

ACESSO À JUSTIÇA NO MERCOSUL*

Horácio Wanderlei Rodrigues**

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais. 2. As controvérsias entre particulares pertencentes a diferentes Estados-Partes. 3. As insuficiências existentes e as suas possíveis soluções. 4. Considerações finais.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Parece ser desnecessário destacar a importância da formação do Mercosul sob os aspectos político, econômico e social. É, entretanto, na

* *Este artigo é um recorte atualizado de um texto maior, denominado Mercosul: uma introdução aos protocolos que tratam de matéria processual, publicado na coletânea Solução de controvérsias no Mercosul (Porto Alegre, Liv. Advogado, 1997).*

** *Mestre e Doutor em Direito pela UFSC (SC), onde é Professor Titular de Teoria Geral do Processo e Coordenador de Cursos de Pós-Graduação em Direito Processual (em nível de especialização). Nessa IES já exerceu também os cargos de Coordenador do Curso de Graduação em Direito e a Coordenação dos Estágios desse mesmo Curso. Atualmente é Chefe do Departamento de Direito. Foi Professor Titular, Chefe de Departamento e Diretor da Faculdade de Direito da UNISC (RS) e Professor Titular da UNISUL (SC). Também professor convidado para cursos de Pós-Graduação da FDC (PR), da FURB (SC), do IBEJ (PR), da UESB (BA), da UFAL (AL), da ÚFF (RJ), da UFMA (MA), da UFPE (PE), da UNIMAR (SP), da UNIP (SP), da UNIPÊ (PB), da UNISC (RS), da UNISINOS (RS) e da UNIVALI (SC). Escreveu os livros Ensino jurídico: saber e poder, Ensino jurídico e direito alternativo, Acesso à justiça no direito processual brasileiro, Novo currículo mínimo dos cursos jurídicos e organizou as coletâneas Lições Alternativas de Direito Processual e Solução de Controvérsias no Mercosul. Publicou também vários artigos em coletâneas e revistas especializadas. Integrou, de 1996 a 1998, a Comissão do Exame Nacional de Cursos ("Provão") para a área de Direito. É consultor ad hoc do CNPq e das Comissões de Especialistas em Ensino Jurídico da SESU/MEC e do Conselho Federal da OAB.*

área do Direito que terão de ser fixados os seus contornos e os instrumentos pelos quais ele funcionará e terá suas controvérsias solucionadas. Entretanto, muito pouco se tem produzido, até o momento, sobre a questão específica dos mecanismos de solução das controvérsias que surgirem no seu seio.

Isso se deve, em grande parte, ao fato de que essas controvérsias só agora começam a se concretizar, tendo em vista que a institucionalização do Mercosul ocorreu somente em dezembro de 1994. Ou seja, é neste momento histórico que os problemas deverão começar a surgir na prática, fornecendo, então, o necessário material empírico para o estudo da efetividade dos instrumentos criados, mostrando a necessidade, ou não, do surgimento de outros.

Nesse sentido, este artigo buscará, fundamentalmente, descrever os instrumentos de solução de controvérsias entre particulares (pessoas físicas e jurídicas) já existentes no âmbito do Mercado Comum, bem como aqueles ainda em fase de implementação.

Essa visão panorâmica é insuficiente, mas frente a grande desinformação existente sobre o tema, passa a ser fundamental, como meio de fornecer subsídios iniciais para todos aqueles que ainda não tiveram oportunidade de acesso a esse conhecimento.

2. AS CONTROVÉRSIAS ENTRE PARTICULARES PERTENCENTES A DIFERENTES ESTADOS-PARTES

Não há, neste momento, no âmbito do Mercosul, nenhum instrumento efetivo de solução de controvérsias entre particulares, quer sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. Nesse sentido, continuam essas controvérsias a ser resolvidas pelos Poderes Judiciários dos respectivos Estados. Tendo em vista esse fato, guardam importância para essa temática cinco protocolos assinados no âmbito do Mercado Comum¹, a saber: (a) Protocolo sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual (Protocolo de Buenos Aires); (b) Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa (Pro-

1 Há também o Protocolo de Brasília que trata das controvérsias entre Estados-Partes e entre Estados-Partes e particulares, e o Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do Mercosul que trata de controvérsias entre particulares. Entretanto, esses tratados internacionais adotam soluções extrajudiciais, motivo pelo qual não serão analisados neste trabalho que se destina exclusivamente à análise da legislação no campo do Direito Processual Civil Internacional.

toocolo de Las Leñas); (c) Protocolo de Medidas Cautelares; (d) Protocolo sobre Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados-Partes do Mercosul (Protocolo de San Luis); (e) Protocolo sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo (Protocolo de Santa Maria). É a eles que serão dedicadas as linhas seguintes, destacando seus principais aspectos. Necessário ressaltar, com relação a esses Protocolos, que até esta data não entraram ainda em vigência os Protocolos de San Luis e Santa Maria.

2.1. Protocolo de Buenos Aires

O Protocolo de Buenos Aires possui por objetivo principal a fixação, entre os Estados que compõem o Mercosul, de regras comuns sobre jurisdição internacional em matéria contratual, visando, dessa forma, auxiliar no desenvolvimento das relações econômicas entre os respectivos setores privados. Seu campo de incidência é a jurisdição contenciosa internacional atinente aos contratos cíveis e comerciais celebrados entre particulares, incluídos nesse conceito tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas (art. 1º). Nesse sentido, sempre que o órgão jurisdicional de um Estado-Parte considere-se competente, tendo por base o estabelecido nesse Protocolo, satisfeito estará o requisito processual da jurisdição internacional (art. 3º).

A definição da jurisdição poderá ocorrer por eleição e, na sua ausência, por opção do autor. No que se refere à eleição de jurisdição, deverá ela ser realizada através de acordo escrito entre as partes em conflito (art. 4º). Prevê, também, o Protocolo, a possibilidade de prorrogação da jurisdição, quando proposta a ação em um Estado-Parte, o demandado, voluntariamente, de forma expressa ou tácita, a admita (art. 6º).

No que se refere à possibilidade de escolha do autor, denominada, no Protocolo, de jurisdição subsidiária, e que ocorrerá na ausência de acordo entre as partes, pode ele optar por propor a ação (art. 7º): (a) no lugar de cumprimento do contrato; (b) no domicílio do demandado; ou (c) no seu próprio domicílio ou sede social, quando comprovar que cumpriu a sua parte na obrigação. Complementarmente, o texto legal esclarece que as pessoas jurídicas quando celebrarem contratos em outro Estado-Parte que não o da sua sede, podem nele ser demandas (art. 11), bem como destaca que, sendo vários os demandados, a ação poderá ser proposta no domicílio de qualquer um deles (art. 12). O Protocolo também

estabelece regras básicas de fixação do lugar de cumprimento do contrato (art. 8º) e do domicílio (art. 9º), para fins de aplicação de suas normas.

Importante disposição está contida no artigo 4º, item 2, desse Protocolo, ao permitir, expressamente, a possibilidade de as partes optarem pela arbitragem, com o seguinte texto: “*Pode-se acordar, igualmente, a eleição de tribunais arbitrais*”.

2.2. Protocolo de Las Leñas

Busca o Protocolo de Las Leñas permitir a adequada implementação da cooperação e assistência jurisdicional² entre os Estados-Partes do Mercosul, em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa. Adota, para cumprir esse desiderato, a figura da autoridade central, órgão encarregado de receber e dar andamento aos pedidos de cooperação e assistência (art. 2º).

Estabelece a igualdade de tratamento processual entre os cidadãos e os residentes nos diversos Estados-Partes, assegurando-lhes, em todos eles, o livre acesso à jurisdição para a defesa de seus direitos e interesses (art. 3º). Proíbe, outrossim, a cobrança de qualquer valor (caução, depósito etc.), para o exercício desse acesso, quando definido em razão da qualidade de cidadão ou residente em outro Estado-Parte (art. 4º). Essas garantias são estendidas também às pessoas jurídicas.

A cooperação jurisdicional é prevista no Protocolo, com quatro objetivos diferenciados: (a) realizar diligências de simples trâmite (citações, intimações etc.); (b) receber ou obter provas; (c) reconhecer e executar sentenças e laudos arbitrais; e (d) informar o direito.

Quando o objetivo for realizar diligências de simples trâmite ou receber ou obter provas, o que se realizará através de carta rogatória, deverá ela ser cumprida de ofício pela autoridade jurisdicional competente do Estado requerido, somente podendo ser denegada quando a medida solicitada atente contra os princípios de ordem pública (art. 8º, 1ª parte). Esse cumprimento de ofício dispensa, inclusive, a intervenção da parte solicitante (art. 17). Salienta também, o Protocolo, que ela deve ser cumprida sem demora (art. 12). O seu cumprimento não implica, entretanto, o reco-

2 Também trata de cooperação jurisdicional, mas em matéria criminal, o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais. Como o tema desse Protocolo não se enquadra na opção metodológica adotada para a construção deste artigo, que se restringe à legislação na área do Direito Processual Civil Internacional, não será ele aqui analisado.

nhecimento da jurisdição internacional do juiz requerido (art. 8º, 2ª parte).

Tratando-se de carta rogatória destinada ao reconhecimento ou execução de sentença³ ou laudo arbitral, que também tramitará por intermédio da autoridade central, o que se tem a destacar é que a competência dos respectivos órgãos jurisdicionais, assim como o procedimento específico serão regidos pela lei do Estado requerido (art. 24).

No que se refere à informação do direito estrangeiro, ela ocorrerá a título de cooperação judicial, sem despesa alguma, desde que não contrarie disposições de ordem pública (art. 28), podendo também ser prestada por intermédio das autoridades diplomáticas ou consulares (art. 29). Destaque-se, outrossim, que a informação e o seu recebimento não implicam em obrigação de sua aplicação para qualquer dos Estados-Partes (art. 30).

2.3. Protocolo de Medidas Cautelares

O Protocolo de Medidas Cautelares⁴ tem por objeto, segundo o texto de seu artigo 1º, “*regulamentar entre os Estados-Partes do Tratado de Assunção, o cumprimento de medidas cautelares destinadas a impedir a irreparabilidade de um dano em relação às pessoas, bens e obrigações de dar, e fazer ou de não fazer*”. Essa tutela poder ser solicitada em processos de conhecimento e de execução, em matéria civil, comercial e tra-

3 Sobre a aplicabilidade desse Protocolo, no que se refere à utilização da Carta Rogatória como instrumento para homologação de sentença estrangeira já se manifestou o STF (Agravo Regimental em Carta Rogatória n. 7613-4 República Argentina), nos seguintes termos: “O Protocolo de Las Leñas (‘Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista, Administrativa’) não afetou a exigência de que qualquer sentença estrangeira — à qual é de equiparar-se a decisão interlocutória concessiva de medida cautelar — para tornar-se exequível no Brasil, há de ser previamente submetida à homologação do Supremo Tribunal Federal, o que obsta à admissão de seu reconhecimento incidente, no foro brasileiro, pelo juízo a que se requeira a execução; inovou, entretanto, a convenção internacional referida, ao prescrever, no art. 19, que a homologação (dito reconhecimento) de sentença provinda dos Estados partes (*sic*) se faça mediante rogatória, o que importa admitir a iniciativa da autoridade judiciária competente do foro de origem e que o *exequatur* se defira independentemente da citação do requerido, sem prejuízo da posterior manifestação do requerido, por meio de agravo à decisão concessiva ou de embargos ao seu cumprimento”.

4 Em manifestação de 1998 o STF negou aplicabilidade ao Protocolo de Medidas Cautelares, por não ter sido ainda promulgado por decreto do Presidente da República. Posteriormente, através do Decreto n. 2.626/98, foi promulgado pelo Presidente da República.

balhista (art. 2º), podendo ser preparatória, incidental ou garantidora da execução de uma sentença (art. 3º). Destaque-se que o cumprimento da medida cautelar não impõe o reconhecimento ou a execução da sentença definitiva (art. 10).

As medidas cautelares serão sempre solicitadas através de carta rogatória (art. 18) que pode ser transmitida por via diplomática ou consular, pelas próprias partes ou através da autoridade central (art. 19). Ao lado disso, contém o artigo 19 duas disposições que visam acelerar a sua tramitação: (a) que “*os juízes ou Tribunais das zonas fronteiriças dos Estados-Partes poderão transmitir-se, de forma direta, os ‘exhortos’ ou cartas rogatórias previstos neste Protocolo, sem necessidade de legalização*”, e (b) que “*não será aplicado no cumprimento das medidas cautelares o procedimento homologatório das sentenças estrangeiras*”. São eles, entretanto, de duvidosa aplicabilidade pelo Brasil, tendo em vista a disposição constitucional vigente sobre a matéria (art. 102, I, h)⁵.

O cumprimento das medidas cautelares proferidas por juízes de outros Estados-Partes do Mercosul, dentro de sua jurisdição internacional, deve ser realizado de acordo com a lei do lugar onde estiverem os bens ou residam as pessoas a que se apliquem (art. 4º). Estabelece o Protocolo que a admissibilidade da medida cautelar é regulada pela lei e julgada pelo Poder Judiciário do Estado requerente (art. 5º), sendo a sua execução e contracautela (ou respectiva garantia) regulada pela lei e julgada pelo Poder Judiciário do Estado requerido (art. 6º).

Como todos os demais protocolos, prevê também este a possibilidade da recusa do cumprimento de medida cautelar, quando manifestamente contrária à ordem pública (art. 17).

2.4. Protocolo de San Luis

O Protocolo sobre Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados-Partes do Mercosul foi assinado com o objetivo de oferecer, no âmbito desse Mercado Comum, um instrumento jurídico que garanta segurança, justiça e harmonia nas decisões proferidas em processos que versem sobre essa matéria.

5 Em manifestação de 1997, o STF (já referida na nota 3) reconheceu a possibilidade da utilização da Carta Rogatória como instrumento legítimo para o procedimento homologatório, no âmbito do Mercosul, mas negou a possibilidade da inexistência desse procedimento, bem como da possibilidade da transmissão direta em Comarcas das zonas fronteiriças.

Esse Protocolo define a jurisdição internacionalmente competente quando houver responsabilidade civil emergente de acidentes de trânsito ocorridos em um Estado-Parte envolvendo pessoas domiciliadas em outro, por dele terem participado ou resultarem atingidas (art. 1º).

A competência para julgar os processos civis atinentes ao objeto do Protocolo, por eleição do autor, é dos tribunais do Estado-Parte: (a) onde ocorreu o acidente; (b) do domicílio do demandado; e (c) do domicílio do demandante (art. 7º).

Além da definição da competência internacional, o Protocolo sobre matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados-Partes do Mercosul também contém normas de Direito Internacional Privado, definindo o direito material aplicável (arts. 3º a 6º), bem como as regras básicas de fixação do lugar do domicílio, para fins de aplicação de suas normas (art. 2º).

2.5. Protocolo de Santa Maria

O Protocolo sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo possui como pressuposto a necessidade de proteger os consumidores dos quatro Estados-Partes, através da adoção de regras comuns nessa matéria. Abrange as relações de consumo derivadas de contratos entre fornecedores de bens móveis ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários, excluídas aquelas decorrentes de contratos de transportes (art. 1º), quando fornecedor e consumidor vinculados no contrato sejam domiciliados em diferentes Estados-Partes, ou quando residentes no mesmo, a prestação da relação de consumo tenha ocorrido em outro Estado-Parte (art. 2º). Define também o que se considera domicílio para fins de sua aplicação (art. 3º), bem como que, para efeitos do Protocolo, as leis processuais aplicáveis serão as do lugar do processo (art. 10).

Relativamente à eficácia extraterritorial das sentenças, define o Protocolo que o pedido de reconhecimento ou execução da sentença proferida por juízo com jurisdição fixada na forma nele estipulada será transmitida por carta rogatória, via autoridade central (art. 11). Estabelece também que o requisito da jurisdição internacional para fins dessa eficácia será considerado satisfeito sempre que a decisão emanar de órgão com jurisdição internacional fixada de acordo com as regras nele estipuladas (art. 12).

No que se refere especificamente à jurisdição internacional, estabelece como juízo competente o do domicílio do consumidor, tanto nas

demandas em que for autor, como naquelas em que for réu (art. 4º). Fixa também soluções alternativas, de caráter excepcional, por vontade exclusiva do consumidor (art. 5º): (a) o Estado de celebração do contrato; (b) o Estado de cumprimento da prestação de serviço ou da entrega dos bens; e (c) o Estado de domicílio do demandado. Estabelece, outrossim, que havendo pluralidade de demandados, terá jurisdição o Estado-Parte do domicílio de qualquer um deles (art. 7º), e que possuindo o demandado mais de uma unidade ou representação, pode o consumidor optar por demandá-lo na de seu domicílio principal ou na da unidade ou representação que realizou as operações que geraram o conflito (art. 6º). A jurisdição para decidir da reconvenção será a do juízo com competência sobre a demanda principal (art. 8º).

Relativamente aos atos processuais praticados à distância, dispõe o Protocolo, em seu artigo 9º: (a) poderá o fornecedor, desde que permitido pela legislação do Estado-Parte do juízo competente, contestar e praticar os demais atos de defesa e recurso perante o juízo do seu próprio domicílio, o qual remeterá a documentação ao foro atuante; (b) a possibilidade descrita na letra anterior não se aplica se o fornecedor demandado possuir uma unidade ou qualquer espécie de representação no Estado-Parte do juízo competente; (c) a comunicação entre os órgãos jurisdicionais será realizada através das autoridades centrais; (d) a comunicação deverá conter as informações necessárias relativas ao direito aplicável às relações de consumo no Estado-Parte no qual tramita o processo, bem como sobre o seu direito processual; e (e) a faculdade assegurada ao fornecedor, de se defender perante o juízo do seu próprio domicílio, quando autorizado pela lei do Estado-Parte do juízo competente, não modifica as leis processuais a serem aplicadas nem a jurisdição internacional do Estado-Parte que a detenha.

Aspecto a ser destacado é o que consta do seu artigo 18: “*A tramitação da aprovação do presente Protocolo no âmbito de cada um dos Estados-Partes, com as adequações que forem necessárias somente terá início após a aprovação do ‘Regulamento Comum Mercosul de Defesa do Consumidor’ em sua totalidade, inclusive eventuais anexos, pelo Conselho do Mercado Comum*”. *Como isso ainda não ocorreu, o Protocolo aqui descrito não passa de uma vaga promessa, pois, segundo o texto legal transcrito, poderá ele ainda sofrer as alterações que forem necessárias frente a aprovação do Regulamento referido.*

3. AS INSUFICIÊNCIAS EXISTENTES E SUAS POSSÍVEIS SOLUÇÕES

A descrição efetivada do conjunto normativo vigente no Mercosul (ou em via de sê-lo), demonstra alguns problemas fundamentais, entre os quais se pode destacar, com referência aos conflitos entre particulares pertencentes a diferentes Estados-Partes, área na qual há a menor produção legislativa:

a) a opção por atribuir aos Poderes Judiciários dos Estados-Partes, a partir de critérios definidos de fixação da jurisdição internacional, a competência para solucionar as controvérsias existentes é adequada. Carece ela, entretanto, de um instrumento efetivo de uniformização das decisões, sob pena de se ter, em situações idênticas ou assemelhadas, decisões díspares, tendo em vista a posição adotada pela jurisprudência de cada Estado;

b) parece também precária a opção adotada, em matéria de cooperação judicial, que utiliza a carta rogatória, em sua configuração clássica, como instrumento único, *inclusive* em matéria cautelar e para homologação de laudo arbitral ou sentença. Essa crítica é pertinente, pelo menos no Brasil, devido a burocrática tramitação pela qual deve passar até a realização do seu objetivo. Nesse sentido, em relação ao disposto no artigo 102, inciso I, alínea *h* da Constituição Federal (competência originária do STF para processar e julgar: “*a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do exequatur às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu Presidente*”), os avanços trazidos em matéria do cumprimento de medidas cautelares (transmissão direta das cartas nas zonas fronteiriças e dispensa do procedimento homologatório das medidas cautelares estrangeiras) não terão aplicabilidade, a não ser que se modifique a interpretação que vem sendo dada ao texto da lei maior;

c) também é de se destacar que a fixação de competência internacional, na forma definida para a solução das controvérsias entre particulares pelo Protocolo de Buenos Aires, restringe-se às questões civis e comerciais, excluindo, expressamente (art. 2º), as questões relativas à falência e concordata, direito de família e sucessões, contratos de seguridade social, contratos administrativos, contratos de trabalho, contratos de venda ao consumidor, contratos de transportes, contratos de seguro e direito reais. Saliente-se que as questões relativas ao consumidor já estão, neste momento, merecendo estudos e propostas específicas, como as contidas no Protocolo de Santa Maria.

Apresentadas aquelas que se entende serem as principais insuficiências, busca-se agora apontar as soluções possíveis (?) para superá-las, ou ao menos minimizá-las. Nesse sentido:

a) há a necessidade, a curto prazo, da criação de um Tribunal do Mercosul, com competência para se manifestar em matéria de validade, vigência, interpretação e aplicação do conjunto normativo pertencente ao Mercado Comum. Esse Tribunal teria a função específica de uniformizar a aplicação do Direito da Cooperação, devendo, para tanto, suas decisões possuírem efeito vinculante em relação aos Poderes Judiciários e às administrações dos Estados-Partes. Não precisaria ser ele, em um primeiro momento, um órgão com sede e quadros próprios, tendo em vista o custo que isso importaria e a diminuta existência, hoje, de demandas específicas. Numa primeira fase, poderia ser constituído por um colegiado formado por juízes indicados pelas Cortes Supremas de todos os Estados-Partes, entre seus próprios membros, com mandato fixo. Esse Tribunal reunir-se-ia periodicamente, alternando-se entre seus membros a presidência, bem como o Estado sede, em sistema de rodízio;

b) atribuir-se-ia a esse Tribunal também o poder para resolver, em última instância, as controvérsias entre particulares pertencentes a diferentes Estados-Partes, quando a decisão proferida fosse divergente de outras ocorridas em casos iguais ou semelhantes. Em todos esses casos, cumpriria o Tribunal o papel de uniformizador da jurisprudência do Mercosul; e

c) finalmente, impõe-se uma reforma constitucional em todos os Estados-Partes do Mercosul, buscando, principalmente, retirar dos textos das cartas políticas desses países os empecilhos existentes à celeridade na distribuição na justiça, tal como ocorre no Brasil, onde todas as sentenças estrangeiras dependem da homologação do STF e todas as cartas rogatórias da concessão do *exequatur* por parte desse mesmo órgão do Poder Judiciário. Na verdade, também as soluções apontadas nos itens anteriores pressupõem uma reforma das constituições, pois sem ela não será possível implementar praticamente nenhuma das sugestões aqui propostas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se ter conseguido, de forma sucinta, atingir o objetivo inicial deste texto, ou seja, o de propiciar uma visão mais descritiva do que prescritiva do conjunto normativo vinculado, direta ou indiretamente, à questão da solução de controvérsias entre particulares no Mercosul.

Neste momento, parece haver mais incertezas do que propriamente insuficiências, tendo em vista o pequeno número de controvérsias já solucionadas ou em fase de solução. No entanto, faz-se necessário o estudo dessas questões e a busca de alternativas para o futuro. Não se pode esperar que os problemas ocorram (e já estão ocorrendo) para que se procurem as soluções. É necessário pensar e instrumentalizar, preventivamente, as opções possíveis e adequadas. A construção do Mercosul está ocorrendo, em alguns aspectos, de forma mais rápida do que a aparência leva a crer, o que faz com que se constitua em uma realidade praticamente irreversível. Nesse sentido, espera-se que este pequeno artigo contribua, não para a solução dos problemas, pois esse não foi o seu objetivo, mas para a divulgação e socialização do conhecimento, pressuposto fundamental para a efetiva participação de todos.