamente acionado em Juízo entre os meses de março e julho de 2020, período no qual foram ajuizadas quase 700 (setecentas) ações judiciais por contribuintes e associações de classe – dentre ordinárias, mandados de segurança e ações coletivas – para discutir a incidência tributária e a continuidade da atividade arrecadatória durante o período da pandemia.

Se considerarmos que o Estado de São Paulo possui 654 (seiscentos e cinquenta e quatro) municípios e 319 (trezentas e dezenove) comarcas, é possível afirmarmos que a judicialização tributária derivada da Covid-19 propagou-se literalmente por todo o território paulista, em uma incomensurável bolha jurisdicional que exigiu até mesmo a criação de núcleo voltado a atuar apenas com os mandados de segurança impetrados contra autoridades estaduais para discutir políticas fiscais, tamanha a quantidade de *writs* manejados em curto espaço de tempo.

Destas ações, destacamos duas importantes decisões que foram proferidas logo após a decretação da quarentena no âmbito do Estado de São Paulo, ou seja, em um momento de grande incerteza social sobre os efeitos que a pandemia poderia acarretar à continuidade da atividade econômica no âmbito estadual, cujas operações – em grande parte – compõem as hipóteses de incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. São decisões que, aliadas à suspensão do pagamento da dívida, foram verdadeiramente responsáveis por salvaguardar o erário da derrocada financeira.

A primeira e, talvez, a principal delas refere-se ao mandado de segurança coletivo nº 1017036-78.2020.8.26.0053, aforado no Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo/SP por grande federação representativa de empresas paulistas, no qual se postulava, liminarmente, a prorrogação da data do vencimento de todos os tributos das representadas pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, fundamentando o pedido unicamente na existência da pandemia.

Não bastasse a impetração em si, a atitude foi amplamente divulgada pela mídia local, gerando infundada expectativa de que haveria alguma plausibilidade jurídica

no pedido deduzido em juízo, o que, como esperado, acabou movimentando e preocupando ainda mais a Administração Tributária, tendo em vista o impacto econômico desastroso deste processo: R\$16 bilhões.

Ao ter tomado conhecimento da impetração, a Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal da Procuradoria Geral do Estado prontamente atuou junto à Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento para mensurar o impacto econômico e orçamentário de eventual liminar e, com base nesses dados, peticionou incontinenti em Juízo, demonstrando não apenas os impactos nefastos ao orçamento, como principalmente o completo descabimento jurídico do pedido, feito de forma ampla e genérica sem que a situação econômica das empresas representadas fosse sequer mencionada. É dizer: empresas capazes de continuar saldando suas obrigações tributárias poderiam ser premiadas com uma moratória judicial, em nítida ofensa à isonomia.

A atuação de prontidão da Procuradoria Geral do Estado, peticionando nos autos tão logo distribuído o mandado de segurança, levou ao Juízo elementos robustos que subsidiaram sua decisão de indeferimento da liminar, com o que se evitou o rombo orçamentário que anteriormente citamos.

A segunda decisão trata-se da Suspensão de Segurança nº 5363, ajuizada perante Supremo Tribunal Federal com a finalidade de cassar liminar concedida em mandado de segurança que havia deferido moratória tributária a contribuinte. A decisão objeto da suspensão, embora proferida para caso individual, trouxe problemas à expectativa de fluxo arrecadatário do Estado no período da pandemia, na medida em que passou a ostentar grande potencial de multiplicação – tanto assim o é que a suspensão de segurança mencionada foi diversas vezes aditada e estendida para abranger novas e idênticas decisões proferidas em primeiro grau de jurisdição.

Ao lado da atuação contenciosa, e como decorrência das políticas de isolamento social, a Instituição – por ser gestora exclusiva do sistema da dívida ativa no Estado<sup>1</sup> – foi demandada a organizar nova forma de atendimento aos contribuintes, criando, em curto espaço de tempo, alternativas virtuais e remotas para que este serviço continuasse em operação. Oportuno ressaltarmos que a continuidade do atendimento ao contribuinte durante os estágios mais severos da quarentena era medida de rigor para assegurar o recolhimento tributário, seja pela regularização de débitos, seja pela viabilidade da emissão de certidões para que empresas mantivessem suas operações comerciais em funcionamento.

---

1 “Artigo 99, Constituição do Estado de São Paulo – São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado: (...) VI – promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual”.

Iniciativa semelhante também foi adotada pelo setor responsável pelos precatórios judiciais, que passou a oferecer atendimento virtual a todos os interessados em postular acordo de pagamento de requisitórios judiciais contando com deságio ou mediante compensação de valores a receber com débitos inscritos em dívida ativa, com o que também foi garantida a continuidade deste fluxo de pedidos que figura como responsável tanto pela baixa do estoque da dívida ativa quanto dos valores inscritos em precatórios.

A preocupação com a saúde financeira dos contribuintes foi evidenciada, outrossim, com a suspensão, pelo prazo de 90 (noventa) dias, do protesto de certidões de dívida ativa (CDAs).

Mecanismo cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em 2016 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135 (Min. Rel. Roberto Barroso), o protesto de CDA revelou-se eficiente método de cobrança administrativa dos débitos já inscritos em dívida ativa no Estado de São Paulo, utilizado em prioridade à cobrança judicial e responsável, nos últimos três anos, por quase 30% (trinta por cento) da arrecadação tributária.

A medida de suspensão do protesto, autorizada pelo Decreto Estadual nº 64.879, de 2020, concedeu fôlego à cadeia econômica nos meses mais sensíveis da disseminação da moléstia no território paulista, ao mesmo tempo em que – passados os 90 (noventa) dias previstos no aludido Decreto –, ao ser retomada, centrou-se em débitos inscritos em dívida ativa em período anterior à calamidade, voltando a afiançar o ingresso de recursos nos cofres públicos, como medida hábil a viabilizar os processos de retomada econômica do Estado no pós crise. A título de exemplo, o restabelecimento do protesto – com o corte temporal de inscrição de débitos anteriormente mencionado – fez com que tivéssemos, no mês de julho de 2020, a maior arrecadação do ano relacionada a débitos inscritos em dívida ativa.

Aliás, a retomada dos protestos de CDAs também foi alvo de judicialização, tendo o Tribunal de Justiça de São Paulo prontamente suspendido decisão liminar que buscava paralisar a prática.<sup>2</sup>

A Subprocuradoria do Contencioso Tributário Fiscal, as doze regionais e a nossa unidade em Brasília uniram-se para assegurar a continuidade da arrecadação no Estado de São Paulo, em esforço que primou não apenas pelo olhar das contas públicas, mas também para garantir – na medida do legalmente possível – meios de sobrevivência das atividades econômicas neste período.

---

2 Suspensão de liminar nº 2202823-31.2020.8.26.0000 – Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo e mandado de segurança nº 1040765-36.2020.8.26.0053, em trâmite pelo Juízo da 12ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo.



## 2.2. Contencioso geral

Para além das questões tributárias, tão logo a doença passou a se espalhar no território do Estado de São Paulo – e antes da decretação formal da medida de quarentena (ocorrida em 22 de março de 2020) – já existiam mais de 20 (vinte) ações judiciais coletivas ajuizadas para questionar os rumos das políticas públicas estaduais de combate à moléstia, com 15 (quinze) decisões liminares deferidas imputando ao Poder Público a adoção de série de medidas variadas, inclusive pecuniárias.

Tratava-se de provimentos jurisdicionais que, por estarem sendo proferidos a esmo e alastrados em todo o território do Estado – ou seja, atentos à realidade local e não ao panorama geral da organização administrativa –, passaram a atuar como pontos de desestabilização da política gerencial que vinha sendo construída hora a hora pelas autoridades públicas naquele estágio inicial de combate à Covid-19.

Aliás, naquele momento e na esteira do que apontamos na introdução deste texto, o exercício das competências administrativas pelos entes federativos no contexto da pandemia ainda era tema embrionário e quicá inédito perante o Poder Judiciário, uma vez que as primeiras manifestações do Supremo Tribunal Federal acerca do tema em controle concentrado de constitucionalidade somente ocorreram após a decretação de quarentena no Estado de São Paulo.

Com efeito, a primeira manifestação da Corte Suprema acerca do assunto ocorreu na análise da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 (Min. Rel. Marco Aurélio, DJe 25.03.2020), oportunidade em que reafirmou a competência concorrente dos entes federativos para a tomada de providências normativas e administrativas em relação à pandemia. Tal decisão foi complementada pelo parcial deferimento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 (Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJe 15.04.2020), que assentou a competência concorrente de Estados e Distrito Federal e a competência suplementar dos Municípios para adoção e manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer tais medidas em todo o território nacional.

Especificamente no que toca às medidas de restrição de circulação, apenas no mês de maio é que houve a indicação do norte jurídico a seguir, por ocasião do referendo da cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343 (Min. Rel. Marco Aurélio, Informativo nº 976, de 08.05.2020), tendo o Pleno do Supremo Tribunal Federal fixado que, embora os três entes federativos tenham competência para limitar a circulação de pessoas, esta atuação deve respeitar a esfera de interesses envolvidos e, acima disso, deve ser precedida de análise técnica e fundamentada do respectivo órgão de vigilância sanitária.

Em outras palavras, em meados do mês de março de 2020, quando o Estado de São Paulo já enfrentava dezenas de questionamentos judiciais sobre as medidas tomadas para enfrentamento à pandemia, ainda não havia posicionamento jurisdicional cogente a orientar a atuação judicial nas demais instâncias. Tal circunstância agravou o cenário de desordem advindo da multiplicidade de decisões judiciais que adentravam à motivação dos atos administrativos praticados no início da disseminação da doença no Estado, ao mesmo tempo em que aumentou sobremaneira a responsabilidade da Subprocuradoria Geral do Contencioso Geral da Procuradoria Geral do Estado em conferir efetividade, junto ao Judiciário, à política pública que se tentava colocar em prática.

Este conjunto de decisões que passaram a ser proferidas em primeiro grau de jurisdição ostentavam tamanha nocividade ao gerenciamento da crise sanitária que representavam verdadeira lesão à própria Administração Pública do Estado de São Paulo, uma vez que acarretavam, a um só tempo, grave e irreversível lesão:

- a. À ordem pública, ao comprometer a política pública de enfrentamento à moléstia que buscava atender a todos os cidadãos do Estado de São Paulo;
- b. À saúde pública, pois se tratavam de pronunciamentos judiciais que tinham por objetivo atender situações particulares de indivíduos ou de parcela da população do Estado, comprometendo, evidentemente, o tratamento e o correto combate da pandemia em relação a toda a população estadual, em patente afronta à isonomia e ao acesso público e irrestrito ao direito à saúde;
- c. À segurança pública, consubstanciada no risco que tais decisões individuais podiam acarretar à correta distribuição de efetivos policiais para gerenciar os efeitos deletérios da doença, assim como na real possibilidade de isolamento de comunidades, determinadas pelo Poder Judiciário sem esteio técnico, a ponto de expor as populações locais à própria sorte; e
- d. À economia pública, pois tais liminares impunham remanejamento orçamentário para pronto atendimento de medidas que não se destinavam ao cuidado e à prevenção de toda a população paulista, e sim à parcela dela. Ademais, e em um espectro mais amplo, as decisões – por estarem sendo tomadas individualmente e alheias ao plano central de gestão da crise – colocavam em risco a economia do Estado, pois impactavam o contínuo abastecimento de víveres e de produtos de primeira necessidade, com consequências à cadeia de produção correlata.

A própria governança estadual, naquele momento preambular da pandemia, estava sendo desafiada a partir da postura individual imposta por tais liminares. Com efeito, o cenário que então se desenhava era o de verdadeira crise institucional, sem olvidar

a indevida comoção social derivada da divulgação das decisões à grande mídia e em redes sociais – por vezes, pelos próprios interessados – antes mesmo de serem formalmente cientificadas à Procuradoria Geral do Estado.

Um dos casos mais emblemáticos deste primeiro período de judicialização contra o Estado de São Paulo foi a decisão liminar proferida no âmbito da ação civil pública nº 1001480-11.2020.8.26.0126, aforada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo perante o Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Caraguatatuba, conhecida cidade litorânea de veraneio. Referida decisão simplesmente determinou a parcial interdição da Rodovia dos Tamoios (SP-099), via que é a principal ligação entre o litoral norte com o restante do Estado, como forma de evitar o fluxo de pessoas à região, antes mesmo da decretação da quarentena no Estado de São Paulo.

A partir deste caso e tomando como fundamento a grave lesão à Administração Pública, foi construída estratégia para postular um único pedido de suspensão de liminar junto à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pedido este que – acaso deferido – passaria a albergar e a servir de fundamento para eventuais novos pleitos tirados contra decisões que desafiassem o plano paulista de enfrentamento à Covid-19. Para que a tática funcionasse, os argumentos utilizados no pedido teriam que ser deduzidos de forma suficientemente ampla – para abarcar a própria gestão administrativa da crise sanitária –, mas, ao mesmo tempo, teriam que se mostrar pontualmente precisos, aptos a relatar o caso concreto enfrentado.

A iniciativa foi bem sucedida e o pedido de suspensão deferido, sendo possível afirmarmos que esta decisão foi verdadeiramente providencial para demonstrar, a um só tempo, a higidez da macrogestão administrativa que se colocava e a plausibilidade jurídica de sua adoção pelo Poder Público. Além disso, tal decisão acabou fortalecendo os argumentos jurídicos deduzidos para os casos futuros e que se avizinharam a este provimento suspenso.

Passadas as primeiras semanas da quarentena, a judicialização inicial – voltada a postular medidas mais severas de isolamento – transformou-se em uma guinada pela reabertura pontual de segmentos econômicos. O impulso a tal movimento emanou das diversas interpretações a respeito do conceito de atividades essenciais e de serviço público, contido tanto no Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, como no Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020, e resultou nas centenas de mandados de segurança que citamos inicialmente, objetivando a reabertura de estabelecimentos comerciais e a retomada de atividades tidas como essenciais por seus interessados.

Somadas, estas duas frentes de judicialização da pandemia levaram ao Poder Judiciário Estadual e Federal, entre os meses de março a julho de 2020, mais de mil processos judiciais. Apenas no mês de abril, foram aforadas mais de 160 (cento e

sessenta) ações coletivas de alta e inovadora complexidade, sendo certo que em 70% (setenta por cento) delas foram obtidas decisões liminarmente favoráveis ao Estado de São Paulo, a maioria como corolário da atuação quase que instantânea nos autos, feita mediante instrumentos de tecnologia de informação que permitiam a identificação da distribuição dos processos e, como decorrência, a manifestação incontinenti da Instituição.

Relevante registrarmos, neste tocante, que a Procuradoria Geral do Estado integrou os Comitês Estaduais Executivo e Administrativo da Covid-19, instituídos para, dentre outras funções, deliberar sobre casos adicionais de suspensão de atividades abrangidos pela medida de quarentena decretada no âmbito estadual, o que igualmente auxiliou na interpretação das normas incidentes na espécie e também na própria condução jurídica do enfrentamento à pandemia, evitando debate judicial ainda maior a respeito.

Ao lado da judicialização das restrições impostas pela medida de quarentena, a aquisição de insumos, as medidas de isolamento social e a prestação de contas das condutas adotadas pela Administração Pública também foram objeto de deliberação jurisdicional.

Conforme discorreremos no próximo item, a busca mundial por aparelhos de respiração pulmonar mecânica, desencadeada de forma bastante incisiva nos meses de março e abril, exigiu que a Procuradoria Geral do Estado buscasse a tutela judicial para garantir o recebimento de doação destes instrumentos feita ao Estado de São Paulo, já que a respectiva produção nacional havia sido objeto de requisição administrativa por parte da União.

Ainda a respeito de insumos e já no início do ano de 2021, com as políticas de vacinação pública prestes a serem iniciadas, os problemas voltaram-se às agulhas e seringas, obrigando o Estado de São Paulo a prontamente postular – e a obter, perante o Supremo Tribunal Federal – a suspensão de ilegal requisição administrativa feita pela União destes itens, o que se deu no âmbito da ACO nº 3463.

Em relação ao isolamento social, uma das formas encontradas pelo Estado de São Paulo para aferir a intensidade de movimentação de seus cidadãos foi através do Sistema de Monitoramento Inteligente (SIMI), implantado a partir de acordo feito entre o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) – empresa pública paulista – e as operadoras de telefonia celular, devidamente autorizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

O acordo permitiu ao IPT o acesso a dados disponibilizados na plataforma big data, com a finalidade de apoiar os órgãos governamentais legitimados a identificar zonas mais suscetíveis de disseminação do vírus, a partir de matrizes de deslocamento entre

origem e destino. Este monitoramento foi feito de maneira totalmente anonimizada, isto é, apenas como um dado meramente estatístico sem vinculação a indivíduos, com a finalidade exclusiva de detectar aglomerações de pessoas desconhecidas ou grande mobilidade em determinada região do Estado.

Não obstante o resguardo ao sigilo e a importância da iniciativa para fins de efetivar o isolamento social, o SIMI foi questionado judicialmente em inúmeras ações, destacando-se, por todas, o mandado de segurança nº 2069736-76.2020.8.26.0000, no qual o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou a legalidade do sistema de monitoramento, na medida em que feito a partir de dados anônimos, em decisão que sedimentou a política de distanciamento social e as medidas de precaução que o Estado de São Paulo adotou.

Além do monitoramento inteligente, a transparência das aquisições feitas para enfrentamento à doença e da alocação de verbas públicas para tal finalidade ganhou outro colorido após o ajuizamento, pelo Ministério Público Federal, da ação civil pública nº 5007351-49.2020.4.03.6100, na qual se questionou a suposta inobservância, por parte do Estado de São Paulo, do princípio da publicidade (artigo 37, CRFB), do direito à informação dos cidadãos (artigo 5º, XXXIII, CRFB) e da Lei Federal nº 12.527, de 2011, especificamente na adoção de medidas administrativas de combate à Covid-19.

Neste caso, optou-se pela via da resolução amigável, com a realização de cinco audiências mediadas pela Justiça Federal de São Paulo, em meio às quais o Estado passou espontaneamente a adotar diversas iniciativas para melhorar a acessibilidade às informações relativas à pandemia, que ampliaram significativamente a sua transparência, a ponto de lhe permitir crescer, em apenas um mês, 57 (cinquenta e sete) pontos<sup>3</sup> no ranking internacional da transparência da Covid-19,<sup>4</sup> mantendo, desde junho de 2020, a classificação em grau “ótimo”.

Como consequência, a ação civil pública foi extinta pela superveniência do interesse de agir, e a judicialização da questão – talvez até mesmo de forma prematura, considerando o ineditismo da crise enfrentada – acabou possibilitando, em verdade, com que o Estado promovesse ainda melhores práticas para afiançar aos cidadãos o acesso à informação.

---

3 Cf. SP obtém maior pontuação em novo ranking de transparência sobre a COVID-19. **Portal do governo**, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/sp-obtem-maior-pontuacao-em-novo-ranking-de-transparencia-sobre-a-covid-19/>. Acesso em 24 set. 2020.

4 Cf. Ranking de Transparência no combate à Covid-19. **Transparência Internacional Brasil**, 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>. Acesso em 24 set. 2020.

Tal como na área tributária-fiscal, a Subprocuradoria Geral do Contencioso Geral, nossas doze unidades regionais e a unidade de Brasília centraram esforços conjuntos na árdua tarefa de conferir efetividade a uma política pública de inéditas proporções.

### **3. A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA**

Ao lado da excessiva judicialização experimentada ainda nos estágios iniciais da disseminação da moléstia em solo paulista, houve a necessidade de se construir arcabouço jurídico apto a legitimar inúmeras medidas administrativas que demandavam ser adotadas em curto espaço de tempo – por vezes, no mesmo dia – para o combate à Covid-19.

A título de ilustração, apenas no que diz respeito a decretos e resoluções, a Assessoria Jurídica do Gabinete do Procurador Geral minutou quase 40 (quarenta) deles para vigência praticamente imediata à redação elaborada, em um esforço concentrado de atuação jurídica da mais alta responsabilidade, considerando o impacto e a abrangência de tais atos – voltados, como dissemos, a mais de 44 (quarenta e quatro) milhões de pessoas. Ainda, nossa Assessoria Técnico Legislativa prontamente atuou para auxiliar a edição do Decreto Estadual nº 64.937, de 13 de abril de 2020, e o projeto de lei que resultou na edição da Lei Estadual nº 17.268, de 13 de julho de 2020, que trouxe medidas para o enfrentamento da pandemia.

Não bastasse a celeridade exigida, a novidade do tema, a amplitude dos campos a serem coordenados e a incidência, por vezes, de legislação internacional aos casos concretos, tornaram a estruturação jurídica do enfrentamento à pandemia tarefa verdadeiramente desafiadora, exigindo atuação bastante ampla dos órgãos da nossa Instituição, que não se limitou às questões diretamente atreladas à saúde pública, conforme veremos mais adiante.

Com efeito, e sob o aspecto empresarial público, nossa Assessoria de Empresas e Fundações foi instada a agir diante de matérias para as quais se exigiu orientação uniforme e coordenada das empresas estatais, sociedades de economia mista e fundações governamentais integrantes da Administração Pública Indireta do Estado de São Paulo, sem qualquer prejuízo ao assessoramento dos processos de desestatização que já estavam em andamento.

Mesmo com a eclosão da pandemia, no mês de abril, e com todos os consectários decorrentes da imposição de isolamento social, foi assegurada a realização das Assembleias Gerais Ordinárias de todas as empresas sob controle do Estado, emitindo-se, em após, orientações para a adaptação do registro das respectivas atas perante a Junta Comercial local, em conformidade com as regras de emergência que

foram editadas e reeditadas pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Instruções DREI nº 79 e 81, de 2020).

Não bastasse isso, foram elaborados pareceres jurídicos para controle de jornada de trabalho, instituição de regimes de trabalho remoto, suspensão de pagamentos de adicionais de insalubridade e de periculosidade para empregados afastados de funções presenciais e contratação de médicos do trabalho durante o período de restrições orçamentárias. Ainda, todos os Departamentos de Recursos Humanos das entidades descentralizadas receberam integral assessoramento jurídico para poderem se adequar às regras excepcionais de cumprimento de obrigações trabalhistas (Medida Provisória nº 927/2020).

Sob o aspecto contratual, a Assessoria de Empresas e Fundações também emitiu nota técnica para orientar as decisões emergenciais de suspensão ou alteração de contratos de fornecimento e de prestação de serviços, bem como respectivas medidas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro eventualmente cabíveis. A este ponto, acrescentamos os pareceres rapidamente elaborados sobre o alcance, às empresas estatais e fundações governamentais, das restrições orçamentárias importadas pela já mencionada Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, com a disponibilização de assessoramento para a conformação de tais regras de responsabilidade fiscal.

Para além destes pontos de fundamental atenção ligados à Administração Pública Indireta, é certo que as contratações públicas no cenário da pandemia impulsionaram a elaboração de inúmeros entendimentos jurídicos por parte da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, essenciais para balizar e conferir agilidade às aquisições de insumos para enfrentamento da crise sanitária.

### **3.1. Microssistema normativo para contratações relacionadas à COVID-19**

Na esteira do que dissemos anteriormente, o enfrentamento à moléstia tornou imperiosa a aquisição de insumos para a área da saúde, tanto assim que houve o pronto ajuizamento da Ação Cível Originária nº 3363 perante o Supremo Tribunal Federal e a obtenção em caráter liminar da possibilidade de o Estado de São Paulo suspender os pagamentos mensais da dívida pública havida com a União, o que viabilizou alocações orçamentárias para tais despesas imprevisíveis e de alta grandeza.

Especificamente no que diz respeito às contratações públicas relacionadas à Covid-19, sabemos que a União, por meio da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, criou microssistema normativo próprio para sua disciplina, o qual foi objeto de análise pela Procuradoria Geral do Estado, que emitiu a Nota Técnica SubG-Cons nº 06/2020 veiculando orientações jurídicas gerais para a instrução de expedientes e processos administrativos visando à celebração, pelos órgãos e entidades estaduais,

de contratações diretas fundadas no artigo 4º da referida lei, para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da doença.

Além deste documento, também foi elaborada a Nota Técnica SubG-Cons nº 08/2020, para atestar a possibilidade de pagamento antecipado de parcela do valor devido em contrato de fornecimento de equipamentos essenciais ao enfrentamento da pandemia.

É importante destacarmos que esta orientação foi emitida em momento anterior à Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020 – posteriormente convertida na Lei Federal nº 14.065/2020 –, que, por seu turno, expressamente autorizou o pagamento antecipado pela Administração Pública de todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, inclusive em relação aos atos realizados antes de sua edição, desde que praticados durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, e adotados mecanismos mitigadores do risco de inadimplemento.

Pelo fato de referida medida provisória ainda não ter sido editada à época em que o Estado de São Paulo já sofria graves consequências práticas derivadas das exigências de pagamento antecipado para contratações relacionadas à Covid-19, foi necessária construção jurídica própria para tanto. Partindo das orientações vigentes no âmbito da União para situações similares – especialmente do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União –, a área consultiva da Procuradoria Geral do Estado concluiu pela viabilidade jurídica de que a Administração Pública procedesse ao pagamento antecipado de parcela do valor devido em contrato de fornecimento de equipamentos essenciais ao enfrentamento da emergência de saúde pública, quando tal medida fosse indispensável à concretização do negócio jurídico e desde que houvesse a adoção de cautelas para mitigação dos riscos de eventual inexecução contratual – ou seja, justamente o posicionamento que foi posteriormente positivado na mencionada medida provisória.

Foi exarada, também, a Nota Técnica CJ/SS nº 01/2020, que passou a orientar a Secretaria de Estado da Saúde a demonstrar nos autos dos respectivos processos administrativos as excepcionais condições de mercado e as cautelas tomadas pelo Poder Público em face do risco de inadimplemento das avenças que vinham sendo pactuadas, justificando-se, igualmente, o condicionamento, por parte do fornecedor, da entrega integral do pedido à realização do pagamento antecipado do preço.

Em razão destas manifestações de cunho geral, os editais da Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo foram alterados, permitindo e garantindo a efetividade e, acima disso, a celeridade nos pregões para os casos envolvendo a Covid-19, tudo com respaldo técnico-jurídico.



Ao lado desta atuação – essencial para conferir dinamicidade à análise de centenas de casos e contratações públicas realizadas neste contexto –, a atuação do corpo consultivo da Procuradoria Geral do Estado enfrentou dilemas e situações práticas inéditas em curto espaço de tempo.

A esse respeito, emblemáticas e representativas da crise sanitária são as imagens dos hospitais de campanha espalhados Brasil afora e, em São Paulo, no Estádio do Pacaembu e no Parque do Ibirapuera. Cenas que muitos só haviam presenciado em relatos históricos ou fotografias de terríveis acontecimentos mundiais e que, de repente, passaram a integrar o cotidiano moderno de nossa sociedade.

Para a consecução desta via de enfrentamento à pandemia, destacamos a análise jurídica emergencial da celebração de convênio com entidade sem fins lucrativos para implantação e gerenciamento de Hospital de Campanha no Complexo Esportivo Constâncio Vaz Guimarães, o famoso “Ibirapuera”. Considerando o aumento vertiginoso de casos da Covid-19 em solo paulista e a urgente necessidade de serem disponibilizados novos leitos hospitalares de baixa e média complexidade, procedeu-se à rápida e judiciosa resposta jurídica pela viabilidade da avença, atentando-se à modelagem trazida pela Lei Federal nº 13.979, de 2020.

Além desta frente, foram juridicamente viabilizados convênios com entidades do terceiro setor para gerenciamento de hospitais ao longo da crise sanitária.

Outro grande ponto de preocupação no combate à pandemia foi a disponibilidade de profissionais para atuar na linha de frente em hospitais e estabelecimentos de saúde, a fim de combater a moléstia, o qual acabou por ser em grande parte superado com o auxílio jurídico para contratação, em caráter temporário e também emergencial, de empresas terceirizadas ou mesmo conveniadas com a Secretaria de Estado da Saúde para locação de mão de obra.

Também neste ponto houve o encurtamento do prazo para posse e exercício de eventuais candidatos aprovados em concursos públicos na área da saúde, assim como foi atestada a viabilidade jurídica para contratação de voluntários e de chamamento de residentes e alunos dos cursos de Medicina, Fisioterapia, Farmácia e Enfermagem para atuarem no enfrentamento da doença.

Para além desses grandes desafios, é certo que, em se tratando da saúde pública, talvez o maior deles tenha sido a aquisição internacional de ventiladores pulmonares.

### **3.2. A aquisição emergencial de aparelhos de ventilação pulmonar**

É fato público e notório que um dos principais e mais preocupantes sintomas da Covid-19 é a insuficiência respiratória aguda, que pode, inclusive, levar o paciente ao óbito. Os ventiladores mecânicos, assim sendo, são considerados equipamentos

de saúde essenciais ao tratamento da doença, em especial daqueles pacientes que são portadores de síndromes respiratórias ou que integram qualquer outro grupo de risco.

Na linha do que vimos narrando, o quadro evolutivo da doença no país iniciou-se pelo Estado de São Paulo, sem dúvida o mais afetado até o momento pela disseminação da pandemia. Naturalmente, e como também é de conhecimento público, a escala global da moléstia desencadeou verdadeira corrida em busca de insumos, destacando-se a procura por ventiladores pulmonares, uma vez que suas especificações técnicas e tecnológicas fazem com que tais aparelhos não possam ser produzidos em grande escala e com a rapidez necessária para a contenção e o tratamento da doença. Aliás, este cenário de busca desenfreada por tais equipamentos no mercado mundial foi amplamente relatado pela mídia impressa e eletrônica brasileira e internacional ao longo dos meses de março e abril do corrente ano.

É importante sempre lembrar o contexto em que o país e o mundo viviam nos meses de março e abril de 2020, uma vez que se tratou de período em que o início da pandemia e de seus conseqüências no Brasil coincidiu com o ápice da disseminação da doença em outros países, como os Estados Unidos, a Espanha e a Itália, o que, além de reforçar a emergência mundial na aquisição de insumos de saúde, restringiu ainda mais o mercado produtor de tais equipamentos e sua disponibilidade na economia global.

E a aquisição de respiradores, no contexto da pandemia, apenas seria eficiente e útil se guardasse observância a uma tríade de motivação, ao lado da evidente análise jurídica da compra: compatibilidade dos valores, especificações técnicas corretas e prazo exíguo para a entrega do produto.

Oportuno destacarmos, conforme mencionamos anteriormente, que o Ministério da Saúde, pelo Ofício nº 72/2020/DLOG/SE/MS, requisitou às empresas nacionais fabricantes de respiradores pulmonares a totalidade dos aparelhos já produzidos e disponíveis para entrega no país, bem como todos os respiradores que seriam produzidos nos próximos 180 (cento e oitenta) dias subsequentes. É dizer: além do colapso global na oferta de respiradores, a produção nacional estava afetada e mobilizada para suprir demanda do Governo Federal.

Nada obstante as adversidades colocadas, o Estado de São Paulo, dadas as circunstâncias sanitárias postas, prosseguiu no intento de adquirir ventiladores pulmonares para resguardar o tratamento de sua população.

Em um primeiro momento, no mês de março de 2020, buscou-se a aquisição junto a empresas nacionais, contratação esta frustrada seja pela medida federal que citamos anteriormente, seja em razão do longo prazo para entrega dos equipamentos.

É certo que a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo recebeu, em doação, 200 (duzentos) ventiladores pulmonares, custeados por organização social de reputação ilibada no país e produzidos por empresa nacional. Contudo, por conta da requisição alhures mencionada, a doação não se concretizou na data inicialmente avençada e obrigou o Estado de São Paulo a demandar a empresa judicialmente,<sup>5</sup> conforme mencionamos no item 2.2, após o que os aparelhos passaram a ser entregues em lote, tendo sido a última remessa disponibilizada apenas no final do mês de maio/2020.

Em uma última tentativa de adquirir os aparelhos no mercado nacional, a Secretaria de Estado da Saúde publicou chamamento público convocando empresas interessadas em fornecer, por meio de contratação direta e emergencial, a entrega de ventiladores pulmonares em até 15 (quinze) dias. Tal edital, todavia, restou deserto.

Outra alternativa não houve ao Estado de São Paulo senão a busca por empresas internacionais do segmento.

Para que esta aquisição fosse concretizada, além dos pressupostos técnicos, de preço e administrativos, houve criteriosa e específica análise jurídica do caso, embasada não apenas nas notas técnicas que citamos anteriormente, como também, e principalmente, em parecer jurídico próprio e específico, exarado com inédita brevidade ante a complexidade da contratação.

Fato é que houve percalços na operacionalização da aquisição que levaram, inclusive, à repactuação da avença – também precedida de específica análise por parte da equipe da Procuradoria Geral do Estado – e, posteriormente, à instauração de procedimento de rescisão contratual, percalços estes que de forma alguma anularam ou retiraram o brilho da exitosa tarefa e do peso da responsabilidade em proceder, em curto espaço de tempo, ao exame jurídico de aquisição deste jaez para finalidade tão essencial à qual se destinava.

### **3.3. Assessoramento jurídico multifocal**

A dispersão da moléstia impactou diretamente a prestação de serviços públicos e demandou a adoção de diversas práticas por parte da Administração Pública, bem como exigiu criatividade jurídica para assegurar a continuidade de projetos de interesse público.

Uma das áreas mais afetadas pela doença certamente foi a educação. Como sabemos, todas as escolas interromperam subitamente as suas atividades, sobretudo diante da informação dos setores médicos de que crianças poderiam contrair a moléstia

---

5 Processo nº 1021623-46.2020.8.26.0053, em trâmite pelo Juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública.

de maneira assintomática, transformando-se em vetores ambulantes do vírus. Este panorama fez com que, em questão de dias e em relação à rede pública, todas as instituições de ensino fechassem suas portas e seus alunos fossem acomodados em suas casas, em um cenário bastante semelhante àquele que narramos no início de nosso texto, com a transcrição das orientações dadas pelas autoridades públicas quando da gripe espanhola.

Ao contrário daquele momento, porém e à evidência, atualmente contamos com tecnologia capaz de proporcionar a continuidade das atividades escolares à distância, o que, a par do inegável salto evolutivo franqueado à rede pública de ensino, impôs a necessidade de se proceder ao exame detido sobre a operacionalização, em termos jurídicos, do acesso remoto às aulas e demais atividades escolares.

Para tanto, foi necessária inovadora contratação de serviços técnicos especializados para cobrança reversa de acesso móvel à internet a todos os alunos da rede pública de ensino e também aos servidores da Secretaria de Estado da Educação, em uma iniciativa analisada pela Procuradoria Geral do Estado e que se mostrou em total alinhamento com os princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade de ensino, estatuídos em nossa Constituição da República.

Como consequência direta da retirada dos alunos do ambiente escolar exsurgiu outro problema, qual seja: o da nutrição, já que, em casa, os alunos não teriam mais acesso à merenda escolar. Houve, assim, a necessidade de orientação jurídica para balizar edição de decreto destinado a garantir a manutenção da alimentação escolar dos alunos da rede pública, em situação de pobreza, através de repasse de valores mensais. A medida, segundo análise feita, guardaria consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9394/1996), não se tratando sequer de programa governamental novo, mas apenas adaptação de política pública existente para o período em que interrompida a frequência física escolar.

Com os alunos em casa, alguns prédios escolares também passaram a ostentar outra finalidade, atrelada diretamente à imposição de isolamento social: com o aval jurídico, transformaram-se em bem sucedidos locais para acolhimento de moradores de comunidades carentes com alta concentração demográfica que apresentassem sintomas ou suspeita de infecção pela Covid-19, como foi o caso de escolas situadas no bairro de Paraisópolis, na Capital do Estado.

De mais a mais, a Procuradoria Geral do Estado também teve participação proativa na formulação da política de gestão dos óbitos em razão da pandemia, auxiliando, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, os Municípios e órgãos estaduais responsáveis pelo manejo dos fatalmente acometidos pelo vírus. A iniciativa, a despeito da tristeza que carrega consigo, possibilitou organização gerencial

do assunto, com o que se evitou a repetição, em São Paulo, das lamentáveis cenas de colapso do sistema funerário que foram vistas e noticiadas em outros países.

Ao lado destas questões que atinam diretamente ao enfrentamento da pandemia, a Procuradoria Geral do Estado – atenta às modificações irreversíveis que o estado de distanciamento e o uso da tecnologia trouxeram – proporcionou talvez um dos maiores saltos na área de concessões públicas: assentou a possibilidade da realização de audiências públicas virtuais para tais projetos, em diálogo dialético com os princípios da publicidade e da participação direta, e afiançando a observância às regras sanitárias impostas neste período.

Todos estes movimentos de grande e inovador porte jurídico que narramos nos subitens anteriores foram surpreendentemente realizados e colocados em operação em apenas um mês: deflagrada a quarentena no final do mês de março, o isolamento e o contágio atingiram seus pontos mais sensíveis no mês de abril, no qual todos estes entendimentos jurídicos – ao lado de inúmeros outros – foram proferidos pela equipe da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral da nossa Instituição.

#### **4. UMA RELEITURA INSTITUCIONAL**

São inegáveis as danosas consequências que a Covid-19, episódio sanitário de repercussão catastrófica mundial, trouxe à vida de milhões de pessoas. O crescente número de infectados e a grande quantidade de óbitos infelizmente confirmaram, na prática, as perspectivas negativas feitas pela Organização Mundial de Saúde.

Além do cenário desolador à saúde e à economia, a disseminação da moléstia em solo nacional impôs releituras aos hábitos burocráticos e à própria construção institucional até então existente na Administração Pública. Ao se deparar com os desafios cotidianos que a pandemia trouxe e sendo o protagonista para o enfrentamento da doença, o Poder Público teve que se readaptar estruturalmente, superando barreiras culturais a fim de garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos.

A Procuradoria Geral do Estado não foi exceção nesta trilha de mudanças e readaptações, sendo possível afirmarmos que, a partir da infeliz necessidade epidemiológica existente, nossa Instituição presenciou significativa evolução de aprendizado gerencial e organizacional, que deixou legados sobre novas formas de prestação do mesmo serviço público, porém de maneira mais eficiente.

A judicialização em massa das políticas públicas de combate à Covid-19, bem como a intransponível necessidade de se construir arcabouço jurídico capaz de conferir sustentáculo a todas as medidas administrativas que precisavam ser adotadas, foram frentes de trabalho desenvolvidas em um paradoxal cenário no qual, ao lado do imediatismo e da presença física exigida para a gestão jurídica da crise, quase 90%

(noventa por cento) dos Procuradores do Estado e Servidores passaram a trabalhar remotamente.

A institucionalização do teletrabalho certamente pode ser indicada como um dos legados de gestão administrativa deixados pela crise sanitária à Procuradoria Geral do Estado, com o que a um só tempo superamos problemas práticos para a execução das nossas atividades e, especialmente, barreiras culturais de outrora no ambiente da repartição pública.

De fato, a implementação do trabalho remoto historicamente vinha enfrentando sensíveis resistências tanto na Administração Pública paulista quanto, especificamente, na Procuradoria Geral do Estado. Embora existissem discussões a respeito e a possibilidade de êxito da medida fosse corroborada pelo contato próximo com carreiras jurídicas irmãs, este assunto apenas foi regulamentado no âmbito estadual em 2017, por meio do Decreto Estadual nº 62.648, de 27 de junho daquele ano, com base no qual a Procuradoria Geral normatizou seu projeto piloto de teletrabalho em fevereiro de 2020. Tratava-se de resolução com prazo certo de duração, baseada em plano de metas e de qualificação da atividade-fim, e voltada apenas aos Procuradores do Estado, tudo com o objetivo de testar a adaptabilidade daqueles que a ela aderissem, assim como a redução de custos que a prática traria.

Quando a Covid-19 aportou ao país e passou a se disseminar em solo paulista, a regulamentação citada ainda não tinha entrado em vigor e, mesmo que estivesse em vigência, os padrões e exigências nela contemplados certamente não seriam suficientes para atender aos comandos de distanciamento social.

Então, com a finalidade de tutelar a saúde de seus servidores, uma semana antes da decretação oficial da medida de quarentena no Estado de São Paulo, a Procuradoria Geral do Estado autorizou o imediato trabalho remoto de idosos, portadores de comorbidades e gestantes. Além disso, suspendeu a realização de atividades que implicassem em contato presencial, como o atendimento ao público, a realização de audiências em nossas unidades disciplinares, as reuniões, o acesso do público externo a dependências públicas de seus prédios e a realização de viagens nacionais ou internacionais.

Alguns dias após a autorização mencionada, o trabalho remoto foi estendido a todos os integrantes de nossa carreira, em uma iniciativa de inéditas proporções para a rapidez com a qual implantada na advocacia pública: em questão de dois dias, mais de mil pessoas passaram a exercer suas funções à distância.

É importante mencionarmos que esta impactante medida foi facilitada pelo fato de o Estado de São Paulo já adotar, em grande parcela de suas Pastas, a virtualização de tarefas burocráticas, como é o caso do projeto São Paulo Sem Papel, que, desde o

final do ano de 2019, implementou a autuação, a instrução e o trâmite de processos administrativos virtualmente. Além disso, no que toca à Procuradoria Geral do Estado, desde 2010 contamos com sistema de acompanhamento eletrônico de processos judiciais e, mais recentemente, com tecnologia similar para a área consultiva.

A única área que ainda estava sendo aprimorada para operar via acesso remoto era a do controle e gerenciamento da dívida ativa, atividade esta – como vimos anteriormente – de competência exclusiva da Procuradoria Geral do Estado. Como se trata de sistema em que são armazenados dados sigilosos e com impacto direto na arrecadação e no próprio erário, o acesso a esta plataforma ainda exigia a presença física do Procurador e do Servidor em nossas unidades. Contudo, com a pandemia e a imposição do distanciamento social, rapidamente foram providenciados acessos especiais a este sistema, compatibilizando-se, assim, a exigida segurança de dados com a necessidade do acesso remoto a eles (ainda que apenas a parte das informações).

A consolidação dos avanços tecnológicos como verdadeiros aliados do trabalho burocrático do servidor público caminhou ao lado da superação da maior barreira no tema, qual seja: justamente a cultura de trabalho, construída há tantos anos sob o formato das tarefas presenciais e do contato diário com os colegas de profissão. De certa forma, estes elementos caracterizadores do modo de trabalhar na Administração Pública acabaram sendo naturalmente repensados com as imposições de distanciamento e de reclusão demandadas pela pandemia, o que colaborou com a transição do modelo de trabalho presencial para o modelo de trabalho remoto, fato este confirmado pelo sucesso da medida logo em seu primeiro mês: mais de 90% (noventa por cento) da carreira aprovou o modelo.

Não bastasse a massiva adesão ao trabalho remoto, a realização de audiências e de reuniões à distância, por meio de plataformas virtuais, felizmente resgatou hábitos de diplomacia mútua derivados do próprio formato no qual estes aplicativos operam: somos convidados a efetivamente ouvir e a compreender a contribuição dos demais participantes, escutando-os por completo antes de acionar novamente o microfone para com eles interagir.

O aprimoramento intelectual dos servidores e Procuradores do Estado tampouco passou ao largo de tamanhas modificações inclusivas derivadas do uso irrestrito da tecnologia. Graças à realização de eventos e de aulas online, o Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado mais que dobrou a quantidade de certificados acadêmicos emitidos em 2020, em uma demonstração cabal do sucesso das plataformas virtuais como viabilizadoras de acesso ao ensino e à atualização profissional, o que também é confirmado com o índice de quase 100% (cem por cento) de boas recomendações aos cursos que foram ofertados neste período tão emblemático.

As repercussões positivas não se limitaram ao aspecto sócio laboral, estendendo-se também à economia com as despesas de custeio de nossa Instituição, do que extraímos outra grande lição deixada pela pandemia: aprendemos a empregar de forma ainda melhor os escassos recursos públicos com que lidamos.

Com efeito, a partir do momento em que foi vislumbrada a possibilidade de exercer nossa atividade-fim à distância, a arquitetura das unidades pôde ser repensada e diminuída, bem como o compartilhamento de estruturas públicas passou a ser uma realidade indiscutível. A título de exemplo, a implantação do teletrabalho tornou possível a união de escritórios da Procuradoria Geral do Estado com os de outras Pastas em cidades do interior do Estado, assim como garantiu considerável economia com contas de despesas públicas (água e eletricidade) a todas as nossas unidades. Com estes aprimoramentos, 7 (sete) unidades da PGE foram realocadas.

O compartilhamento de espaços foi – e está sendo – tão bem sucedido que, somente na Capital, conseguimos desativar integralmente um edifício, transferindo aqueles que nele trabalhavam a outro prédio, para uso partilhado com outra unidade, sem qualquer prejuízo ao serviço e ao interesse público.

A ideia de compartilhamento de espaços ampliou-se a ponto de possibilitar a implantação de outros projetos, como a centralização de cadastros processuais e do recebimento de mandados judiciais. Com o exercício remoto e a intensificação da realização das atividades em meios virtuais, constatou-se que algumas tarefas vinham sendo executadas em duplicidade – dada a dispersão com a qual eram praticadas – e poderiam ser concentradas num só local, otimizando-se, com isso, o uso da capacidade laboral dos servidores e, também, o próprio serviço que era desempenhado.

Não bastassem estes avanços em termos de estruturas físicas, a pandemia impulsionou a implantação de projetos institucionais no ano de 2020. Não apenas conseguimos entregar termo de referência para viabilizar a contratação de novo e mais moderno software para acompanhamento processual judicial e administrativo, como também – e especialmente – conseguimos implantar o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos, e levar adiante – com a Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, os importantes projetos de transação tributária e de dispensa de contestação, que estão possibilitando uma nova leitura de nossas competências constitucionais e legais.

Iniciamos nosso texto rememorando recomendações feitas há cento e dois anos, por ocasião da disseminação da gripe espanhola no Estado de São Paulo. Parte dessas recomendações destinavam-se a frisar a necessidade de distanciamento e isolamento como medidas de precaução ao contágio e que, passado pouco mais de um século, retornaram à atualidade diante deste desafio mundial de saúde pública, agravado pelas facilidades de locomoção que a modernidade proporcionou ao ser humano.



Diferentemente daquele momento, nos dias atuais, a Procuradoria Geral do Estado assumiu papel proativo na gestão e no enfrentamento da pandemia, com atuações de escol e de fôlego, que resultaram não apenas na confirmação da higidez das políticas públicas correlatas, mas que deixaram legados irreversíveis e que, por sua vez, viabilizarão progresso e atualização constante à nossa Instituição.

Para além disso, certamente o maior de nossos aprendizados foi justamente a constatação do quanto podemos contar uns com os outros na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo: ao sermos o epicentro nacional da maior crise sanitária da humanidade moderna, aprendemos a ultrapassar os muros de entendimentos de outrora e a criar novas e eficientes formas de trabalho, constatando que nenhum desafio é intransponível quando há união, coleguismo e profissionalismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PORTAL DO GOVERNO. **SP obtém maior pontuação em novo ranking de transparência sobre a COVID-19**. 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/sp-obtem-maior-pontuacao-em-novo-ranking-de-transparencia-sobre-a-covid-19/>. Acesso em 24 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de Transparência no combate à Covid-19. 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>. Acesso em 24 set. 2020.

# A Procuradoria-Geral do Município de São Paulo e a pandemia COVID-19

*The Attorney's General Office of São Paulo Municipality and the COVID-19 pandemic*

**Marina Magro Beringhs Martinez**

*Procuradora-Geral do Município de São Paulo*

## **RESUMO**

A pandemia do coronavírus, o maior evento histórico desde a segunda guerra mundial, trouxe a necessidade de severas adaptações na rotina das Instituições de Justiça. A partir da abordagem das competências constitucionais dos Municípios, especialmente daqueles da magnitude da Capital Paulistana, pretende-se discutir como a PGM/SP desempenhou seu papel nas áreas de inovação e tecnologia - para adequação à nova realidade, do contencioso - na condução de demandas específicas relacionadas à pandemia e do consultivo - frente algumas questões concretas enfrentadas e de políticas públicas implantadas, a fim de verificar o adequado cumprimento de sua missão institucional de atendimento às demandas do munícipe paulistano.

**Palavras-Chave:** Pandemia 1. Instituições de Justiça 2. Advocacia Pública 3.

## **ABSTRACT**

*The coronavirus pandemic, the most important historic event since the Second World War, brought about severe adaptations in Justice Institutions routine. As from the approach of constitutional competences of the Municipalities, especially those beyond measure such as the capital city of São Paulo, it is aimed to discuss how PGM/SP engaged in: innovation and technology - to adapt to the new reality; contentious - in conducting demands specifics related to the pandemic; and advisory - facing some*

*concrete issues encountered and public policies implemented, in order to verify the proper fulfillment of its institutional mission which is to meet the demands of São Paulo citizens.*

**Keywords:** Pandemic 1. Justice Institutions 2. Public attorneys 3.

## **INTRODUÇÃO**

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou a COVID-19 pandemia, de sorte a recomendar a todo governo e à sociedade organizada que adotasse medidas estratégicas para prevenir o contágio pela doença e, assim, salvar vidas.

Passado um ano, contam-se mais de 120.000.000 de casos confirmados pelo mundo e mais de 2.650.000 de mortes pela doença, a caracterizar uma das maiores tragédias sanitárias que a humanidade já assistiu. Não é exagero dizer que o mundo será outro depois dessa pandemia. Toda a sociedade está passando por uma severa revisão de valores, crenças, regras, hábitos e práticas.

## **COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS E DA PGM/SP**

Considerando o extenso rol de competências atribuídas constitucionalmente aos Municípios<sup>1</sup>, não é difícil imaginar o nível das adaptações exigidas pela pandemia no âmbito destes entes da federação que, ao fim e ao cabo, são aqueles que prestam a gama mais básica de serviços à população, além do exercício do poder de polícia e da adoção das mais variadas políticas públicas de incentivo e fomento.

À guisa de ilustração, pode-se elencar políticas públicas a cargo dos municípios: atenção básica em saúde, manutenção da rede de educação infantil, assistência social, atividades culturais e de preservação do patrimônio, políticas para desenvolvimento econômico e trabalho, políticas de promoção da defesa dos direitos humanos e das pessoas com deficiência, promoção de esportes e lazer, habitação, transportes públicos, obras públicas e de saneamento, incentivo ao turismo, segurança urbana,

---

<sup>1</sup> Nos termos do art. 30 da Carta Magna, cabe materialmente aos Municípios: art. 30... V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

planejamento urbano, fiscalização de atividades comerciais e de uso e ocupação do solo, planejamento, licenciamento e fiscalização ambiental.

Agora, imagine-se todo esse plexo de atividades exercidas no quadro das imprecisas fronteiras conurbatórias do maior aglomerado humano da América Latina. Esse é o Município de São Paulo, cidade mais populosa de todo o hemisfério sul, representado judicialmente e assessorado juridicamente pela Procuradoria-Geral do Município de São Paulo<sup>2</sup>.

Dispõe a Lei nº 16.974/18 que a Procuradoria Geral do Município de São Paulo – PGM/SP, órgão jurídico e instituição de caráter permanente, com vinculação direta ao Prefeito, tem por finalidade definir o posicionamento técnico-jurídico do Município, a desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, bem assim, privativamente, a representação judicial do Município, a inscrição e a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa, o processamento dos feitos relativos ao patrimônio municipal imóvel, o processamento dos procedimentos disciplinares de exercício da pretensão punitiva, entre outras atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação (art. 28).

Em outras palavras, sua missão é participar da formulação e viabilização das políticas públicas, em conformidade com a Constituição e com a Lei, promover a sua implementação e execução, representar o Município em Juízo, prestar assessoria e consultoria jurídica aos órgãos da Administração, gerir processos disciplinares e a dívida ativa.

É com base nessa divisão de competências legais e nesses princípios que se passa a destacar alguns dos desafios trazidos pela pandemia no âmbito da metrópole paulistana, representada por seu corpo de procuradores.

## **INOVAÇÃO E TECNOLOGIA**

Cumpra salientar, primeiramente, que a maior parte dos processos administrativos do Município já tramitavam de forma eletrônica (Sistema SEI) muito antes de qualquer suspeita de pandemia. Também as comunicações oficiais há muito já utilizavam esse formato. Embora a interação presencial fosse a regra, as reuniões virtuais e a comunicação via *whatsapp* também já eram uma realidade, apenas potencializada e generalizada pelo estado de emergência. Mas, sabidamente, “inovação e tecnologia” no âmbito da Advocacia Pública está longe de ser apenas isso.

---

2 Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso aos 15/03/2021.

O Núcleo de Inovação e Tecnologia da PGM foi instituído no ano de 2018 pela Portaria nº 202, com o objetivo de fomentar a melhoria, a inovação e o uso da tecnologia da informação e comunicação no âmbito da Procuradoria Geral do Município de São Paulo.

Abaixo são listadas apenas algumas iniciativas desenvolvidas ou aperfeiçoadas, no ano de 2020:

- Novo Portal da Dívida Ativa: foi desenvolvida nova interface para o site público de consulta e pagamento de débitos inscritos em Dívida Ativa. A interface buscou simplificar a interação do usuário, agregando conceitos mais modernos de UI (interface do usuário) e UX (experiência do usuário).
- Portal PGM: O Portal PGM foi criado para reunir os mais diferentes sistemas utilizados pela Procuradoria do Município de São Paulo em um só lugar. Além disso, o Portal agrega em sua página de abertura as notícias de interesse do órgão e um site Wiki, no qual todos podem compartilhar informações de sua área de trabalho.
- Disponibilização dos sistemas na internet: alinhado à implantação do Portal PGM, de modo a permitir a continuidade do trabalho de forma remota, todos os sistemas web da PGM foram disponibilizados para acesso pela internet.
- Integração com o TJSP para recebimento de citações e intimações de forma eletrônica: A partir de 1º/07/2020, foi implantada integração com o sistema SAJ do TJSP para que o recebimento das citações e intimações ocorresse de forma eletrônica, em processos de primeiro grau.
- Serviços para o cidadão integrados ao Portal 156: diversos serviços da PGM passaram a integrar o leque de serviços disponibilizados pela internet, no Portal SP156. Além disso, foram criados novos serviços, digitais desde a origem. Todos os serviços disponibilizados de forma online possuem padronização das informações prestadas, assim como o uso do Linguagem Simples, conforme a Lei nº 17.316/2020, que institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. Assim, foi disponibilizado aos cidadãos novo canal de atendimento, desburocratizado, simples e harmônico à realidade do afastamento social.
- Selo de acessibilidade: o site oficial da PGM na internet recebeu o selo de acessibilidade digital, da Secretaria Municipal de Pessoa com Deficiência, demonstrando assim estar adaptado à utilização por pessoas com deficiência visual.

Nesse contexto, merece destaque específico a digitalização de 100% dos serviços relacionados à dívida ativa do Município de São Paulo, quais sejam:

1. Portal da Dívida Ativa, disponibilizado no endereço eletrônico [dividaativa.prefeitura.sp.gov.br](http://dividaativa.prefeitura.sp.gov.br), no qual podem ser realizados os seguintes serviços:
  - Consulta de débitos inscritos em dívida ativa;
  - Consulta de dívidas inscritas protestadas;
  - Emissão de guia para pagamento à vista de dívidas inscritas (documento de arrecadação do Município de São Paulo – DAMSP);
  - Formalização de acordos para o parcelamento e o reparcelamento de dívidas inscritas;
  - Emissão de guia para pagamento de parcelas mensais de acordos para o parcelamento e o reparcelamento de dívidas inscritas (documento de arrecadação do Município de São Paulo – DAMSP);
2. Portal SP 156, disponibilizado no endereço eletrônico [sp156.prefeitura.sp.gov.br](http://sp156.prefeitura.sp.gov.br), no qual podem ser realizados os seguintes serviços:
  - Dívida Ativa - Contestar ou solicitar baixa de débito;
  - Dívida Ativa – Quitar minha parte da dívida antiga de IPTU sobre terreno total (Fração Ideal);
  - Dívida Ativa - Comunicar encerramento da ação judicial para liberação de pendências judiciais no Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) ou Programa de Regularização de Débitos (PRD);
  - Dívida Ativa - Apresentar documentos solicitados pela Procuradoria Geral do Município (PGM);
  - Dívida Ativa de IPTU - Comunicar dívida de imóvel adquirido em leilão;
  - Comunicar leilão de imóvel;
  - Dívida Ativa – Pedir vista ou cópia de processo administrativo;
  - Dívida Ativa - Tirar dúvidas sobre serviços;

Por fim, o desempenho dos Procuradores do Município foi incrementado em trabalho remoto<sup>3</sup>.

Tal observação ganha especial relevância no âmbito do contencioso quando se verifica o ingresso de ações judiciais específicas relativas à pandemia.

---

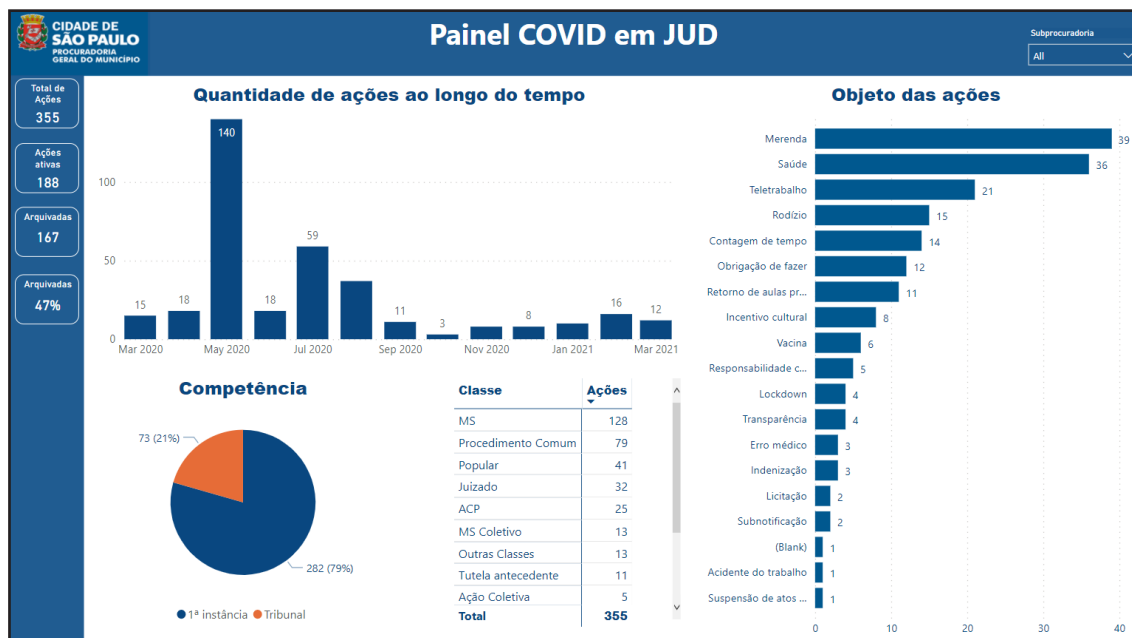
3 Reportagem Rádio CBN: “Com trabalho em casa, prefeitura de São Paulo estima redução de custo de R\$ 1bi em até 7 anos” Disponível em <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/315545/com-trabalho-em-casa-prefeitura-de-sp-estima-reduc.htm>. Acesso aos 17/03/2021.

## ATUAÇÃO DO CONTENCIOSO E AS AÇÕES JUDICIAIS RELACIONADAS À PANDEMIA

Em linhas gerais, pode-se dizer que o contencioso geral atuou na pandemia na defesa das políticas públicas de prevenção e combate à COVID-19, nas seguintes frentes:

- defesa das políticas de saúde em sentido estrito;
- defesa das políticas de isolamento social;
- defesa das políticas de educação;
- defesa das políticas de transparência.
- defesa de incentivos culturais.

Até fim de fevereiro de 2021, somente o Departamento Judicial da PGM, responsável pelo acompanhamento dessas questões, recebeu 350 demandas relacionadas a COVID 19, como se pode visualizar no seguinte gráfico:



No âmbito do Departamento Fiscal, merece especial destaque o enfrentamento a diversos pedidos de moratória fiscal.

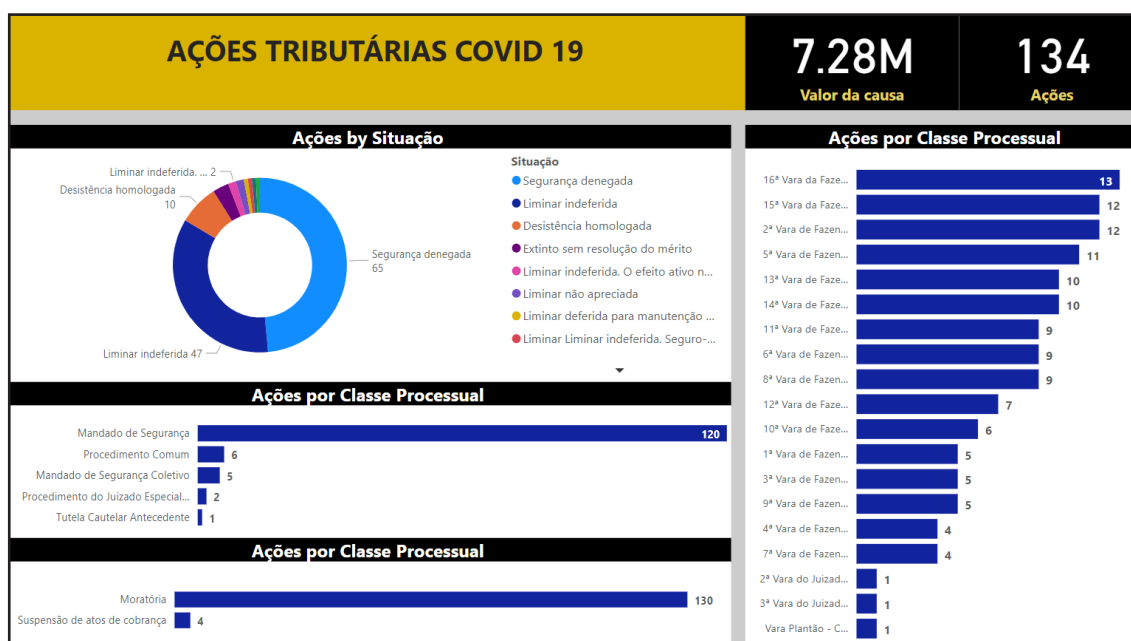
Segundo dados da Secretaria Municipal da Fazenda, a concessão em massa de medidas similares teria a capacidade de produzir impacto na arrecadação da ordem de 7,5 bilhões de reais<sup>4</sup>.

4 ALBUQUERQUE, Vitor Teixeira de e WIDMAN, Priscila Alessandra. “Moratória Fiscal em Tempos de Pandemia”. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/moratoria-fiscal-judicial-em-tempos-de-pandemia-17052020>. Acesso aos 12/03/2021

O Supremo Tribunal Federal, em dia 7 de maio de 2020, acolheu pedido de suspensão de segurança formulado pela Procuradoria Geral do Município de São Paulo (SS 5374), para sustar os efeitos de decisão monocrática do Tribunal de Justiça de São Paulo, que ia na contramão do posicionamento adotado pela quase unanimidade dos juízes e desembargadores que compõem o Judiciário Bandeirante, que, de forma bastante serena, tem sido sensível aos desafios enfrentados pelo estado de São Paulo e seus municípios.

A decisão do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, na aludida suspensão de segurança, destacou: “*Não cabe ao Poder Judiciário decidir quem deve ou não pagar impostos, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.*”

O relatório abaixo<sup>5</sup> revela que, das ações propostas por contribuintes com esse objetivo, apenas dois por cento tiveram inicialmente pedido cautelar acolhido, com posterior e imediata reforma por parte dos órgãos competentes para proceder à revisão:



Frise-se que as referidas demandas mostravam-se ainda mais injustificadas, pois, para se ficar apenas no plano do Município de São Paulo, poderiam ser apontadas as seguintes medidas fiscais direcionadas à preservação das empresas, elaboradas pela atual Gestão, em conjunto com a Câmara de Vereadores: i) a prorrogação do

<sup>5</sup> A versão interativa do gráfico está disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWQ4ZTFmNTAtZDBkNC00MjJhLTNmOTgtMWUwMGNkNjJlYzZjIiwidCI6ImM1OTBmNDgyLTEzZGMtNDZAYi04MGY3LTlwMzk2YzY3MzNjU5NCJ9>



prazo de vencimento do recolhimento dos tributos por empresas sujeitas ao Simples Nacional, ii) a prorrogação do prazo de validade das certidões emitidas pela Secretaria Municipal da Fazenda, iii) a suspensão do envio de protestos à Dívida Ativa aos Tabelionatos de Protestos de Letras e Títulos, diretamente ou por intermédio da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto do Estado de São Paulo (CENPROT), iv) a suspensão das inscrições na Dívida Ativa de débitos (exceto aqueles que possam prescrever durante este período), v) a suspensão de inclusões de pendências no Cadastro Informativo Municipal (CADIN), vi) a suspensão dos prazos para a apresentação de impugnações e de recursos tributários, entre outras.

### **ATUAÇÃO DO CONSULTIVO E A ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PANDEMIA**

De acordo com o Decreto nº 57.263/16, as atividades de consultoria jurídica orientam o controle interno da legalidade dos atos da Administração, a defesa do erário e do interesse público, definido pelas leis vigentes, e são exercidas pela Procuradoria Geral do Município e pelas assessorias jurídicas dos órgãos do Poder Executivo, bem como das autarquias e fundações (art. 5º).

Nesse último caso, tem-se os Procuradores lotados nas assessorias jurídicas dos órgãos executivos do Município, as Secretarias Municipais e entidades a elas vinculadas, responsáveis por toda a gama de serviços públicos prestados à população paulistana, pelo exercício do poder de polícia e fiscalização no âmbito territorial do município e pela adoção das mais variadas políticas públicas de incentivo e fomento às atividades de interesse de seus residentes.

Para estes Procuradores, a pandemia também trouxe desafios profissionais excepcionais.

Todos os Municípios tiveram, ao longo desta pandemia, a importância de seu papel na Federação Brasileira trazida à luz pelas decisões do Poder Judiciário e, principalmente, do Supremo Tribunal Federal, que reforçaram a competência comum da União, de Estados e de Municípios de produzir políticas públicas de enfrentamento à pandemia, em seus mais variados aspectos, econômicos, sociais, e principalmente no âmbito da Saúde Pública.

Foi destaque no país, neste último ano, não só o Poder, mas principalmente o Dever de todos os entes estatais de produzir políticas públicas de resposta à pandemia, tentando acompanhar a extraordinária velocidade com a qual a crise de saúde pública tem evoluído, seguindo as orientações da Ciência e das autoridades de Saúde Pública, com adaptação constante às realidades locais diferenciadas de um país continental, como é o Brasil e, sempre, respeitando a Constituição Federal e o ordenamento jurídico brasileiro.

Sendo assim, a pandemia de coronavírus evidenciou dramaticamente a necessidade de o Poder Público cumprir o dever de criar, adaptar e recriar políticas públicas, o que gerou demandas jurídicas extraordinárias.

Afinal, a pandemia gerou questões jurídicas que precisavam de resposta imediata e que eram muitas vezes inéditas: quais os instrumentos jurídicos disponíveis para implementar o distanciamento social? Como adquirir, com segurança jurídica, equipamentos essenciais que subitamente desaparecem do mercado ou apresentam grande volatilidade de preço? Como realizar as contratações necessárias a garantir o funcionamento de números exponencialmente elevados de leitos de UTI? Como garantir que a merenda escolar – muitas vezes a única refeição de crianças socialmente vulneráveis – continue a chegar a elas, com a suspensão da presença física nas escolas? Quais as contratações necessárias para possibilitar que estas crianças continuem a ter o essencial acesso à educação, subitamente realizado à distância, para preservar o distanciamento social? Quais as contratações necessárias para garantir o atendimento das necessidades ainda mais agravadas da população de rua, tanto de abrigo quanto de alimentação e higiene pessoal? Quais as adaptações contratuais necessárias a garantir a continuidade do transporte público, em um cenário de diminuição de demanda e necessidade de distanciamento? Como fomentar a cultura e os esportes, preservando o distanciamento social? Como adaptar todo o serviço público e as normas aplicáveis ao servidor público à nova realidade de teletrabalho?

De uma hora para outra, a Administração Pública subitamente precisou utilizar e aplicar instrumentos jurídicos que, não muito tempo atrás, eram conhecidos quase que exclusivamente como curiosidades acadêmicas, como a requisição de bens e serviços. Foi necessária a edição, nos três níveis de entes federativos, de normas temporárias, com exceções justificadas pela emergência da pandemia, de conteúdo inédito e desbravador. Assim, a importância da função de assessoria jurídica do Poder Executivo se destacou claramente, tornando evidente as qualidades necessárias a esta tarefa, especialmente o conhecimento jurídico extenso e a capacidade de análise de um sistema jurídico em constante adaptação, que são necessárias para a verificação da solidez jurídica de políticas públicas inovadoras necessárias em época de crise extraordinária como essa causada pela pandemia de coronavírus.

Neste cenário desafiador, os Procuradores lotados nas Assessorias Jurídicas das Secretarias relacionadas a cada uma destas questões tiveram desempenho notável, de forma a responder, com grande celeridade, às extensas necessidades de consultoria jurídica geradas pela pandemia, a garantir que o Município de São Paulo possa cumprir seu dever de oferecer políticas públicas rápidas e inovadoras, em resposta aos problemas criados e intensificados pela pandemia.

Isso apenas para destacar o trabalho e citar algumas adaptações exigidas no âmbito de uma parte das 27 Secretarias que compõem a Prefeitura de São Paulo. Todo esse esforço também teve lugar nas áreas da fiscalização de atividades comerciais e de uso e ocupação do solo, da cultura, dos esportes e do lazer, da habitação, das obras públicas e do saneamento, do incentivo ao turismo, da segurança urbana, do planejamento urbano, da fiscalização de atividades comerciais e de uso e ocupação do solo, do planejamento, licenciamento e fiscalização ambiental.

Cada área teve algum impacto que poderia ser referido em razão da pandemia. E aquelas que não tiveram, prosseguiram seu trabalho com os ajustes pertinentes.

Ainda no âmbito do Consultivo, importante destacar o trabalho da Coordenadoria-Geral do Consultivo, que tem como principais atribuições a atividade de consultoria e a coordenação das unidades de assessoramento jurídico, técnico e técnico-legislativo vinculadas institucionalmente à Procuradoria Geral do Município<sup>6</sup>, bem assim a elaboração súmulas e decisões normativas para uniformização de orientação normativa da Administração.

Vale dizer, cabe à Coordenadoria-Geral do Consultivo responder às consultas formuladas pelas Secretarias Municipais e demais órgãos da Procuradoria Geral do Município, submetendo à Procuradora-Geral do Município as situações inéditas e a propositura de súmulas e decisões normativas.

Nunca é demais destacar que o trabalho ordinário de assessoramento no âmbito de todos os órgãos do consultivo foi mantido em pleno funcionamento, com as adaptações exigidas pelo isolamento social e teletrabalho e ressalvadas as peculiaridades de cada Pasta.

---

6 Segundo o Art. 55 do Decreto 57.263/16, são vinculadas institucionalmente à Procuradoria Geral do Município, por meio da Coordenadoria Geral do Consultivo, para fins de atuação uniforme e coordenada: I - da Secretaria do Governo Municipal, além de sua Assessoria Jurídica: a) a Assessoria Técnico-Legislativa – ATL; b) a Assessoria Técnica – AT; II – as Assessorias e Assistências Jurídicas dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional; III - os cargos em comissão cujo provimento seja privativo de Procuradores do Município, previstos em leis e regulamentos.

## CONCLUSÕES

São aqui destacadas apenas algumas das demandas relativas à pandemia da COVID 19 e às adaptações exigidas dos órgãos da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo para que melhor as desempenhasse.

Nesse contexto, importante frisar que todos os órgãos integrantes da PGM, cada qual com sua peculiaridade, promoveram os ajustes necessários para manter a qualidade do serviço prestado à população.

De destacar-se a atuação do Centro de Estudos Jurídicos “Lúcia Maria Ribeiro de Moraes Mendonça”, o nosso CEJUR-PGM/SP, que rapidamente soube se adaptar à nova realidade do ensino à distância trazida pela necessidade do isolamento social.

Aliás, cabe finalizar o presente com justa homenagem aos idealizadores e realizadores desse projeto. Quase tão importante quanto o esforço de reinvenção das instituições durante a pandemia é a busca pela reflexão no contexto de tão esterecedor fenômeno. Diante de um evento de tamanhas proporções, onde a falta de distanciamento histórico sequer permite a apreensão exata de suas consequências, cumpre-nos compartilhar impressões e dividir experiências buscando, com a mais absoluta humildade, o apoio no descortino de outras instituições.

# O comitê de crise da Procuradoria-Geral de Justiça de SP para o enfrentamento da pandemia: um caso de democracia interna, eficácia na atuação e diálogo com a história

*The crisis committee of the São Paulo Prosecutor General's Office to face the pandemic: a case of internal democracy, effective action and dialogue with history*

**Ministério Público do Estado de São Paulo**

*pgj-sp@mpsp.mp.br*

## **RESUMO**

A pandemia de COVID-19 criou novíssimos desafios para a sociedade e, inclusive, para o Ministério Público. Já em abril de 2020, o MPSP criou um Grupo de Trabalho, ligado ao gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, para articular e fomentar a atuação da Instituição no enfrentamento à pandemia de Coronavírus, correspondendo ao seu dever histórico. O Comitê foi composto por representantes de todo o estado e recebeu atribuições na área da saúde, educação, violência doméstica, habitação, entre outras, constituídas em comitês especializados. Foi criado, ainda, um grupo com especialistas em saúde pública para aconselhamento e foram promovidos eventos formativos para que o conhecimento científico balizasse a atuação do MPSP; o que permitiu aos comitês a elaboração de diversos enunciados com diretrizes para a defesa do interesse público. Apesar do avanço das mortes no estado, o MPSP acredita ter utilizado todos os instrumentos, dentro dos limites constitucionais, que tinha a seu dispor.

**Palavras-chave:** Ministério Público do Estado de São Paulo; pandemia; coronavírus.

## ABSTRACT

*The COVID-19 pandemic has provoked new challenges for society and even for the Public Ministry. In April 2020, the MPSP created a Working Group, linked to the office of the Prosecutor General's Office, to articulate and foster the Institution's action in tackling the Coronavirus pandemic, corresponding to its historical duty. The Committee was composed of representatives from all over the state and received attributions in the area of health, education, domestic violence, housing, among others, constituted in specialized committees. A group was also created with specialists in public health for counseling and informational events were promoted so that scientific knowledge could guide the work of the MPSP; which allowed the committees to elaborate several statements with guidelines for the defense of the public interest. Despite the increase in deaths in the state, the MPSP believes that it used all instruments, within the constitutional limits, that it had at its disposal.*

**Keywords:** São Paulo State Public Ministry; pandemic; coronavirus.

## INTRODUÇÃO

A violenta pandemia que se abateu sobre o mundo pegou de surpresa a quase totalidade da população humana e suas Instituições. Certo que alguns cientistas já haviam alertado acerca da possibilidade de uma epidemia atingir os *sapiens*, mas foram solenemente ignorados, marcados como alarmistas ou catastrofistas.

As primeiras notícias, ainda singelas, acerca da descoberta de vírus novo na China tiveram início no final de dezembro. Nada muito claro, contudo. Passadas algumas semanas se percebeu que algo de grave acontecia na China, posto que uma região com enorme população e importância estratégica para a economia daquele País, Wuhan, ficou isolada de forma bastante severa.

Em poucos meses a epidemia se deslocou da China para a Europa, desta para os EUA e logo depois chegou ao nosso País. Certo que, em virtude desta rota do vírus, tivemos um pouco mais de tempo para que nos preparássemos para o enfrentamento da pandemia. As unidades de saúde conseguiram, de certo modo, se aparelhar, com todas as dificuldades decorrentes do desfinanciamento do SUS<sup>1</sup>, para enfrentar o novo e desconhecido vírus.

---

<sup>1</sup> A pandemia encontrou o SUS em seu pior momento. Segundo estudos apresentados na Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde, o prejuízo ao SUS causado pela emenda constitucional 95/16, de 2018 a 2020, já chega a R\$ 22,48 bilhões. Ao longo de duas décadas, os danos são estimados em R\$ 400 bilhões a menos para os cofres públicos (CNS, 2020).

## **AS ALTERAÇÕES ABRUPTAS NA NOSSA FORMA HISTÓRICA DE TRABALHO**

A pandemia atingiu a todos os brasileiros e a todas as Instituições<sup>2</sup>. O nosso Ministério Público passou, o longo de sua história, por guerras, golpes, revoluções, crises econômicas e sociais gravíssimas. Por algumas delas passou de forma positiva, outras nem tanto. Mas esta análise fica para os historiadores.

O fato objetivo é que nossa Instituição nunca tinha enfrentado uma epidemia de dimensões mundiais. E não tínhamos parâmetros históricos para enfrentar a nova e dramática situação. Nossa Instituição jamais passou por uma pandemia mortífera e desconhecida como agora.

Demoramos para perceber a gravidade da situação. Tanto que os festejos de carnaval ocorreram normalmente em todo o território nacional, hoje se sabendo que o vírus já circulava entre nós (remarque-se que o carnaval ocorreu entre os dias 22 e 26 de fevereiro de 2020). Portanto, até então, nenhum aviso ou indício daquilo que estava por vir.

A situação se agravou de forma tão abrupta que, 18 dias depois do término dos festejos carnavalescos, a resolução 1.197/20, da PGJSP, datada de 16 de março de 2020, determinou o teletrabalho e imediatamente as dependências ministeriais ficaram esvaziadas. Tudo feito em linha com o Tribunal de Justiça de São Paulo, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

Nossa Instituição jamais passou por algo semelhante. Nunca os prédios dos Fóruns e do Ministério Público foram abruptamente fechados. E jamais, em tempo algum, toda a Instituição entrou, de um dia para o outro, em trabalho remoto.

Não é caso de se esmiuçar os enormes problemas causados pela alteração abrupta, mas há que se lembrar de algumas das dificuldades: colegas sem os equipamentos adequados, lidando concomitantemente com trabalho ministerial, com as tarefas domésticas (as auxiliares foram corretamente dispensadas), de auxílio aos filhos nas lidas escolares (escolas fechadas e também sem nenhum preparo para aulas remotas). Colegas pouco afeitos aos sistemas eletrônicos utilizados pelo Ministério Público e pelo Judiciário. Enfim, um enorme tormento. Ressalve-se que, mercê dos

---

2 Há que se reconhecer que as consequências pandemia não atingiram igualmente a todos os brasileiros. Inquérito sorológico feito na cidade de São Paulo durante o mês de setembro demonstrou que há uma significativa prevalência da infecção entre as pessoas da cor preta e parda em relação às pessoas de cor branca (15,1 para 7,5%). Há, ainda, significativa prevalência da infecção entre as pessoas somente com o ensino fundamental daqueles com ensino superior completo. Pessoas das classes D e E têm entre 3 e 4 vezes maior risco de infecção do que aquelas das classes A e B. Moradores em residência entre uma ou duas pessoas são menos infectados do que aqueles que moram em residências com 5 ou mais pessoas (10,3 para 19,85). Mais dados estão disponíveis em São Paulo (2020).

esforços dos colegas e da administração, as coisas foram entrando nos seus eixos e os trabalhos foram realizados. Mas no princípio beirou-se o caos.

Assim, sem parâmetro histórico a nos guiar, tudo foi tentativa e erro. Mais acertos do que erros, diga-se.

## **AS LIÇÕES NÃO APRENDIDAS DA NOSSA ÚLTIMA EPIDEMIA**

Em setembro de 1918 chegou ao País o vírus que gerou grave epidemia que tomou o injusto nome de gripe espanhola<sup>3</sup>, posto que de espanhola nada tinha. Chegou por meio de navio de bandeira inglesa que aportou em vários portos brasileiros e, por onde passou, deixou o vírus que se espalhou pelo País. E se espalhou de forma muito mais lenta do que ocorreu com o atual coronavírus, posto que a rede de comunicação entre os humanos não era tão exponencial como atualmente.

Calcula-se que morreram, em alguns poucos meses, mais de 35 mil brasileiros, numa população de aproximadamente 30 milhões de pessoas à época dos fatos. Morreram, portanto, pouco mais de 0,11% da população brasileira. Calcula-se que mais de 50 milhões de pessoas morreram ao redor do mundo entre 1918 e 1920 (GALILEU, 2020).

Um dado curioso, relevante para que se entenda o drama atual, é que, com toda a nova tecnologia e o avanço científico no âmbito da medicina, é muito provável que, ao final deste ano, o Brasil chegue a lastimáveis 200.000 mortos pelo novo coronavírus. Algo muito próximo do dado de 1918, 0,11% da população.

Ressalte-se que, já naquela época, havia pessoas que negavam a gravidade da doença, bem como outras tantas que reverberavam medicamentos milagrosos para evitar o mal: sal de quinino (utilizado para combater a malária), balas de ervas, queima de alfazema para limpar o ar etc. Um desses medicamentos milagrosos virou, passada a epidemia, uma das glórias nacionais, a caipirinha. Justamente porque, durante a gripe que devastou parte da população brasileira, se espalhou que a mistura de mel, cachaça e limão tinha poder curativo e preventivo para a peste. Quem experimentou (e sobreviveu) acabou gostando da mistura, espalhando a descoberta e hoje é uma das bebidas típicas nacionais.

---

3 A gripe não surgiu na Espanha. Há dúvida se surgiu nos Estados Unidos ou na China. Recebeu o nome de “espanhola” porque a pandemia somente foi tratada com a gravidade que a situação exigia pela imprensa espanhola, posto que as mídias dos demais países envolvidos na guerra acharam melhor silenciar acerca do problema, para não gerar maior preocupação nas tropas nos campos de batalha da Primeira Guerra Mundial. Como a Espanha não participava do conflito, seus jornais trataram do tema com desabrida correção. Infelizmente por esta razão é que a peste teve seu nome ligado à Espanha. Injustiça histórica! Mais informações em Billings (2005).



Outra curiosidade reside no fato de que, a ciência, na ocasião, também indicava como alternativas seguras o distanciamento físico e uso de máscaras para evitar o contágio. Vê-se que, como todo o avanço científico, esta indicação é até hoje utilizada como uma das únicas formas seguras de se evitar o contágio do novo coronavírus.

## **O VÍRUS NO BRASIL: INFORMAÇÕES DESENCONTRADAS E ERRADAS**

Mesmo tendo certo tempo para se preparar para a chegada do vírus, existiram enormes equívocos nos primeiros momentos da pandemia no Brasil.

Nossos cientistas não tinham (e não têm) unidade na análise do tema. Tanto que, num primeiro momento, as autoridades públicas orientaram a população a só procurar hospitais quando estivesse se sentindo mal. Eram explícitos: não devem procurar socorro médico aos primeiros sintomas da doença. Passados alguns meses a orientação passou a ser no sentido inverso: orientava-se a população a procurar socorro médico exatamente aos primeiros sintomas. Justamente porque se constatou, pela experiência, que as pessoas que procuravam os hospitais em situação ruim tinham poucas chances de sobrevivência.

O uso de máscaras faciais somente foi orientado pelas autoridades públicas meses após ao início da epidemia no Brasil. E demorou mais ainda para que se determinasse a sua obrigatoriedade, sob pena de multa.

Há um dado importante: as primeiras informações (hoje tidas como equivocadas) foram massivamente colocadas na mídia pelos governos em publicidade. Contudo, as alterações não tiveram o mesmo espaço institucional. Certo que as alterações foram bem marcadas pelas mídias tradicionais, que, neste sentido, cumpriram um bom papel. Mas o papel do Estado em informar acerca das novas descobertas científicas certamente não foi cumprido de forma correta, clara e massiva.

## **A CRIAÇÃO DO GABINETE DE CRISE NA PGJ DE SP**

O atual Procurador-Geral de Justiça tomou posse no dia 17 de abril de 2020, em plena pandemia portanto, com os prédios ministeriais fechados e todos os Promotores e funcionários trabalhando em home office. Situação, como visto, inusitada em nossa longa história.

O primeiro ato do novo PGJ foi entrar em contato com colegas para a criação de um gabinete de crise que tivesse três objetivos:

- a. O primeiro deles era dar unidade e rumo aos Promotores de Justiça espalhados pelo Estado, em isolamento social, sem instrumental técnico e científico mínimo para que dessem justo rumo às altas e graves demandas levadas às

- Promotorias. Por meio de enunciados os Promotores teriam uma rota segura para seguir, claro, sempre respeitando a sacrossanta independência funcional;
- b. O segundo era dialogar claramente com a sociedade, que tem o direito de saber quais as linhas ministeriais definidas para o enfrentamento da pandemia;
  - c. O terceiro, e não menos importante, era de dialogar com a história. Olhar ao longe e não perder o sentido da história, saindo das querelas do dia a dia, da luta política e partidária, das questões do momento. A pergunta que não devemos perder de vista é: o que dirão os historiadores, os cientistas sociais, os educadores, os juristas, enfim, o que dirá a história acerca da nossa atuação neste momento dramático da vida nacional?

Uma das lições que aprendemos com a pandemia da gripe espanhola é que esse assunto dominará conversas e estudos por décadas. Aquilo que hoje pode parecer o correto, passará pelo crivo inexorável da história.

Questões muito concretas se colocam. E é fundamental não perder o sentido da história. Hoje há uma pressão de certos setores sociais para que, por exemplo, a cloroquina seja distribuída para a população por meio da farmácia popular. E temos pressões para que os promotores entrem com ações objetivando obrigar os gestores públicos a dispensarem o dito medicamento em tratamento precoce, contra a opinião quase unânime dos mais renomados médicos, infectologistas e cientistas.

Quem estará certo no tribunal da história? Aqueles que entenderam que a cloroquina era a possível salvação precoce? Ou aqueles que entenderam que entregar o medicamento sem prescrição médica para a população era perda inútil de dinheiro público? Temos pistas muito claras de qual lado a história estará neste exemplo. Mas outros temas são mais complexos e tudo tem que ser decidido no calor dos fatos.

Então, não se deve deixar de lado um olhar para o crivo da história, sob pena de se fazer o jogo miúdo do dia a dia da política partidária. Sem resultados concretos. Ou pior, prejudicando a vida de parte da população.

Pois bem, tendo em mira estes três objetivos, instados a trabalharem na criação do gabinete de crise, sem parâmetros históricos, os colegas formularam um projeto ambicioso, que foi vivamente acolhido pelo PGJ que não mediu esforços para colocá-lo em ação.

Por meio da portaria 4.258/20, publicada no DOE do dia 25 de abril, o Procurador-Geral de Justiça criou Grupo de Trabalho, ligado a seu gabinete, com o objetivo de articular e fomentar a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo no enfrentamento à pandemia provocada pelo novo Coronavírus.

A ideia é que o grupo fosse integrado por representantes dos órgãos superiores, procuradores e promotores de Justiça. Razão pela qual esta foi a composição:

1. pela Corregedora-Geral ou por representante por ela indicado;
2. por 1 representante indicado pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça;
3. por 1 representante indicado pelo Conselho Superior;
4. pelo Ouvidor do Ministério Público;
5. pelos Subprocuradores-Gerais de Justiça ou representantes por eles indicados;
6. pelos Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional ou representantes por eles indicados;
7. representante da Escola Superior do MPSP;
8. por Promotores de Justiça, integrantes das Promotorias de Justiça, da Capital e do Interior, designados pelo Procurador-Geral de Justiça, com as seguintes atribuições:
  - Coordenação: Arthur Pinto Filho
  - Secretaria-Executiva – coordenação Susana Henriques da Costa
  - Comitê Saúde: Eduardo Tostes
  - Comitê Educação: João Paulo Faustinoni e Silva
  - Comitê Inclusão: Fabíola Sucasas Negrão Covas
  - Comitê Consumidor: Denílson de Souza Freitas
  - Comitê Criminal: Ricardo José Gasques de Almeida Silveiras
  - Comitê Execuções: Fernanda Narezi Pimentel Rosa
  - Comitê Violência Doméstica: Valeria Diez Scarance Fernandes
  - Comitê Idoso: José Roberto de Paula Barreira
  - Comitê PCD: Sandra Lucia Garcia Massud
  - Comitê Transparência: Camila Moura e Silva
  - Comitê Meio Ambiente: Tatiana Barreto Serra
  - Comitê Habitação: Marcus Vinícius Monteiro dos Santos
  - Comitê Infância e Juventude Protetiva: Renata Lucia Mota Lima de Oliveira Riviti
  - Comitê de Adolescentes em conflito com a lei: Andrea Santos Souza

Logo após a publicação da portaria, os coordenadores iniciaram a montagem de seus grupos, convidando colegas das mais variadas áreas do Estado, das diversas entrâncias e das mais diferentes gerações ministeriais.

Tudo com enorme dificuldade em razão da pandemia, com os nossos prédios vazios, e com a necessária rapidez para os trabalhos tivessem início. E um pequeno milagre operou-se: os grupos foram rapidamente formados, com colegas de enorme competência, senso público e capacidade de trabalho. Marque-se que os componentes dos grupos não estão afastados de seus cargos e de seu cotidiano trabalho.

Surgiu logo um problema real: promotores não têm formação em saúde pública. E muitos dos temas, os principais, são ligados ao o tema da ciência médica.

Logo surgiu a ideia de criarmos um grupo de especialistas de reconhecida competência e credibilidade que pudesse, por assim dizer, iluminar os nossos caminhos, tendo como farol os estudos contemporâneos, com todos os seus desafios, dúvidas e dificuldades diante de um vírus desconhecido.

Logramos convidar e, para nosso enorme orgulho, aceitaram esse trabalho gratuito e da maior responsabilidade os seguintes profissionais: Ana Maria Malik, Augusto Scalabrini Neto, Drauzio Barreto. Ester Sabino, Giovanni Cerri, Gonzalo Vecina Neto, Mário Scheffer e Roberto Kalil Filho.

Havia enormes dúvidas acerca dos melhores caminhos a trilhar. Então, nossa primeira providência foi fazer uma reunião entre nossos especialistas e os Procuradores e Promotores que integravam os comitês e os componentes dos grupos de trabalho.

Assim é que no dia 28 de abril fizemos uma reunião que praticamente tomou o dia inteiro. Das 9 até às 13 os colegas ouviram e debateram como Ana Maria Malik, Augusto Scalabrini, Mário Scheffer e Roberto Kalil. Das 18 às 22 conversamos e ouvimos Drauzio Barreto, Giovanni Cerri e Gonzalo Vecina.

Foram debates intensos, dúvidas surgiram, divergências se colocaram de forma clara e direta. Tudo em debate livre e democrático.

Falou-se na necessidade da necessidade das testagem em massa, dos problemas da testagem e dos problemas técnicos com os testes disponíveis; da questão da fila única e da eventual necessidade do poder público se utilizar dos leitos privados; da questão do fechamento das escolas; da tragédia da desigualdade no Brasil que teria impacto na disseminação do vírus e na mortalidade, que poderia ser desigual entre as classes sociais (como de fato está sendo); das formas de transmissão do vírus; a questão das UTIs no Brasil; da pandemia e das imensas dificuldades que população de rua enfrentaria (que evidentemente cresceria em virtude das dificuldades econômicas que o vírus traria); da mortandade que seria gerada com a eventual política da imunidade de rebanho (em voga na ocasião); a questão da renda mínima que teria que ser implementada para evitar o caos para a população mais vulnerável; a falácia do denominado isolamento vertical e os problemas daí decorrentes etc.

Enfim, todos os temas entraram em discussão. E cada qual dos colegas foi formando opinião, agora assentada em bases científicas e em posições tecnicamente sustentáveis.

A partir deste ponto os colegas começaram a trabalhar de forma mais consistente. E os grupos iniciaram seus trabalhos no sentido de debater profundamente os temas e sugerir ao PGJ enunciados que teriam o condão de balizar os trabalhos desenvolvidos pelo MPSP, ressaltando-se a independência funcional.

Os coordenadores iniciaram reuniões semanais, com a participação da PGJ, para discutirem rumos, ideias e teses. Os grupos de trabalho também se reuniam para debater as questões mais tormentosas de cada área e eventualmente aprovar enunciados.

Os enunciados, uma vez aprovados e publicados em Diário Oficial, tornam-se caminhos indicados pela Instituição aos seus componentes e à sociedade. Não é camisa de força ao conjunto dos promotores e procuradores, mas indicação de trilhas seguras.

Logo percebeu-se, contudo, que as dúvidas não estavam somente na área da medicina, mas na área da educação, da inclusão social, do meio ambiente, da habitação e da proteção às crianças e adolescentes.

Assim é que os grupos, com ampla autonomia de ação, iniciaram um trabalho absolutamente fantástico ao trazerem para os debates profissionais reconhecidos em suas áreas de atuação.

Todos os debates foram feitos via Teams, com o auxílio fundamental e decisivo da Escola Superior do Ministério Público.

Os eventos foram sempre massivos, com presença, em média, de 200 promotores e procuradores de Justiça. Ademais, os grupos fizeram dezenas e dezenas de reuniões ampliadas, com promotores e técnicos da nossa Instituição, discutindo profundamente os temas com eles relacionados.

Este trabalho não daria conta de listar a quantidade e falar acerca da qualidade dos debates. Alguns poucos exemplos bastam para que se tenha a dimensão e a intensidade dos eventos.

Assim é que a área da habitação e urbanismo promoveu debate com Raquel Rolnik, arquiteta e professora da FAU/USP.

O grupo de trabalho que trata do adolescente em conflito com a lei promoveu debates com representante do mecanismo de prevenção e combate à tortura e representantes do Ministério Público do Trabalho. Promoveu, ainda, importante reunião com o Desembargador Reinaldo Cintra e representantes do Poder Judiciário, representantes da nossa Corregedoria-Geral e colegas componentes do GT para discutir a continuidade

da suspensão do cumprimento das medidas socioeducativas e de prestação de serviços à comunidade (que o TJ logrou suspender, conforme a posição ministerial).

Os colegas do GT da inclusão social promoveram debates magníficos, da maior profundidade. Falaram aos promotores, entre outros, Denise Colin, Maria Carmelita Yasbek e Aldaíza Sposati acerca da necessária proteção social na pandemia. As complicadas questões relacionadas com a flexibilização também foram debatidas com Luiz Guilherme Galeão da Silva e Denise Colin.

Os colegas do grupo do meio ambiente trouxeram o debate acerca do descarte e a coleta dos resíduos sólidos durante a pandemia, com as palestras de Patrícia Lemos, Paulo Saldiva, Vital Ribeiro, Roseane Souza, Antonio Mathias e com a colega Alexandra Faccioli.

O candente tema do retorno às aulas gerou e está a gerar enorme preocupação nos colegas que compõem o grupo da educação. Bem por isso promoveram debates com Ester Sabino, Esper Kalás, Daniel Cara, Domingos Alves, Dalton de Souza e Marcos Neira.

O grupo da saúde promoveu inúmeros debates. Um deles cuidou do tormentoso tema do tratamento precoce, trazendo os médicos Gonzalo Veccina Neto, Ludhmila Hajjar e Francisco Cardoso, além do colega Vidal Serrano.

Além destes debates com especialistas, promovemos reuniões dos coordenadores dos grupos com representantes do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, derivando daí trabalhos conjuntos da maior relevância.

Conversamos com representante do alto comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, sempre resultando em trabalhos conjuntos.

Enfim, estamos dialogando com aquilo que de melhor há no conhecimento científico. Com isto, indubitavelmente, nos assenhoramos de um tema complexo, intersetorial, delicado e importante. Isto empoderou os colegas e os instrumentalizou para a realização de seus importantes trabalhos.

Mais de uma centena de enunciados foram produzidos, alguns deles, por serem temas transversais, foram aprovados conjuntamente por vários grupos. Tudo sempre discutido e deliberado democraticamente.

Debateu-se acerca dos temas centrais na pandemia, com o olhar específico de cada área, sem perder de vista que quase tudo é intersetorial e transversal. Embora os grupos de trabalho tivessem ampla liberdade, constata-se uma unidade nos enunciados, certamente em razão dos amplos debates travados no período que serviram, dentre outros objetivos, para formar e informar uma gama enorme de colegas.

Anote-se que, concomitantemente aos enunciados, os grupos disponibilizaram roteiros e modelos para facilitar o trabalho dos colegas, claramente assoberbados por um labor exaustivo.

Alguns exemplos dos temas debatidos:

- Na área da saúde: uso da telemedicina; uso de leitos privados pelo SUS; uso correto de máscaras de proteção facial; os vários testes para detecção do coronavírus; limites para carreatas e manifestações contra as medidas de restrição econômica e de distanciamento social determinadas pelas autoridades públicas; limites e regras para a realização de cultos e missas; necessidade de política pública de saúde mental para questões decorrentes da pandemia (isolamento social, medo, ansiedade etc.), análise do denominado plano São Paulo, com suas novas regras de isolamento social.
- Na área da educação: tratou-se da educação Infantil e das atividades escolares não presenciais; da educação Infantil e reorganização do calendário escolar em razão da pandemia; da educação infantil e a indissociabilidade do cuidado e do processo educativo – proteção integral e alimentação escolar; educação Infantil e a relação de Instituições de ensino, educadores, crianças e famílias; a necessidade de oferta de alimentação escolar em tempos de pandemia do COVID-19 e do tormentoso tema do retorno às aulas.
- Na área da inclusão social os colegas cuidaram das inúmeras e necessárias formas de proteção aos moradores de rua; da rede socioassistencial e equipamentos no âmbito do SUAS; da segurança alimentar e nutricional; do fornecimento de água e higiene (por incrível que possa parecer, não se fornecia água aos moradores de rua do centro da Capital, por exemplo); dos serviços de acolhimento; benefícios e benefícios eventuais, e quarentena heterogênea.
- Na área do consumidor cuidou-se da abusividade de preços, dos preços das escolas particulares e dos planos de saúde.
- Em tema das execuções criminais cuidou-se da testagem e formas de evitar a propagação do vírus nas unidades prisionais.
- Na área da violência doméstica cuidou-se do boletim de ocorrência eletrônico; do delicado tema do depoimento por teleaudiência; das medidas protetivas de urgência; dos prazos para medidas protetivas e canais de atendimento da mulher vítima de violência durante a pandemia.
- Na área do idoso os colegas elaboraram enunciados acerca da preservação dos direitos das pessoas idosas; das formas e meios de agir das instituições de longa permanência para idosos (ILPIS) para evitar a propagação da epidemia;

as necessárias ações dos Municípios e do Estado na área em lume e necessidade de elaboração de políticas públicas a partir de dados.

- Na área da transparência o grupo de trabalho cuidou das formas de controle dos gastos públicos com verbas utilizadas para o enfrentamento do coronavírus, bem como dos gastos das Organizações Sociais de Saúde no tema, além de cuidarem das formas e meios de controlar os gastos públicos utilizados para o enfrentamento da pandemia.
- Na área do meio ambiente os colegas fizeram enunciados acerca da questão da saúde ambiental e fauna silvestre e das audiências públicas concernentes a processos e procedimentos administrativos ambientais urgentes em plataformas virtuais.
- Na área da vulnerabilidade social tratou-se do funcionamento do SUAS e do Conselho Tutelar em tempos de pandemia. Cuidou-se, ainda, do acolhimento institucional, do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FIA, dos contratos de aprendizagem e audiências concentradas.
- Na área do adolescente em conflito com a lei os colegas elaboraram enunciados acerca da saúde mental dos jovens, bem como medidas de prevenção para evitar que o vírus entrasse nas unidades da Fundação Casa (para tanto os colegas promoveram reunião entre um dos nossos especialistas, Dr. Caio Rosenthal, e a direção da Fundação para a elaboração dos necessários protocolos); das audiências virtuais; cuidaram da área pedagógica, esporte, cultura e lazer. Trataram, ademais, das formas para cuidar dos adolescentes no meio aberto e na semiliberdade.

Inúmeros enunciados conjuntos foram debatidos e aprovados em reuniões entre os componentes dos vários grupos, cuja temática era comum. Esses enunciados têm um sabor especial, posto que todos necessitamos aprender a trabalhar em conjunto, ouvindo especificidades, debatendo e chegando a consensos democráticos.

Entre eles destacam-se:

- o fornecimento de água potável como serviço essencial que não pode ser interrompido, devendo, ainda, ser disponibilizado à população que não tenha acesso à rede pública de abastecimento de água, como favelas e bairros inteiros na Capital e interior;
- o tratamento adequado para resíduos sólidos domiciliares e coleta seletiva;
- o direito de reunião para fins democráticos e dentro do respeito às normas sanitárias;
- as pautas identitárias;
- a educação dos alunos da educação especial e atividades não presenciais;



- a educação especial e a efetivação de estratégias de comunicação acessível e inclusiva com os alunos e seus familiares;
- a educação especial e proteção social adequada;
- formas e meios de sepultamentos sem agressão ao meio ambiente e sem colocar em risco os trabalhadores e demais pessoas. Os cuidados necessários nos necrotérios;
- o tratamento adequado dos resíduos sólidos de saúde;
- formas e meios de transporte público que minorem os riscos de transmissão do vírus;
- a formação de rede de atenção às mulheres, crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência em situação de violência.

Esse enorme trabalho, uma vez publicado no Diário Oficial, é disponibilizado aos colegas em *SharePoint* específico, inclusive com roteiros de atuação e modelos.

### **ALGUNS EXEMPLOS DE ENUNCIADOS QUE BALIZARAM IMPORTANTES ATUAÇÕES DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA E DOS COLEGAS**

No Estado de São Paulo, no mês de junho, suportamos manifestações promovidas por grupamentos que defendiam o fechamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e, alguns deles, chegavam claramente a defenderem a ditadura militar.

O Comitê Temático de Inclusão Social, com o apoio majoritário dos demais grupos, aprovou o seguinte enunciado:

#### Direito de Reunião

- 1 O direito de reunião pacífica e sem armas, em locais abertos ao público, previsto no artigo 5º, inciso XVI, da Constituição Federal, deve ser assegurado, mesmo em tempos de pandemia, desde que a manifestação defenda e respeite a ordem democrática, os direitos fundamentais e o regular funcionamento das instituições políticas do Estado brasileiro, podendo-se exigir de seus organizadores tão somente prévio aviso à autoridade, além de obediência às orientações sanitárias de distanciamento social.
- 2 Sem prejuízo do necessário e prévio esforço coletivo para obediência das orientações sanitárias de proteção individual, caberá ao Poder Público, durante o ato, adotar providências educativas e de conscientização para convencer as pessoas presentes a manterem distância uns dos outros e atentarem às referidas medidas de proteção.
- 3 Caberá, ainda, ao Poder Público, por suas forças policiais eventualmente presentes, atuar para garantir o exercício pacífico e seguro do direito fundamental de reunião e para proteger a incolumidade física de seus participantes.
- 4 O Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, adotará as providências necessárias para apuração de

responsabilidades em caso de violação dos direitos de que cuidam estes enunciados. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020a).

Pois bem, este enunciado, aprovado pela PGJ, foi o norte que guiou um processo de negociação entre o MP, a Polícia Militar e vários dos grupos que promoviam manifestações na Capital para que as manifestações ficassem dentro dos parâmetros democráticos definidos na CF em vigor. E pactuou-se que cada grupamento político poderia se utilizar da Avenida Paulista, alternadamente, em um final de semana. Para que se evitasse violência e arbitrariedade.

O pacto foi rigorosamente cumprido por todos e a questão foi pacificada, com cada qual dos grupamentos fazendo, em rodízio, manifestação pacífica e dentro dos marcos constitucionais.

Inúmeros outros exemplos podem ser mencionados. E esse espaço será insuficiente para mencionar a todos.

Outro exemplo digno de nota tratou do uso de leitos privados pelo SUS. Num primeiro momento o enunciado causou estranheza em alguns setores, que entendiam que a medida era autoritária e ilegal. Contudo, o curso da história demonstrou que seu uso pelo poder público foi necessário e utilizado de forma moderada e eficiente.

Aprovou-se, contudo, o seguinte enunciado, hoje pacificado como o mais correto entre os nossos colegas:

- 3 No contexto da pandemia e da desigualdade de recursos disponíveis para o SUS e para a rede privada, o uso de leitos privados pelo SUS constitui alternativa a ser considerada pelo gestor público para garantia do direito à saúde e deve ser incluída no plano de contingência de cada ente federativo. A medida excepcional, porém, deve ser adotada pelas autoridades administrativas após o esgotamento das vagas do SUS e das entidades de caráter beneficente, a exemplo das Santas Casas.
- 4 O plano de contingência de cada ente federativo deve contemplar: a) prioritariamente, o chamamento público direcionado a hospitais privados com ofertas de custeio da operação para a aquisição de leitos das entidades privadas; b) na hipótese de insuficiência do chamamento público, a requisição administrativa para o uso de leitos privados. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020b).

## **A HISTÓRIA NOS ABSOLVERÁ?**

Tudo foi feito no calor dos fatos, da hora, num redemoinho de sentimentos. Os debates foram os mais profundos possíveis, os enunciados refletem um momento do mundo, do Brasil e da ciência.

Fizemos e estamos fazendo aquilo que nos parece certo, mas o número crescente de mortos são sinal evidente de que há algo estranho. Há algo que não entendemos completamente.

Quais as razões de tantas mortes no Estado de São Paulo e no País? Seremos responsabilizados por elas?

Temos que entender profundamente as razões do morticínio. Somos um dos poucos países da terra em que o Presidente da República, desde o início da pandemia, nega a gravidade da situação.

Em que o primeiro mandatário da nação desqualifica sua própria política de saúde pública. Em uma palavra, sabotou os esforços para o isolamento físico entre as pessoas, o uso de máscaras e vocifera que só os fracos padecem com a doença.

A palavra presidencial tem peso. Grande parte da população acredita que tudo não passa de uma fraude, que a pandemia não é real. E então ignora as regras mais básicas para a prevenção e tratamento da doença.

A pandemia, ademais, como visto, pegou o SUS bastante depauperado.

E, para a formação da tempestade perfeita, teremos eleições municipais no final do ano, com evidente repercussão na política pública de vários municípios do Brasil. Alguns prefeitos, de olho nas eleições, se pautam não só pela melhor ciência, mas também (em certos momentos, principalmente) pelos humores dos eleitores.

As eleições tiveram as datas levemente alteradas. De outubro para novembro. Pouco ou nenhuma alteração teremos na pandemia em dois meses. Talvez que se pudesse alterar as eleições para o ano próximo. E então teríamos um duplo efeito: as políticas seriam mais voltadas para a melhor ciência e as pessoas se infectariam menos ao votarem.

Mas não se escolhe o momento da história. A pandemia chegou no Brasil em confluência dramática de situações que a tornam explosiva.

Estamos tentando fazer aquilo que nos parece o mais adequado, dentro dos limites constitucionais para a nossa atuação.

A história nos absolverá? Absolverá os negacionistas? Veremos no curso dos próximos anos.

## REFERÊNCIAS

BILLINGS, Molly. The Influenza Pandemic of 1918. **Human Virology at Stanford**, Palo Alto, feb. 2005. Disponível em: <http://virus.stanford.edu/uda/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CNS. Nota Pública: CNS reivindica revogação imediata de emenda que retirou verba do SUS, prejudicando enfrentamento ao Coronavírus. **Ministério da Saúde**, s. d. Disponível em: [shorturl.at/zHSX0](http://shorturl.at/zHSX0). Acesso em: 15 dez. 2020.

EXTRA. Planos de saúde perdem 3,4 milhões de usuários em cinco anos. **Extra/Globo**, Rio de Janeiro, 05 fev. 2020. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/planos-de-saude-perdem-34-milhoes-de-usuarios-em-cinco-anos-24231738.html>. Acesso em: 15 dez. 2020.

GALILEU. 7 fatos sobre a Gripe Espanhola no Brasil. **Revista Galileu/Globo**, Rio de Janeiro, 06 jun. 2020. <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Historia/noticia/2020/06/7-fatos-sobre-gripe-espanhola-no-brasil.html>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aviso de 03/06/2020 nº 200/2020-PGJ. **Diário Oficial/Portal MPSP**, São Paulo, 04 jun. 2020a. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO\\_Estado/2020/DO\\_04-06-2020.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado/2020/DO_04-06-2020.html). Acesso em: 15 dez. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comitê de Saúde. Grupo de Trabalho – COVID-19. Enunciados. **Portal MPSP**, São Paulo, 2020b. Disponível em: [shorturl.at/quvG1](http://shorturl.at/quvG1). Acesso em: 15 dez. 2020.

SÃO PAULO. Inquérito sorológico adultos (>18) para SARS-COV-2. **Prefeitura de São Paulo**, São Paulo, 13 out. 2020. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/2020\\_10\\_13\\_inq\\_soro\\_adulto.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/2020_10_13_inq_soro_adulto.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

# O papel da inovação no Judiciário

*The role of innovation in the Judiciary*

## **Therezinha Astolphi Cazerta**

*Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3  
Diretora da Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região  
tcazerta@trf3.jus.br*

## **Paulo Sérgio Domingues**

*Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3  
Presidente da Comissão de Informática do TRF3  
Coordenador do Gabinete de Conciliação do TRF3  
psdoming@trf3.jus.br*

## **Caio Moysés de Lima**

*Juiz Federal da 10ª Turma Recursal da Justiça Federal de São Paulo  
Coordenador de Inovação na Justiça Federal de São Paulo  
Diretor Acadêmico da Escola de Servidores da Justiça Federal de São Paulo  
cmlima@trf3.jus.br*

## **RESUMO**

Com este artigo pretendemos mostrar como a tecnologia e a inovação contribuíram para a rápida adaptação do Poder Judiciário à nova realidade imposta pela Covid-19, permitindo o aumento da produtividade. Com o objetivo de facilitar a disseminação de uma nova cultura organizacional propícia ao trabalho colaborativo, foi criado um *framework* de inovação, o “Programa iNovaJusp”, baseado no tripé: gestão estratégica, gestão da inovação e governança integrada e participativa. Faz parte desse programa o iJuspLab, primeiro laboratório de inovação do Judiciário brasileiro, que inspirou a criação de outros 26 laboratórios de inovação no Judiciário e incubou inúmeros projetos, destacando-se: Programa e-Vara; Espaço de Inovação e Inteligência; Reestruturação das Contadorias Judiciais, Distribuidores e Protocolo; Fluxo

de Atendimento ao Público no JEF-SP, por telefone, e-mail e *chat*; Equipe de Gestão de Dados, multidepartamental, composta exclusivamente de voluntários; Incubadora de Soluções Tecnológicas; Inovação Aberta, com a participação direta de colaboradores externos nas atividades de inovação. Métodos inovadores viabilizaram a virtualização das audiências de conciliação e a Plataforma Interinstitucional de Conciliação – Covid-19, que trata, dentre outros, de medicamentos na pandemia; leitos de UTI; fornecimento de informações por órgãos públicos; e fluxo pré-processual para benefício emergencial. A tecnologia permitiu a continuidade das atividades das escolas judiciais no período pandêmico e deu impulso à sua ampliação. Os eventos agora são abertos ao público e transmitidos nas mídias sociais.

**Palavras-chave:** Judiciário. Inovação. Laboratório.

## **ABSTRACT**

*In this article we intend to show how technology and innovation have contributed to the Judiciary's quick adaptation to the new reality imposed by COVID-19, enabling an increase in productivity. In order to facilitate the dissemination of a new organizational culture propitious to collaborative work, an innovation framework was created, the "iNovaJusp Program", which is based on the tripod: strategic management, innovation management and integrated and participatory governance. iJuspLab, the first innovation laboratory of the Brazilian Judiciary, is part of this program. It inspired the creation of 26 innovation laboratories in the Judiciary and originated numerous projects, highlighting: e-Vara Program; Innovation and Intelligence Space; Restructuring of Judicial Accounting Departments, Distributors and Protocol; Customer Service Workflow in JEF-SP, by phone, e-mail and chat; Data Management Team, multi-departmental, composed exclusively of volunteers; Technological Solutions Incubator; Open Innovation, direct participation of external collaborators in innovation activities. Innovative methods enabled the virtualization of conciliation hearings and the Inter-institutional Conciliation Platform – COVID-19, which deals, amongst others, with medication in the pandemic; ICU beds; provision of information by public bodies; and pre-procedural workflow for emergency benefit. Technology allowed judicial schools to continue their activities in the pandemic period and gave impetus to its expansion. Events are now open to the public and broadcast on social media.*

**Keywords:** Judiciary. Innovation. Laboratory.

## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário adaptou-se rapidamente às novas condições de trabalho impostas pela pandemia da Covid-19. Mesmo nos momentos de isolamento social mais severo e apesar do regime de plantão extraordinário instituído pela Resolução CNJ nº 313, de 19 de março de 2020, não houve interrupção geral dos serviços nem do atendimento às partes e aos advogados. A produtividade dos juízes manteve-se elevada, tendo havido, inclusive, aumento do número de julgamentos e redução do estoque de processos em relação ao ano anterior<sup>1</sup>.

Não surpreende, portanto, que, em pesquisa internacional realizada nos meses de abril e maio de 2020, a Justiça brasileira apareça entre as que melhor responderam à crise no mundo<sup>2</sup>. A pesquisa aponta como fator determinante para a continuidade dos serviços a existência de recursos tecnológicos, conforme se lê no seguinte trecho do relatório de conclusão<sup>3</sup>:

A existência de instâncias estatais tecnologicamente preparadas para o trabalho favoreceu a continuidade da prestação do serviço, com estabelecimento de *home office* para os juízes e servidores, atendimento às partes (advogados e promotores públicos), reuniões virtuais com equipes de trabalho, realização de teleaudiências, sessões de julgamento virtuais, entre outros atos jurisdicionais e administrativos. A adoção pelos Tribunais de processos eletrônicos e de um parque tecnológico com possibilidade de comodato para os juízes e servidores viabilizou em muitos locais o pleno exercício da atividade, inclusive com aumento de produtividade.

Assim, os dados comprovam o que já se sabia: os países que apresentaram bons resultados foram aqueles com maior gama de recursos tecnológicos à disposição. No caso do Brasil, a boa posição no *ranking* geral (8º lugar entre 38 países) explica-se,

---

1 Na Justiça Federal da 3ª Região, por exemplo, o número de julgamentos em 2020, em relação a 2019, aumentou em 1% no Tribunal Regional Federal da 3ª Região e em 4,3% na Primeira Instância. Cf <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/405236>. Acesso em: 20 fev. 2021.

2 A pesquisa foi conduzida pelos Juízes Federais Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni e Antônio César Bochenek e pelo Professor e Desembargador Federal aposentado Vladimir Passos de Freitas, em conjunto com a International Association for Court Administration – IACA e o Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo – iJusPLab. O objetivo da pesquisa foi “colher dados para pesquisas científicas, aprendizado organizacional e compartilhamento de boas práticas entre as unidades judiciárias em relação ao serviço judicial, apesar das restrições impostas pelo distanciamento e bloqueio sociais”. Para tanto, foi distribuído um questionário qualitativo aos associados da IACA com perguntas sobre os temas “acesso à Justiça”, “gestão do trabalho” e “infraestrutura tecnológica”, tendo sido obtidas 115 respostas de magistrados e servidores de 38 países. Após análise das respostas e classificação das ações como “satisfatórias” ou “insuficientes”, foi feito um ranking dos países, no qual o Brasil aparece em 8º lugar. No que se refere à infraestrutura tecnológica, o grau de satisfação no Brasil foi de 86,46%.

3 Disponível em: [https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/IACA/Analise\\_portugues.pdf](https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/IACA/Analise_portugues.pdf). Acesso em: 21 fev. 2021.

principalmente, pelo elevado nível de digitalização dos processos<sup>4</sup> e pelo uso intenso de recursos tecnológicos para a realização de atendimentos, reuniões e audiências a distância.

É evidente, por outro lado, que a criação de um parque tecnológico como o que se tem hoje no Poder Judiciário brasileiro não é algo que ocorra do dia para a noite. É resultado de um longo processo de transformação digital iniciado há mais de duas décadas. Basta dizer que o primeiro sistema processual eletrônico do Brasil começou a ser desenvolvido nos idos de 2001, no Juizado Especial Federal de São Paulo, a partir das novidades trazidas pela Lei nº 10.259/2001, que autorizou os tribunais a “organizar serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico” (art. 8º, § 2º) e os juízes domiciliados em cidades diversas a reunirem-se “pela via eletrônica” (14, § 3º). Desde então, mais de 4 milhões de processos tramitaram naquela plataforma, desenvolvida e mantida internamente pelos servidores da Justiça Federal de São Paulo.

Ao longo do tempo, diversas iniciativas de informatização surgiram no país. A falta de uma coordenação nacional levou ao desenvolvimento de uma grande variedade de sistemas processuais eletrônicos pelos tribunais, com linguagens e métodos distintos de lidar com os documentos e o andamento dos feitos. Somente quando o Conselho Nacional de Justiça começou a investir em uma solução unificada, o sistema PJe, é que o cenário começou a se modificar. Hoje, 75 tribunais utilizam o sistema e diversos deles participam de seu permanente desenvolvimento. Mas esse é um trabalho em andamento, pois quinze tribunais ainda utilizam outros sistemas processuais. Fato é, porém, que, na última década, todos os tribunais do Brasil adotaram sistemas para migrar do suporte em papel para o processo eletrônico.

Os avanços atuais, como a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário<sup>5</sup> e do “Juízo 100% Digital”<sup>6</sup> e a edição de normas para disciplinar e estimular as teleaudiências e os teleatendimentos<sup>7</sup> são apenas os capítulos mais recentes dessa longa história. Assim, a imagem que em geral se tem do Judiciário como uma organização rígida,

---

4 Segundo o relatório **Justiça em números 2020**, p. 13: “Levantamento realizado pelo CNJ em maio de 2020 para avaliar o impacto da pandemia COVID-19 nos tribunais revelou que 27% do acervo ainda é físico, mas que uma parcela significativa dos tribunais já está atuando com 100% dos processos em andamento na forma eletrônica. Apenas 13 de 62 tribunais (19%) declararam possuir menos de 90% de acervo eletrônico”. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

5 **Resolução CNJ nº 335**, de 29 de setembro de 2020.

6 **Resolução CNJ nº 345**, de 9 de outubro de 2020.

7 Cf., por exemplo, a **Resolução CNJ nº 337**, de 29 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a utilização de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário”, e a **Resolução CNJ nº 372**, de 12 de fevereiro de 2021, que “regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada ‘Balcão Virtual’”.



formalista e avessa a mudanças não é totalmente verdadeira. O que tornou possível trilhar esse longo percurso de transformação digital e, ainda por cima, fazê-lo de forma coerente, numa linha clara de avanços e progressos, foi justamente o espírito inovador de servidores e magistrados. Contar essa história de modo pormenorizado não caberia em um artigo, exigiria um livro inteiro. Nesta seção, abordaremos somente um pequeno recorte desse universo: falaremos do primeiro laboratório de inovação do Judiciário brasileiro, o iJusLab – Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo, e de como esse laboratório contribuiu para os avanços mais recentes na Justiça Federal da 3ª Região, especialmente aqueles relacionados aos desafios da crise sanitária.

## 2. A INOVAÇÃO E OS AVANÇOS MAIS RECENTES NA JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO

### 2.1. O que é inovação

No sentido comum, dicionarizado, *innovar* significa simplesmente realizar algo novo. No contexto da gestão pública, o termo tem um significado mais específico: nem toda novidade é uma inovação, mas somente aquilo que importe na “implementação de um processo ou produto – bem ou serviço – novo ou significativamente melhorado, ou de uma nova prática organizacional, de um novo espaço de trabalho ou de novas relações externas, que traga como resultado sempre algum valor ou alguma utilidade nessa mudança”<sup>8,9</sup>. Esse valor ou utilidade refere-se principalmente aos usuários, isto é, ao conjunto de indivíduos a quem se destina o processo ou produto criado ou aperfeiçoado. Daí a nota verdadeiramente distintiva da inovação ser o “foco no usuário”. Como explica uma das fundadoras do iJusLab, Luciana Ortiz Tavares Costa Zanon<sup>10</sup>:

O olhar aprofundado para o usuário do serviço, e o pensar o serviço público a partir de sua perspectiva, legitima a atuação do poder público, cujo desiderato no Estado Democrático de Direito é o de entregar um serviço

---

8 NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. iJusLab: origem, evolução e perspectivas. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 95-112.

9 A **Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004, em seu art. 2º, inciso IV, com a redação dada pela **Lei nº 13.243/2016**, assim define o termo *inovação*: “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho”.

10 A mudança cultural da gestão judicial: inovação como base da busca da excelência do serviço público. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 41-58.

público que atenda às suas expectativas. Os processos de empatia que compõem as técnicas de inovação revelam necessidades e expectativas ocultas ou que nunca foram sentidas. Este exercício de empatia constitui processo difícil, uma vez que o juiz e o servidor público estão habituados a desenvolver seus projetos dentro dos gabinetes na ótica de quem presta o serviço, e da forma, não raras vezes, que melhor atenda às suas possibilidades. Este exercício, portanto, inverte a forma de pensar e construir o serviço, certamente, proporcionando aprovação do serviço pelo usuário.

Por outro lado, apesar da associação comumente feita entre inovação e tecnologia, é fundamental distinguir os dois conceitos. Como bem observa Marco Bruno Clementino<sup>11</sup>, existe entre inovação e tecnologia uma relação de fim e meio. Enquanto a inovação envolve “colocar o ser humano no centro”, a tecnologia é apenas uma das ferramentas pelas quais esse objetivo pode ser atingido. A inovação é, portanto, muito mais ampla, abrange todos os processos de trabalho relacionados à melhoria do serviço prestado, independentemente de envolverem ou não o uso de tecnologia.

Nessa perspectiva, *innovar* não significa apenas buscar mudanças, nem tampouco buscar “novidades tecnológicas”. Significa buscar e implementar somente as mudanças, tecnológicas ou não, que possam contribuir para aumentar a satisfação do usuário, inclusive diante de desafios e adversidades. Já são clássicos e repisados os exemplos de empresas outrora gigantes em seus ramos de negócios, como a Kodak e a Blockbuster, que desapareceram do mercado por não conseguirem se adaptar às novas necessidades de seus clientes.

Daí se infere que a inovação não é somente *fazer* algo, mas ter uma certa atitude, uma certa cultura, que torne a organização suficientemente flexível para reinventar-se sempre que necessário. Dentre as inúmeras qualidades esperadas de uma organização inovadora, algumas das mais importantes são: a *adaptabilidade* a novas circunstâncias, a *curiosidade* e a *criatividade* para buscar novas soluções, a *empatia* para compreender bem as necessidades e os anseios do usuário final do produto ou serviço oferecido, e a *agilidade* para fazer as alterações necessárias em tempo hábil.

Nos primeiros dias do isolamento social, o professor Vladimir Passos de Freitas, em sua coluna no Conjur<sup>12</sup>, arriscou algumas previsões sobre o que mudaria no Judiciário com a pandemia: a consolidação do teletrabalho, o uso intensivo da tecnologia na prática de atos processuais, a revisão do conceito de comarca, pela superação do critério da territorialidade e maior ênfase à divisão do trabalho por especialização, o

---

11 Princípios da inovação judicial: a Justiça como serviço. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial>. Acesso em: 25 fev. 2021.

12 O Judiciário não será o mesmo depois do coronavírus. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar29/segunda-leitura-judiciario-nao-mesmo-depois-coronavirus>. Acesso em: 24 fev. 2021.

crescimento do informalismo e a simplificação da linguagem. Se bem examinadas, todas essas tendências podem ser compreendidas como desafios de inovação. Por isso é que, ao retomar as previsões do professor Vladimir quase um ano depois, Leonardo Resende Martins sublinhou a importância dos laboratórios de inovação nesse processo de transformação, como espaços onde problemas complexos podem ser enfrentados de forma criativa e colaborativa:

Diante de problemas de inédita complexidade, é preciso inovar! E é preciso inovar com profissionalismo. Marcado por uma cultura demasiadamente formalista e hierarquizada, o Judiciário nunca foi um ambiente muito amistoso à inovação. Felizmente esse cenário está mudando. E tal como ocorreu com os centros de inteligência, o protagonismo nesse quesito também partiu da magistratura de primeiro grau e, posteriormente, encontrou ressonância na cúpula. Em 2017, foi criado o iJusPLab, o laboratório de inovação da Justiça Federal em São Paulo, o primeiro da Justiça brasileira. Trata-se de um espaço concebido para estimular a criatividade, mediante a utilização de metodologias, como o *design thinking*, produzidas para viabilizar o correto diagnóstico de problemas, o levantamento das informações necessárias para avaliação das alternativas de equalização da situação posta, o desenvolvimento de protótipos a serem submetidos a testes quanto à sua eficácia, chegando, enfim, à entrega da solução mais amoldada ao caso, tendo em mente, a todo instante, o foco no usuário e a perspectiva inovadora. Nos anos seguintes houve uma célere expansão dos laboratórios de inovação no Judiciário, culminando com a instituição, pelo CNJ, do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), um passo decisivo para tentar superar a imagem de uma Justiça pesada, morosa e desatualizada, posicionando-a favoravelmente para enfrentar os desafios que o futuro reserva.<sup>13</sup>

## 2.2. O que são os laboratórios de inovação

Segundo Álvaro Gregório, laboratórios de inovação em governo são, ao contrário do que se imagina, entidades centenárias, tendo sido o primeiro deles criado em 1916, nos Estados Unidos da América<sup>14</sup>. A finalidade desses laboratórios é disponibilizar “um espaço híbrido onde governo, universidades e empresas podem encontrar, em conjunto, soluções e oportunidades de inovação, onde funcionários, empresários e pesquisadores aprendem mutuamente, onde, mesmo internamente, a multidisciplinaridade seja utilizada para o entendimento completo dos problemas complexos”<sup>15</sup>.

---

13 **O que o Judiciário aprendeu com a pandemia e o que ficará de bom:** partes I e II. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-10/segunda-leitura-judiciario-aprendeu-pandemia-ficara-bom-parte> e <https://www.conjur.com.br/2021-jan-17/segunda-leitura-judiciario-aprendeu-pandemia-ficara-bom-parte>. Acesso em: 24 fev. 2021.

14 Um laboratório de inovação no Judiciário: porque e o que. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário:** conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 59-77.

15 *Ibidem.*

Não se trata necessariamente de um espaço físico, mas de um espaço institucional, onde esses encontros e trabalhos conjuntos possam ser executados de forma legítima e organizada. Além disso, trata-se de um espaço qualificado pela experimentação e pela “liberdade para o erro”, em que o experimento serve ao propósito de “inventar para o futuro”<sup>16</sup>.

Nessa definição, merecem destaque os seguintes pontos: (i) experimentação; (ii) problemas complexos; e (iii) multidisciplinaridade.

A experimentação, como dito acima, significa sobretudo “liberdade para errar”. É aqui que os laboratórios de inovação mais se aproximam do seu modelo inspirador, que são os laboratórios dos grandes inventores e cientistas. Um experimento que falha não representa o fracasso de um empreendimento, mas uma oportunidade de conhecimento e de antecipação de riscos. Os laboratórios de inovação costumam guiar-se muito pelo lema das *startups*: “Erre cedo, erre barato”, ou seja, esperam – e até mesmo desejam – cometer erros no contexto de experimentação e de aprendizado, a fim de evitar que erros sejam depois cometidos na fase de execução dos projetos, quando eles se tornam caros e indesejáveis.

Esse aspecto “experimental” dos laboratórios de inovação talvez seja o mais difícil de assimilar no Poder Público, pois a legalidade estrita é incompatível com a ideia de “liberdade para errar”. Cumpre notar, todavia, que os laboratórios não atuam em contextos de legalidade estrita, não tomam decisões, nem praticam outros atos de gestão. Sua atuação restringe-se ao estudo de problemas complexos e à prospecção de soluções para tais problemas. Nessa perspectiva, a experimentação consiste em levantar hipóteses sobre as necessidades e os desejos dos usuários, criar protótipos e MVPs para ilustrar o funcionamento das soluções pretendidas, criar métricas de sucesso, testar hipóteses em situações total ou parcialmente simuladas, em ambiente controlado, colher dados adicionais por meio de questionários e entrevistas etc.

Segundo o *site Usability.gov* protótipo é:

o “rascunho de um produto que permite explorar suas ideias e mostrar a intenção por trás de um recurso ou o conceito geral de *design* para os usuários antes de investir tempo e dinheiro no desenvolvimento. Um protótipo pode ser qualquer coisa, desde desenhos em papel (baixa fidelidade) a algo que permite clicar em algumas partes do conteúdo para um *site* em pleno funcionamento (alta fidelidade).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.usability.gov/how-to-and-tools/methods/prototyping.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

Para Eric Ries, em entrevista concedida à Venture Hacks, em 23 de março de 2009, MVP (*Minimum Viable Product*, produto de viabilidade mínima) é um “produto que tem apenas os recursos necessários (e não mais) para satisfazer as necessidades dos *early adopters* [...]”<sup>18</sup>, expressão que designa os primeiros usuários de uma solução, que acreditam no projeto e estão dispostos a contribuir para o seu sucesso dando seu *feedback* aos desenvolvedores<sup>19</sup>.

O uso de protótipos e MVPs no desenvolvimento de *softwares* pode servir para ilustrar melhor esse ponto. A página Usability.gov, ao tratar da construção de um *site*, explica que:

é muito mais barato alterar um produto no início do processo de desenvolvimento do que fazer alterações depois de desenvolver o *site*. Portanto, você deve considerar a construção de protótipos no início do processo. A prototipagem permite que você reúna *feedback* dos usuários enquanto você ainda está planejando e projetando seu *site*.<sup>20</sup>

Os MVPs têm propósito similar, com a única diferença de que representam versões funcionais do produto pretendido. Eric Ries explica que a utilidade dos MVPs está em permitir “uma volta completa do ciclo construir-medir-aprender, com o mínimo de esforço e o menor tempo de desenvolvimento”<sup>21</sup>. Segundo o mesmo autor:

ao contrário do desenvolvimento de produto tradicional, que, em geral, envolve um período de incubação longo e ponderado e aspira à perfeição do produto, o objetivo do MVP é começar o processo de aprendizagem, não terminá-lo. Diferentemente de um protótipo ou teste de conceito, um MVP é projetado não só para responder a perguntas técnicas ou de *design* do produto. Seu objetivo é testar hipóteses fundamentais do negócio.<sup>22</sup>

Outro aspecto importante dos laboratórios de inovação, como já mencionado, é lidar com problemas complexos. Uma vez que os laboratórios não substituem os gestores, mas lhes servem tão somente de apoio, seria desperdício de tempo submeter-lhes problemas simples, com soluções óbvias ou já prescritas em lei. Os laboratórios prestam um serviço melhor quando utilizados para (i) analisar de modo mais detido os problemas complexos, na busca daquilo que se costuma chamar de “causa-raiz”;

---

18 RIES, Eric. **What is the minimum viable product?** Entrevista para Venture Hacks. 23 mar. 2009. Disponível em: <https://venturehacks.com/minimum-viable-product>. Acesso em: 13 set. 2020.

19 RIES, Eric. **A startup enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012. e-Book Kindle, pos. 173.

20 Disponível em: <https://www.usability.gov/how-to-and-tools/methods/prototyping.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

21 RIES, Eric. **A startup enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012. e-Books Kindle, pos. 1380.

22 Idem, pos. 1695.

e (ii) propor soluções criativas para esses problemas, visando à simplicidade, à economicidade e à efetiva utilidade para o usuário final. Daí serem frequentemente utilizadas nos laboratórios de inovação as metodologias de *design*, concebidas para criar soluções úteis, centradas nas pessoas, e que sejam ao mesmo tempo simples e econômicas.

A última característica destacada é a da “multidisciplinaridade”. Por servirem de espaço de diálogo, os laboratórios de inovação permitem reunir pessoas com as mais diversas formações, o que proporciona pontos de vista distintos e enriquecedores sobre um mesmo problema. O diálogo e a multidisciplinaridade envolvem também a prática do trabalho colaborativo, que pode desenvolver-se tanto entre os membros da própria organização, como entre estes e colaboradores externos. Nesse último caso, tem-se o que se chama de “inovação aberta”.

### 2.3. O iJusLab

O iJusLab é o primeiro laboratório de inovação do Judiciário brasileiro. Como explicou um de seus idealizadores e fundadores, Paulo Cezar Neves Junior:

foi concebido como um espaço de produção provido de instalações e equipamentos próprios para estudos, pesquisas, criação e desenvolvimento de projetos e programas, com uso de metodologias e técnicas colaborativas que propiciem a resolução de problemas complexos, tais como *design thinking*, modelagem de serviços e uso de plataformas de inovação aberta, oficinas para a resolução de problemas concretos do âmbito da atuação governamental, apoio à gestão, lançamento e maturação de projetos, envolvendo ações de *coaching*, realização de pilotos e de modelagem de estrutura de gestão, tomando como paradigma o Laboratório de Inovação em Governo – iGovLab, do governo do Estado de São Paulo<sup>23</sup>.

Não se trata, contudo, de um projeto isolado, desvinculado do restante da administração. O iJusLab é parte de um *framework* de inovação, de toda uma nova estrutura de gestão denominada “Programa iNovaJusp”, baseada no tripé: gestão estratégica, gestão da inovação e governança integrada e participativa<sup>24</sup>.<sup>25</sup> Como afirma Álvaro Gregório, um *framework* de inovação é fundamental para “[dar] sentido à ação da área, demonstrando significados, princípios e valores a serem compartilhados pela

23 iJusLab: origem, evolução e perspectivas. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário.** São Paulo: Blucher, 2019. p. 95-112.

24 ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. A mudança cultural da gestão judicial: inovação como base da busca da excelência do serviço público. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário.** São Paulo: Blucher, 2019. p. 41-58.

25 Mais informações sobre o “Programa iNovaJusp” podem ser obtidas em: <https://www.jfsp.jus.br/inovajusp>. Acesso em: 26 fev. 2021.

organização, estabelecendo amplitudes, formatos de parcerias e aprendizagem social que caracteriza o novo tema.”<sup>26</sup> Assim, sem esse contexto mais amplo, as chances de sucesso do iJusPLab seriam menores, pois “um programa de inovação [...] desarticulado [...] será levado lentamente ao isolamento e ao descrédito da organização, onde tantas boas ideias mal implementadas agonizam<sup>27</sup>.

Além disso, um *framework* de inovação facilita a disseminação de uma nova cultura organizacional propícia ao trabalho colaborativo, em que o laboratório não é visto como um setor a mais no organograma da instituição, ou como um escritório de projetos, e sim como um espaço institucional de comunicação entre todos os setores, onde gestores e usuários podem dialogar e construir em conjunto novas soluções para os problemas de interesse comum.

Em seus poucos anos de existência, o iJusPLab inspirou a criação de outros 26 laboratórios de inovação no Poder Judiciário, aí incluídos os do CNJ e das associações de magistrados, os quais formam hoje uma rede que atua frequentemente em conjunto.

### 2.3.1. Projetos que nasceram no iJusPLab e que auxiliaram na gestão interna da crise sanitária

O iJusPLab já iniciou ou incubou algumas dezenas de projetos. *Grosso modo*, esses projetos, assim como todas as demais atividades do laboratório, podem ser classificados em três grandes grupos: (i) inovação em gestão; (ii) inovação tecnológica; e (iii) inovação aberta. A seguir, observando essa tripartição, descrevemos brevemente os projetos que de algum modo auxiliaram ou auxiliarão a administração da Justiça Federal da 3ª Região na gestão interna da crise sanitária. Importante observar que os três grupos de atividades acima mencionados não são estanques, mas interdependentes. Assim, alguns projetos poderiam ser incluídos em mais de um grupo e a inclusão em apenas um deles se deve tão somente à necessidade de melhor organizar a exposição.

#### 2.3.1.1. Inovação em gestão

*Programa e-Vara*. O primeiro grande projeto concebido no iJusPLab foi inicialmente denominado “Rede PJe” e atualmente chama-se “Programa e-Vara”. Como explicado no *website* do projeto, o seu propósito é “repensar a estrutura organizacional do Poder Judiciário Federal em sintonia com a implantação do processo judicial eletrônico

---

<sup>26</sup> Um laboratório de **inovação no Judiciário**: porque e o que. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 59-77.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

PJe e com os valores da nova gestão pública, especialmente com foco no usuário dos serviços”<sup>28</sup>.

Em linhas gerais, depois de ciclos extensos de oficinas de *Design thinking*, prospecção de outras soluções similares e audiências públicas que contaram com a participação de magistrados, servidores, advogados e outros usuários externos, concebeu-se um modelo cujo núcleo é “o compartilhamento de infraestrutura e de recursos humanos, a fim de atender às necessidades das unidades jurisdicionais e dos usuários, por meio da criação de centrais especializadas na execução de tarefas”<sup>29</sup>. De modo mais específico, propôs-se a “criação de uma estrutura de apoio para execução de tarefas sem cunho decisório”<sup>30</sup>, que seria composta por uma Central de Processamento Eletrônico (CPE). As Varas atendidas pela CPE, denominadas “e-Varas”, teriam seu quadro reduzido, mas passariam a “focar em atividades de cunho jurisdicional, de planejamento da condução dos processos e da gestão do acervo”<sup>31</sup>.

O Programa e-Vara foi aprovado pelo Conselho da Justiça Federal da 3ª Região por meio do Provimento CJF3R nº 34, de 10 de outubro de 2019<sup>32</sup>, cujo art. 2º prevê as seguintes diretrizes:

- Art. 2º Para implantação do Programa e-Vara, serão observadas as seguintes diretrizes, sem prejuízo de outras determinações em atos próprios:
- I – preservação da autonomia e independência judicial das unidades jurisdicionais afetadas, especialmente quanto à gestão do acervo, instrução dos processos e conteúdo das decisões;
  - II – racionalização da estrutura disponível, em busca de eficiência nos resultados, mediante compartilhamento de recursos humanos e materiais, bem como da especialização e padronização de tarefas repetitivas;
  - III – formação de uma rede colaborativa e integrada, para fins de equalização dos recursos disponíveis de acordo com a carga de trabalho em cada unidade;
  - IV – regionalização compatível com o grau de interiorização da Justiça Federal na 3ª Região;

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/programa-e-vara>. Acesso em: 26 fev. 2021.

<sup>29</sup> **Relatório final do projeto.** Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/GADI/programa-e-vara/projeto-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos\\_dir/Conselho%20da%20Justi%C3%A7a/Provimentos/2019/Provimento0034.htm](https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos_dir/Conselho%20da%20Justi%C3%A7a/Provimentos/2019/Provimento0034.htm). Acesso em: 26 fev. 2021.



- V – permanente identificação e mapeamento de tarefas e dos processos de trabalho no ambiente do PJe, bem como das possibilidades de automação de rotinas e de introdução de instrumentos de inteligência artificial;
- VI – diálogo permanente entre as instâncias que vierem a compor o Programa e-Vara, mediante qualificação das deliberações, a partir de olhares plurais e múltiplos, adotando, sempre que possível, as técnicas de construção de consensos;
- VII – preocupação global e integrada com o ambiente de trabalho, especialmente com o impacto do uso das tecnologias sobre a saúde dos servidores e magistrados;
- VIII – criação de indicadores para mensuração e monitoramento da produtividade no interior do Programa e-Vara e da satisfação de servidores e usuários;
- IX – abertura de canais para participação de magistrados, servidores e usuários no que concerne à apresentação de sugestões, críticas e reclamações;
- X – implantação progressiva e paulatina, priorizando-se a localização de CPEs em subseções voluntárias e varas com elevado grau de virtualização do acervo, iniciando-se com projetos-piloto;
- XI – transparência no funcionamento do modelo, mediante a disponibilização de informações sobre estrutura, fluxos, recursos disponíveis e resultados alcançados;
- XII – instituição de programa permanente que permita a rápida identificação de problemas e a busca imediata de soluções complementares, visando ao aperfeiçoamento do modelo.

Definiu-se, ainda, um sistema de governança em rede, com um Juiz Federal Coordenador e um Comitê Gestor Regional por CPE (art. 4º), cada qual vinculado ao Juiz Federal Coordenador do Programa e-Vara e a um Comitê Gestor central (art. 3º).

Para implantação do Programa e-Vara, foi criado um projeto-piloto na Subseção Judiciária de Santos a partir de 3 de fevereiro de 2020 (art. 5º), sob a Coordenação do Juiz Federal Décio Gabriel Gimenez. Passado um ano da implantação desse piloto, os resultados foram bastante positivos, com redução de 23% no tempo médio de espera dos processos no acervo das e-Varas e redução do tempo médio de triagem dos processos de 30 dias para zero<sup>33</sup>.

Importante notar que mais de 90% do período de funcionamento do piloto coincidiu com o período de pandemia, o que demonstra que bons modelos organizacionais podem assegurar aumento de produtividade no Judiciário mesmo em situações de crise.

---

<sup>33</sup> **Justiça em revista**, ed. 81, ano XV, fev. 2021. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/revista/2021/JR0081.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

*Espaço de Inovação e Inteligência.* Um dos lemas frequentemente recitados aos visitantes do iJusPLab é “pessoas e cultura organizacional mais que tecnologia, cargos e funções”. De fato, não se constrói um projeto de inovação sólido sem antes formar uma equipe engajada e motivada. Os primeiros laboratoristas descreveram bem como esse processo ocorreu no iJusPLab:

Dentro desta linha, a Justiça Federal de São Paulo (JFSP) formou um grupo multidisciplinar, com servidores das áreas de biblioteca, comunicação, capacitação e gestão pública. A partir daí a Instituição capacitou esses servidores em oficinas de *Design thinking* e no Programa Interinstitucional de Inovação em Governo – HubGov, evento anual que acontece simultaneamente em diversas regiões do país. Nele foram abordados temas e matérias como: *Team building*, Liderança, *Design thinking*, Empreendedorismo Público, *Design* de Processos, Comunicação Pública e Tecnologias/Soluções voltadas para o serviço público. Ao fim desse processo, o grupo ampliou seu alcance e sua estrutura, antes dispersa, sendo oficializado em uma única Subsecretaria, institucionalizando assim o trabalho colaborativo e multidisciplinar.<sup>34</sup>

Portanto, o iJusPLab não surgiu como um órgão a mais na estrutura da Seção Judiciária de São Paulo. Primeiro, surgiu como uma equipe e essa equipe, à medida que foi adquirindo conhecimento e experiência, permitiu que o laboratório fosse incorporado a uma estrutura organizacional formal. Essa estrutura organizacional formal, por sua vez, constitui em si mesma uma novidade. Trata-se de um órgão multidisciplinar, que reuniu as áreas de comunicação social, biblioteca, capacitação e inovação tecnológica, antes isoladas, sob o nome de “Subsecretaria de Comunicação, Conhecimento e Inovação”. A ideia de criação desse novo órgão partiu dos próprios laboratoristas, no projeto “#TodosJuntos”, que inicialmente visava apenas melhorar a comunicação interna e ao final se transformou em um plano ousado, mas muito bem concebido, para integrar serviços e promover o trabalho colaborativo entre áreas afins.

A Subsecretaria estava criada, mas os espaços existentes na Seção Judiciária de São Paulo não eram condizentes com o novo espírito de integração e colaboração. As salas de trabalho eram compartimentadas, projetadas para que os diversos setores trabalhassem isolados uns dos outros. Surgiu daí a ideia de criar o Espaço de Inovação e Inteligência, instalado no 11º andar do Fórum Pedro Lessa, na Avenida Paulista, para reunir a equipe da Subsecretaria e, ao mesmo tempo, prover instalações adequadas para as reuniões do Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo, órgão que não integra a inovação, mas que utiliza os serviços da equipe para o desempenho de suas atribuições. Nesse espaço, foram mantidas somente as divisões estruturais. No lugar de pequenas estações de trabalho isoladas, as equipes

<sup>34</sup> MARTINS JR., Hélio C. et al. A equipe de inovação do iJusPLab. In: GREGÓRIO, Álvaro et al. **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 223-236.

passaram a compartilhar mesas mais espaçosas, entremeadas a espaços de convivência para reuniões rápidas, ao estilo dos escritórios de *coworking*.

Apesar de ter sido inaugurado antes da pandemia e de ter sido concebido para que as pessoas estivessem sempre reunidas e não para que trabalhassem separadas, em casa, o Espaço de Inovação e Inteligência antecipa, de algum modo, o uso mais racional e compartilhado dos edifícios públicos em um contexto no qual o teletrabalho passará de exceção a regra.

*Reestruturação das Contadorias Judiciais, dos Distribuidores e Setores de Protocolo.* Na sequência do Programa e-Vara, outros projetos de racionalização dos serviços surgiram. Com o processo judicial eletrônico, a territorialidade deixou de ser importante como critério de divisão do trabalho. Mais importante passou a ser o critério de especialização.

Assim, não faz mais sentido que setores com as mesmas atribuições fiquem pulverizados pelas diversas subseções judiciárias. É muito mais racional unir esforços e possibilitar a colaboração entre servidores que realizam tarefas similares. Por que manter um contador isolado em uma subseção judiciária do interior e em outras subseções ter dois ou três contadores, quando todos eles juntos poderiam atender bem melhor às duas subseções simultaneamente? Por que contar com um distribuidor e um setor de protocolo por subseção judiciária se as petições são hoje enviadas eletronicamente? Melhor é que o serviço residual desses órgãos seja atribuído a um novo órgão unificado, que possa alocar de modo mais eficiente as tarefas, levando em conta toda a força de trabalho disponível.

Diante dessa realidade, em 2019 o iJuspLab recebeu a incumbência de ajudar a repensar a forma de organização dos setores de cálculo da Seção Judiciária de São Paulo. Desse projeto nasceu uma comissão de governança, formada por juízes e contadores, que vem uniformizando os critérios de cálculo e auxiliando a administração a decidir sobre a redistribuição de processos eletrônicos entre os contadores, para melhor equilibrar a carga de trabalho. A comissão foi também responsável por um estudo visando à unificação total dos setores de cálculo em um único órgão central, sem deslocamento dos contadores, os quais permanecerão prestando serviços a distância.

O iJuspLab também foi acionado para ajudar a repensar o papel dos distribuidores e dos setores de protocolo da Seção Judiciária de São Paulo. Após a realização de *workshops* e de pesquisa para conhecimento das atividades efetivamente exercidas por esses órgãos, a administração instituiu uma comissão para elaborar proposta de unificação, trabalho já concluído e entregue.

Apesar de não produzirem contribuição imediata no que se refere à crise sanitária, esses dois projetos de reestruturação gerarão ganho de eficiência a médio e longo prazo nos serviços prestados a distância.

*Repensando o atendimento no Juizado Especial Federal de São Paulo.* Em abril de 2020, a pedido do JEF de São Paulo, o iJuspLab realizou duas oficinas para ajudar a repensar o atendimento no período de isolamento social. Dessas oficinas resultou um novo fluxo de atendimento por telefone, e-mail e aplicativo de *chat*. As oficinas deram início também à prospecção e implementação de uma nova forma de atendimento por *chatbot*, referida abaixo, na parte em que tratamos da Incubadora de Soluções Tecnológicas.

### 2.3.1.2. Inovação tecnológica

*Equipe de Gestão de Dados.* No ato normativo que disciplina o iNovaJusp<sup>35</sup> o conceito de gestão de dados está definido como:

o esforço de coletar, integrar e analisar os dados produzidos ou utilizados no desempenho das atividades administrativas e judiciais, estruturados ou não, provenientes de fontes diversas e heterogêneas, a fim de torná-los prontamente disponíveis aos órgãos gestores que deles necessitarem, com a devida preservação do sigilo legal.

Os objetivos da gestão de dados são: (i) subsidiar a tomada de decisões gerenciais, mediante análise situacional e identificação de causas e tendências; (ii) automatizar a apuração de métricas de desempenho e outros indicadores numéricos importantes para a tomada de decisões gerenciais; e (iii) automatizar e aprimorar fluxos de trabalho.

A Equipe de Gestão de Dados é multidepartamental, composta exclusivamente de voluntários, criada com o objetivo de promover a cultura de gestão de dados na administração. Suas atribuições, previstas no art. 56 do ato normativo do iNovaJusp, são as seguintes:

(i) pesquisar, estudar e disseminar conhecimentos em gestão de dados, podendo, inclusive, propor e realizar cursos, palestras, seminários, encontros e outras atividades de treinamento e intercâmbio de ideias; (ii) prospectar, desenvolver e propor aos demais órgãos administrativos técnicas e soluções tecnológicas para melhorar a gestão dos dados produzidos e armazenados pela administração; (iii) auxiliar os demais órgãos da administração a gerir seus dados de modo eficiente, segundo os valores da inovação, dando-lhes assessoria e treinamento nessas áreas, podendo, inclusive, nesse contexto, propor alterações nos fluxos de trabalho; (iv) prospectar, desenvolver e propor aos demais órgãos da administração técnicas e soluções tecnológicas

<sup>35</sup> FORO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO. **Portaria nº 49**, de 10 de outubro de 2019.

para integração e análise de dados, a fim de melhorar a qualidade das informações destinadas a subsidiar as decisões dos gestores; (v) identificar dados indisponíveis e propor meios de disponibilizá-los; (vi) padronizar a forma como são armazenados, processados e disponibilizados os dados produzidos pela Administração, inclusive no tocante à identidade visual; (vii) criar e manter os repositórios de dados da Seção Judiciária de São Paulo em colaboração com a área de Tecnologia da Informação; e (viii) pesquisar, experimentar, desenvolver e implantar métodos de automação das atividades previstas nos incisos anteriores.

Apesar da adesão voluntária, sem qualquer contraprestação pelas atribuições adicionais, a equipe sempre contou com número expressivo de integrantes, oscilando entre 15 e 25, que têm como motivações principais:

(i) oportunidade de adquirir conhecimento sobre o universo da Ciência de Dados, disciplina que desperta muito interesse hoje em dia; (ii) oportunidade de participar de projetos de grande relevância, aumentando a experiência profissional; e (iii) oportunidade de participar de projetos que melhorem suas próprias condições de trabalho, já que está dentro do escopo da equipe desenvolver ferramentas de automação.

Até o momento, a Equipe de Gestão de Dados desenvolveu mais de 50 projetos, dos quais 37 foram concluídos, e recebeu três prêmios na área de inovação.

O conhecimento e a experiência acumulados por seus integrantes permitiram que a equipe prestasse auxílio à administração em questões relacionadas à análise situacional durante a pandemia. Dentre diversas outras atividades, a equipe auxiliou a área de estatísticas do Tribunal a desenvolver relatórios *on-line* de acompanhamento da produtividade da Justiça Federal da 3ª Região durante o período de isolamento social e criou painel com dados anonimizados para acompanhamento das condições de saúde dos servidores da Seção Judiciária de São Paulo. Além disso, atuou nas oficinas de *design* em que foram repensadas as atuais estruturas organizacionais dos setores de cálculo, distribuição e protocolo, mediante a prestação de auxílio na coleta de dados e criação de painéis de visualização para análise dos dados coletados.

*Incubadora de Soluções Tecnológicas.* Aos visitantes do iJuspLab, costuma-se dizer que a área de TI não produz inovação tecnológica. Isso deve soar paradoxal a muitos, porque, em geral, inovação é associada com tecnologia e é na área de TI que os especialistas em tecnologia estão alocados. Logo, é de lá que deveriam sair as inovações tecnológicas. Esse pensamento não leva em conta, no entanto, a missão principal da área de TI, que é manter a integridade, disponibilidade e segurança dos sistemas. Essa missão frequentemente entra em choque com as necessidades de mudança. Para alguém que tem o dever de manter tudo em funcionamento, a mudança é sempre um risco, um fator de insegurança.

Esse tipo de comportamento não é peculiar ao setor público. É algo universal e, por isso, registrado na literatura especializada. Trata-se de um fenômeno que produz conflitos dentro da própria área de TI, pois esta geralmente é constituída não apenas pelo pessoal de operações, responsável efetivamente por garantir o funcionamento do parque tecnológico, como também pelo pessoal de desenvolvimento, que tende a ser muito mais simpático às mudanças desejadas pelos usuários. Em outras palavras, a mesma resistência a mudanças que os usuários experimentam em relação à área de TI como um todo, o pessoal de desenvolvimento também experimenta em relação ao pessoal de operações<sup>36</sup>.

Quando não há consciência sobre a origem do problema e não se adotam as medidas necessárias para solucioná-lo – pois já existem práticas e ferramentas que resolvem boa parte desse atrito –, a tendência é que a área de TI se descole mais e mais das necessidades dos usuários. Esse descolamento frequentemente faz surgir entre os usuários insatisfeitos que tenham alguma familiaridade com tecnologia o que se pode denominar de “TI Paralela”<sup>37</sup>: esses usuários começam a construir suas próprias soluções “caseiras” ou a contratar serviços por conta própria, pondo em risco a segurança do parque tecnológico.

A Incubadora de Soluções Tecnológicas do iJuspLab foi concebida como um modo de minimizar esse problema na Seção Judiciária de São Paulo. A ideia é que, no lugar de dispersar esforços buscando, cada um por si, soluções “caseiras” para as necessidades ainda não atendidas, os usuários que desejam desenvolver suas próprias soluções ou propor novas ideias na área de tecnologia tenham um espaço em que possam fazê-lo de modo seguro, sob a forma de protótipos ou MVPs, com a supervisão e até mesmo o auxílio da área de TI.

Esse modelo tem dado bons resultados. A Incubadora conta hoje com doze integrantes, incluindo magistrados e servidores, e se reúne mensalmente com a área de TI para troca de informações e experiências, alinhamento de ações etc.

Durante a pandemia, graças ao auxílio prestado pela Incubadora, em conjunto com a área de TI, a Seção Judiciária conseguiu disponibilizar às pessoas que procuram os Juizados Especiais Federais sem a assistência de advogado um *chatbot* pelo qual recebem informações diretamente pelo WhatsApp. Também pela Incubadora saiu um projeto que permitiu a retomada das intimações das partes sem advogado por meio do aplicativo de *chat*.

---

<sup>36</sup> Para uma descrição detalhada desse conflito e das técnicas desenvolvidas para resolvê-lo (conhecidas como “DevOps”), ver: KIM, Gene *et al.* **Manual de DevOps**: como obter agilidade, confiabilidade e segurança em organizações tecnológicas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

<sup>37</sup> Tradução livre do termo *Shadow IT*.

### 2.3.1.3. Inovação aberta

Diz o ato que disciplina o iNovaJusp em seu art. 60:

Art. 60. A política de inovação aberta consiste na participação direta, nas atividades de inovação empreendidas na Seção Judiciária de São Paulo, na condição de colaboradores, dos usuários externos do serviço judiciário, especialmente advogados, partes, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, e da sociedade em geral, inclusive universidades, centros de pesquisa, laboratórios de inovação do setor público e privado e outros agentes de inovação, a fim de aprimorar os serviços prestados pela Justiça Federal e conferir maior legitimidade às soluções adotadas.

No período da pandemia, as principais atividades de inovação aberta do iJuspLab foram realizadas com a Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, com o CNJ – Conselho Nacional de Justiça e com o iLabTRF3 – Laboratório de Inovação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Com a Dataprev, o iJuspLab criou um protótipo de aplicativo denominado “JEF em Casa”, pelo qual a parte sem advogado poderia receber intimações, obter informações sobre os seus processos ou sobre os serviços da Justiça Federal e praticar atos processuais, como peticionar e juntar documentos, sem precisar deslocar-se até o Fórum. O aplicativo, no entanto, ainda não entrou em desenvolvimento.

Com o CNJ, o iJuspLab foi convidado a colaborar em dois projetos. O primeiro deles foi o levantamento dos requisitos para a criação de ferramenta de implantação automática de benefícios assistenciais e previdenciários integrada ao PJe. Essa ferramenta, quando concluída, tornará possível a implantação dos benefícios em 24 horas da expedição da ordem judicial. O segundo projeto consistiu em definir os requisitos para o desenvolvimento de uma ferramenta de inteligência artificial que será utilizada na identificação de casos de prevenção e também para anotar os dados que serão utilizados para a criação da ferramenta.

Por fim, em conjunto com o iLabTRF3, o iJuspLab realizou diversas atividades na área de inteligência artificial, em especial, a melhoria de uma ferramenta preexistente, denominada SIGMA, que auxilia os magistrados na escolha de modelos de decisões, sentenças e votos, e a elaboração de um manual de conformidade para validação ético-jurídica dos modelos de inteligência artificial produzidos pelos dois laboratórios de inovação.

A melhoria no SIGMA consistiu na criação de um novo modelo de IA, denominado SINARA, que identifica a fundamentação jurídica em peças processuais, fornecendo ao SIGMA critérios mais sólidos para a classificação dos modelos de decisões, sentenças e votos.

Os projetos realizados com o CNJ e o iLabTRF3, embora não relacionados diretamente à pandemia, são contribuições importantes ao processo de transformação digital do Judiciário.

## 2.4. Inovação e conciliação

A utilização de métodos inovadores permitiu também a manutenção do programa de conciliação da Justiça Federal da 3ª Região. Tão logo foi inviabilizada a realização de audiências de conciliação presenciais, duas frentes de trabalho foram iniciadas para que não houvesse a interrupção dos trabalhos: a virtualização das audiências e a Plataforma Interinstitucional de Conciliação – COVID-19.

A articulação com os grandes litigantes da Justiça Federal foi fundamental. Ainda em março de 2020, o Gabinete da Conciliação do TRF3 – GABCON realizou reuniões com a AGU, PRU, PFN, INSS, CEF, Conselhos de Fiscalização Profissional para reiterar o apoio do Tribunal às ferramentas eletrônicas e estimular seu uso.

Ainda que a realização de atos processuais por meio eletrônico não seja algo novo na legislação, a edição da Resolução nº 343, da Presidência do TRF3, em 14 de abril de 2020, trouxe segurança aos magistrados para o uso de videoconferência nas audiências. O Gabinete da Conciliação do TRF3 e as Centrais de Conciliação passaram a estimular o uso dessas ferramentas entre as partes, e diversos projetos de rodadas de conciliação foram realizados durante o ano, com o uso do Microsoft Teams, do Cisco Webex Meeting e, mesmo, do WhatsApp. Em uma delas, na Cecon-SP, sob a coordenação do Juiz Federal Bruno Takahashi, de 137 audiências designadas em ações de pessoas físicas contra a Caixa Econômica Federal, foram firmados 106 acordos.<sup>38</sup> Durante a Semana Nacional de Conciliação, a Justiça Federal da 3ª Região realizou o maior número de acordos dentre os tribunais do país, recebendo menção honrosa do Conselho Nacional de Justiça na entrega do prêmio “Conciliar é Legal”<sup>39</sup>.

Identificando a possibilidade de ingresso de grande quantidade de feitos tendo como pano de fundo a COVID-19, no início de abril de 2020 o GABCON criou a Plataforma Interinstitucional de Conciliação – COVID-19. Nela, reuniões periódicas por meio eletrônico unem entes públicos com atribuições no combate à pandemia em várias esferas, bem como órgãos de representação judicial de entes que podem ser demandados, dentre outros. O objetivo é tratar de temas que detenham potencial de multiplicidade de ações judiciais e encontrar mecanismos para o seu enfrentamento mais eficaz, bem como debater temas que poderiam ser objeto de ações

<sup>38</sup> Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/395354>. Acesso: em 25 fev. 2021.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias-intranet/Noticias/Noticia/Exibir/405004>. Acesso em: 25 fev. 2021.



coletivas, buscando soluções antecipadas que possam evitar o ajuizamento dessas ações complexas. Participam da plataforma o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria Regional da União, o Ministério Público do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, a Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, a Procuradoria do Município de São Paulo, a Secretaria da Saúde do Município de São Paulo. Outros órgãos já participaram de reuniões, de acordo com o tema envolvido, dentre eles o Ministério da Saúde, o Ministério da Cidadania, o Instituto Butantan.

Dentre os temas já tratados na plataforma, pode-se destacar a entrega de medicamentos pelas farmácias públicas durante a pandemia, a habilitação de leitos de UTI, o fornecimento de informações pelos órgãos públicos e o desenvolvimento de fluxo para as ações ou reclamações pré-processuais versando sobre o pagamento do benefício emergencial – disponível a qualquer cidadão, em formulário *on-line*.

Os dados referentes aos casos submetidos à Plataforma Interinstitucional e todos os casos que tratam de assuntos relacionados à COVID-19 também são acompanhados por painel desenvolvido pelo TRF3 com o apoio do iLabTRF3 e do iJusLab, disponível na página do Tribunal.

## 2.5. Inovação e escolas judiciais

O teletrabalho forçado fez com que a Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região (EMAG) e a Escola de Servidores da Justiça Federal de São Paulo se reinventassem. Cursos a distância já faziam parte do escopo das escolas, mas, com os novos protocolos e o isolamento social, foi necessário ampliar o uso da tecnologia e das ferramentas digitais para dar continuidade às ações que promovem a formação, atualização e aperfeiçoamento de magistrados e servidores.

Para atender às novas demandas surgidas a partir de março de 2020, foi necessário reformular completamente a sistemática de trabalho e o formato dos cursos, adaptar-se às exigências do momento pandêmico e desenvolver novas habilidades.

*Conexão* passou a ser não só a palavra-chave do momento, como também se tornou a tônica da Escola de Magistrados. A criação do perfil oficial, @EMAG\_trf3, no Instagram, e da página EMAGConecta, no sítio eletrônico do TRF3, deram os primeiros impulsos à nova fase. A Escola passou a concentrar suas atividades em três pilares: Conexões, vídeos de curta duração; Conect@dos, cursos e webinários; e ConexãoEMAG, com dicas da língua portuguesa.

Numa época em que há disseminação de informações desconstruídas e *fake news*, o conhecimento com base na ciência e na pesquisa é uma ferramenta importante

para o combate à desinformação. Nesse sentido, a EMAG convidou especialistas renomados para a discussão de temas relacionados ao exercício da magistratura durante a pandemia, além de outros assuntos de interesse de magistrados, servidores e da comunidade em geral. O uso da plataforma Microsoft Teams permitiu maior interatividade, assim como a transmissão pelo canal EMAG no YouTube ampliou o alcance dos eventos para o público em geral e para qualquer localidade em que é possível conectar-se à Internet.

A Escola de Servidores igualmente implantou mudanças, inclusive deslocando rubricas de orçamento para o reforço dos valores originalmente destinados às despesas com Instrutoria e Bolsas-servidores, com o que logrou a contratação, após pesquisa de interesse entre magistrados e servidores, de instrutores para cursos jurídicos voltados aos servidores, disponibilizados na plataforma Microsoft Teams e/ou na plataforma Moodle; e a realização de Programa de Incentivo à Especialização de Servidores, destinado ao custeio parcial de cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, em áreas de interesse da instituição, a servidores aprovados em processo seletivo.

O que no início parecia um desafio tornou-se superação, com vantagens: o baixo custo e a facilidade de acesso aumentaram a diversidade e a participação de palestrantes e de público.

A renovação da EMAG está presente também em seu novo logo, que traz as cores dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. A nova EMAG acompanha as evoluções tecnológicas, valoriza o ser humano como o centro de todo o saber e conecta-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável para o planejamento de suas atividades.

Neste ano de 2021, quando a EMAG celebra 30 anos de sua criação, a programação especial terá enfoque nas novas tecnologias como processo eletrônico, inteligência artificial, *Visual Law*, além dos ODS e outros assuntos alinhados com os valores da Escola. Será uma agenda voltada para uma sociedade mais justa em que o desenvolvimento sustentável seja uma realidade.

O empenho das escolas em buscar sempre as melhores formas de estabelecer conexões e transmitir conhecimento, respeitando todos os protocolos da ciência, demonstrou que com criatividade é possível superar os momentos de crise.

### 3. CONCLUSÃO

As ferramentas da tecnologia e os recursos da inovação são importantes aliados das organizações para o alcance dos melhores resultados no cumprimento de suas missões institucionais.

Com esse breve relato, buscou-se mostrar um pouco do que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região vem construindo no enfrentamento desse período de crise sanitária e na busca do aprimoramento da gestão em geral, visando à melhoria da prestação jurisdicional, de modo a propiciar o pleno acesso da população à proteção dos direitos protegidos pela Constituição Federal.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCHENEK, Antônio César; FREITAS, Vladimir Passos de; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. **Pesquisa internacional do Judiciário durante a pandemia de COVID-19**. Disponível em: [https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/IACA/Analise\\_portugues.pdf](https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/UCIN/inovajusp/IACA/Analise_portugues.pdf). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 3 dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm). Acesso em: 23 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**, ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 335**, de 29 de setembro de 2020. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Diário da Justiça do CNJ, Brasília, DF, n. 320, p. 2-6, 30 set. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 337**, de 29 de setembro de 2020. Dispõe sobre a utilização de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário. Diário da Justiça do CNJ, Brasília, DF, n. 320, p. 6-7, 30 set. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3498>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 345**, de 9 de outubro de 2020. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Diário da Justiça do CNJ, Brasília, DF, n. 331, p. 2–3, 9 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 372**, de 12 de fevereiro de 2021. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual”. Diário da Justiça do CNJ, Brasília, DF, n. 38, p. 2–3, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742>. Acesso em: 23 mar. 2021

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. General Services Administration. **Improving the User Experience**. Usability.gov. Disponível em: <https://www.usability.gov/>. Acesso em: 13 set. 2020.

FORO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO. **Justiça em revista**, ed. 81, ano XV, fev. 2021. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/revista/2021/JR0081.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

FORO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO. **Portaria nº 49**, de 10 de outubro de 2019. Consolida e revisa o Programa de Gestão e Inovação no âmbito da Justiça Federal de 1º Grau em São Paulo. Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região (apenas matérias administrativas), São Paulo, SP, n. 194, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/atos/portaria-2019-49.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FORO DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO. **Projeto Rede de Apoio ao Processamento Eletrônico**: texto preliminar. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/GADI/programa-e-vara/projeto-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. O Judiciário não será o mesmo depois do coronavírus. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-29/segunda-leitura-judiciario-nao-mesmo-depois-coronavirus>. Acesso em: 23 mar. 2021.

GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019.

KIM, Gene *et al.* **Manual de DevOps**: como obter agilidade, confiabilidade e segurança em organizações tecnológicas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

MARTINS, Leonardo Resende. O que o Judiciário aprendeu com a pandemia e o que ficará de bom: parte 1. **Revista Consultor Jurídico**, [on-line], São Paulo, 10 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-10/segunda-leitura-judiciario-aprendeu-pandemia-ficara-bom-parte>. Acesso em: 23 mar. 2021.

MARTINS, Leonardo Resende. O que o Judiciário aprendeu com a pandemia e o que ficará de bom: parte 2. **Revista Consultor Jurídico**. [on-line]. São Paulo, 17 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-17/segunda-leitura-judiciario-aprendeu-pandemia-ficara-bom-parte>. Acesso em: 23 mar. 2021.

RIES, Eric. **What is the minimum viable product?** Entrevista para Venture Hacks. 23 mar. 2009. Disponível em: <https://venturehacks.com/minimum-viable-product>. Acesso em: 13 set. 2020.

RIES, Eric. **A startup enxuta:** como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012, e-book Kindle.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Central de Conciliação de São Paulo promove acordos por whatsapp.** 1º jun. 2020. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/395354>. Acesso em: 25 fev. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Justiça Federal da 3ª Região registra aumento de produtividade em 2020.** 10 fev. 2021. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/405236>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **Provimento nº 34**, de 10 de outubro de 2019. Institui o Programa para o Processamento Judicial Eletrônico na Seção Judiciária de São Paulo (Programa e-Vara) e implanta a Central de Processamento Eletrônico na Subseção Judiciária de Santos (CPE-Santos). Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região, ed. 194/2019 (matérias administrativas), 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/Home/ListaColecao/9?np=2>. Acesso em: 23 mar. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **TRF3 é destaque em premiação da XI edição do “Conciliar é Legal”.** Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias-intranet/Noticias/Noticia/Exibir/405004>. Acesso em: 25 fev. 2021.

