



Novos rumos para o acesso à Justiça e a assistência jurídica integral

Passados mais de 16 anos da instalação dos primeiros juizados especiais no âmbito da Justiça Federal, há de se fazer uma reflexão sobre o acesso à Justiça e a assistência jurídica gratuita.

O acesso à Justiça, que foi entendido como o acesso à proteção judicial, era essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. Afastar a "pobreza no sentido legal", a incapacidade que algumas pessoas têm de utilizar plenamente a Justiça, como outros bens, no sistema da "*laissez-faire*"^[1], só poderia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte.

Verificava-se que os altos custos envolvidos para que se pleiteassem direitos sem resultado econômico expressivo era um obstáculo na Justiça Federal, reconhecida pela litigância de causas de grande vulto econômico. Na medida em que uma ou ambas as partes deviam suportar o ônus da demanda, isso resultou numa importante barreira ao acesso à Justiça.

A criação dos juizados federais através da Lei 10.259/2001, desde o primeiro momento, exigiu por parte da União um corpo de advogados altamente especializados que pudessem prestar a assistência jurídica integral e gratuita, através da atuação da Defensoria Pública da União. Já que uma das mais importantes despesas individuais para os litigantes sempre foram os honorários advocatícios, qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso teve que começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros.

Outro fator levado em consideração pela lei foi a desnecessidade das causas serem inicialmente propostas por advogados (artigo 10 da Lei 10.259/01), podendo qualquer pessoa pleitear em juízo, ou mesmo designar um representante legal, principalmente em ações de matéria previdenciária, com autores doentes ou incapazes.

Além disso, nem todos precisam de um advogado para fazer uma reclamação acerca de responsabilidade civil — por exemplo, uma encomenda que não chegou ou um dano decorrente de um cheque considerado sem fundos —, isso porque é notório que algumas partes têm mais conhecimento de seus direitos que outras. A Justiça Federal também possui um primeiro atendimento em que servidores qualificados fazem a atermção^[2], que é a elaboração de uma petição inicial simplificada, de forma gratuita.

A existência num primeiro momento de uma demanda reprimida fez com que os juizados federais explodissem de demandas, várias de cunho previdenciário e de responsabilidade civil, o que gerou também os chamados litigantes "habituais", sendo as vantagens desses numerosas: maior experiência com o Direito possibilita-lhes planejamento do litígio; o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Outro aspecto foi o acesso à informação, que é um direito constitucional básico e que está cada vez mais



disseminado, seja pela imprensa, seja pela sociedade civil organizada, aproximando o cidadão cada vez mais do acesso à Justiça.

A ideia da criação de um corpo de advogados para prestarem assistência jurídica veio inicialmente dos Estados Unidos. Lá se criou um sistema totalmente novo baseado em advogados contratados pelo Estado trabalhando nos bairros mais pobres da cidade e seguindo uma estratégia advocatícia orientada para os problemas advocatícios dos pobres enquanto problemas de classe. Privilegiaram-se as ações coletivas, a criação de novas correntes jurisprudenciais sobre problemas recorrentes das classes populares e, finalmente, a transformação ou reforma do direito substantivo.

Impende observar, entretanto, que, qualquer que seja o regime político, reconhece-se, atualmente, que o direito à jurisdição está presente no rol de direitos políticos fundamentais do cidadão, em diversas constituições.

Assim é que a Constituição da Espanha, de 1978, estabelece, em seu artigo 24, I:

"Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

A Constituição italiana dispõe em seu artigo 24, o que segue:

"Todos podem recorrer em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos. A defesa é um direito inviolável em cada condição e grau de procedimento. São assegurados aos desprovidos de recursos, mediante instituições apropriadas, os meios para agir e defender-se diante de qualquer jurisdição. A lei determina as condições e as modalidades para a reparação dos erros judiciários"^[3].

A Constituição da Alemanha, de 1949, dispõe, em seu artigo 103, que trata dos direitos fundamentais perante os tribunais:

"1) Todo cidadão tem direito de ser legalmente ouvido perante os tribunais".

Outras Constituições, como a norte-americana, que data de dois séculos (artigo 5 e 6 introduzidos por emendas constitucionais), arrolam entre os direitos fundamentais a jurisdição garantida segundo os seus componentes necessários, como o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório, o juiz natural, o julgamento por júri, o procedimento rápido, sumário e público, dentre outros.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, de 1948, definiu, expressamente, em seus artigos 8 e 10, que:

"Art. 8. Toda pessoa tem direito a um recurso efetivo perante as jurisdições nacionais competentes contra os que violam os direitos fundamentais que lhe são reconhecidos pela constituição e pela lei.

Art. 10. Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja ouvida equitativamente e publicamente por um tribunal independente e imparcial, que decidirá seja de seus direitos e obrigações, seja da legitimidade de toda acusação em matéria penal dirigida contra ela".

A Constituição de Portugal de 1976, com as modificações que nela foram introduzidas, a última em



2005, reza, em seu artigo 20:

"1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios econômicos.

2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade".

Em comentário a este artigo constitucional, o eminente jurista português J.J. Gomes Canotilho^[4] nos ensina:

"A independência dos tribunais constitui um dos elementos clássicos da ideia do Estado de direito, que a CRP garante em termos exigentes (art. 205º e segs., e em particular, o art. 206º), sendo um dos pressupostos da própria ideia de justiça e de garantia dos direitos dos cidadãos ante os poderes públicos.

Mais moderna, mas não menos importante é a garantia de acesso à justiça independentemente dos meios econômicos (art. 20º)".

Em Portugal, segundo o grande estudioso português Boaventura, furtaram-se os conceitos dos EUA e há uma tentativa cada vez mais progressiva de se estender esses direitos a todos os cidadãos.

Transbordando-se dos interesses jurídicos das classes mais baixas e estendendo-se aos interesses jurídicos das classes médias, sobretudo aos chamados interesses difusos, ou seja, aqueles interesses protagonizados por grupos sociais emergentes cuja titularidade individual é problemática. Assim, são vários os exemplos a serem conquistados — os direitos das crianças contra a violência, os direitos da mulher contra a discriminação sexual no emprego e na comunicação social, os direitos dos consumidores contra a produção dos bens de consumo perigosos ou defeituosos, os direitos dos cidadãos em geral contra a poluição do meio ambiente.

No Brasil, após a Constituição de 1988, em seu artigo 134 e parágrafos, que prevê a criação de Defensoria Pública em todos os estados, o artigo 72 (curatela) e 185 e seguintes do Código de Processo Civil, a Lei Complementar 80/94, em seu artigo 4º e inúmeros incisos, alterada pela Lei Complementar 1.329/2009, também preveem a atuação do defensor público: para promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; no exercício da defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, na Defesa da Cidadania, Núcleo de Terras e Habitação, Núcleo de Regularização de Loteamentos Irregulares ou Clandestinos, além das Varas Cíveis, Vara de Família, Registros Públicos, Órfãos e Sucessões, Tribunais de Justiça, Núcleos de Atendimento, Penitenciárias, junto aos Juizados Especiais, entre outros.

Com isso temos, pelo menos, uma previsão de serviços dos defensores junto a vários órgãos, mas ainda com um quadro muito reduzido de defensores públicos que possam realmente atuar em todas essas frentes.



Contudo, é através da Defensoria Pública que tem se efetivado o princípio constitucional da assistência jurídica integral e gratuita na forma pensada em outros países.

Assim, tem de ser claro na mente das pessoas que a Defensoria é "pública" não só na sua destinação ou finalidade, mas também é pública porque seu custeio é rateado entre todas as pessoas, e como todo serviço público está à disposição de quem necessite, expressando sua eficiência no aumento gradativo de sua clientela, no sentido de se tornar um eficiente meio de dirimir os conflitos sociais e fazer cumprir a isonomia como princípio fundamental[5].

No Brasil, adota-se o sistema de jurisdição una, em que do Judiciário emana a última palavra em matéria de direito. Assim, a despeito do CPC/2015 e das inúmeras normas que levam a outras formas de resolução dos conflitos por métodos diversos, como a negociação, mediação, conciliação e arbitragem, comumente ainda se espera a resposta do Poder Judiciário, cabendo à Defensoria Pública também esse papel de dirimir os conflitos e pacificar a sociedade afastando a litigância de toda e qualquer demanda.

Na Justiça Federal é crescente o caráter coletivo das demandas e as chamadas ações de massa. São inúmeros processos individuais com pedidos idênticos e com soluções também idênticas muitas vezes já pacificadas. Ações que algumas vezes estão fadadas ao insucesso (com repercussão geral pela improcedência), mas que indevidamente chegam ao Judiciário e percorrem todo o *iter* processual e abarrotam a Justiça. Essas questões relativas ao acesso à justiça e a forma desordenada de sua administração demonstram que o individualismo das demandas se contrapõe à cidadania coletiva, cada vez mais aviltante.

Uma Defensoria Pública a frente dessa questão impediria o que beira quase o caos de demandas repetitivas, e que com a criação e instalação dos centros de inteligência da Justiça Federal[6] se busca dirimir essa questão.

Os chamados interesses difusos, como aqueles dos consumidores ou os relativos à proteção ambiental e à preservação do patrimônio cultural, caracterizados pela impossibilidade prática de se determinarem seus titulares e pela indivisibilidade de seus objetos, ainda carecem de uma atuação efetiva, mas estão na ordem do dia para aqueles preocupados com o acesso à Justiça.

O Ministério Público, através da ação civil pública, já tem a tradição na atuação pelas causas de interesses difusos e coletivos, mas se espera também que os defensores públicos possam valer-se dos meios processuais adequados para defenderem esses interesses.

Nos Estados Unidos, de 1974 para cá, têm-se organizado agências governamentais para atuar ao lado dos cidadãos quando se trate de causas que envolvam interesse público. São os *Office of the Public Advocate*, *Office of Consumer Counsel*, *Office of the People's Counsel* e outros.



Ainda na lição de Mauro Cappelletti[7] encontramos que o *Ombudsman* do Consumidor, na Suécia, como também na Noruega e na Dinamarca, também da década de 1970, são criados para representar os interesses coletivos e fragmentados dos consumidores como classe, pleiteando no sentido de evitar a veiculação de informações enganosas sobre os produtos do mercado. Atuando, também, em nome dos consumidores ao negociar cláusulas de contratos-padrão com a comunidade empresarial.

Nunca é por demais repetir que para a plenitude deste desafio necessário se faz que as fontes do Direito (lei, doutrina, jurisprudência dos tribunais) estejam em sintonia com a realidade social, atuando de forma rápida para uniformização dessas questões que afligem a tantas pessoas e, às vezes, demoram-se anos para que haja uma decisão única e definitiva dos tribunais superiores. A falta de estrutura da DPU impede uma atuação mais efetiva na consolidação de uma gestão processual crítica em que se utilizaria dos meios existentes e necessários, ainda que alternativos, para a defesa e obtenção desses direitos.

Para uma verdadeira democratização do Poder Judiciário e acesso efetivo aos que dele necessitam, deve ser separado o joio do trigo, separando o que for realmente necessário que haja uma decisão estatal de uma mera aventura jurídica ou loteria judicial. Os números estão aí expostos pelo Conselho Nacional de Justiça no sentido de haver uma ação posta para cada 2,6 habitantes no Brasil[8], ainda que esse número esteja diminuindo de 2015 para cá, é a taxa de congestionamento constante dos relatórios do CNJ.

Nesse sentido a importância de uma reflexão sobre o acesso à Justiça e até que ponto estamos preparados para conter essa litigância desenfreada e de que modo podemos fazer isso sem prejudicar a função da assistência jurídica integral, como instrumento de defesa e de garantia do exercício da cidadania de direitos[9].

Busca-se um novo serviço de assistência jurídica, que vai além do fundamento básico à mera orientação e defesa dos direitos e garantias fundamentais das populações carentes, mas que resultará numa atuação mais ativa de gestão estratégica conjunta de modo a aperfeiçoar a função jurisdicional, através de um ponto de vista menos assistencialista e mais político, pois tem o papel essencial da orientação e assessoria às comunidades e suas entidades e organizações — por exemplo, associação de moradores, usuários de transporte, defesa do consumidor, meio ambiente, organizações não governamentais, universidades —, mas trazendo a responsabilidade da solução para essas próprias comunidades envolvidas no conflito, como forma, inclusive, de seu empoderamento[10].

Podemos concluir que, a despeito da existência de normas que vieram a remover de todos os obstáculos que se antepõem ao efetivo acesso à Justiça, vivemos o paradoxo do fortalecimento da Defensoria Pública da União, como um órgão que tenha voz ativa dentro da própria estrutura da Justiça, nas suas escolhas orçamentárias e da União, visando a assegurar a proteção dos direitos de quem realmente deles necessitem, dentro de um sistema processual mais rápido e célere, de um Poder Judiciário com foco nas causas mais complexas e de difícil solução.

Somente assim teremos a melhora desses serviços como parte dos programas sociais desenvolvidos pela própria administração federal e suas autarquias e empresas públicas, nos moldes do programa de resolução dos conflitos no âmbito da própria administração, seja através de convênios com os estados e municípios, propiciando informação, assistência judiciária pública e particular, organismos internos de mediação, serviços de *ombudsman*, assistência ao consumidor, a simplificação dos ritos, a instituição de



mecanismos adequados de solução de conflitos e a sua composição, por exemplo, pela mediação e conciliação.

[1] A título de esclarecimento, nos referimos ao liberalismo jurídico, ou seja, que se preocupa com uma certa organização do Estado capaz de garantir os direitos do indivíduo. Que, segundo N. Bobbio, in *Dicionário de Política*, editora Universidade de Brasília, Brasília, 1991, p.688, esclarece: "Alguns destes conteúdos, como a fé monárquica, o ideal nacional, o privilegiamento exclusivo do laissez faire, laissez passer, não servem mais para caracterizar o liberalismo de hoje; outros, ao contrário, tomaram maior consistência, como a indissolúvel relação entre Liberalismo e democracia ou a redescoberta da função da religião como antídoto contra o materialismo da sociedade opulenta". Caracterizou-se, portanto, o Estado liberal clássico, ou *État gendarme*, por ser aquele que tem competência mínima, ou seja, assegura a ordem interna, protege a sociedade contra ataques externos, executa obras e serviços que não interessem à iniciativa privada.

[2] Setor que existe na Justiça Federal em que os servidores com formação jurídica atendem as partes que não tenham advogados e formulam o pedido no âmbito dos juizados, mas não acompanham o processo, a parte depois fica responsável pelo acompanhamento.

[3] www.usp.livorno.org

[4] J.J.Gomes Canotilho e Vital Moreira, em *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, p.83.

[5] Como exposto anteriormente, não se discute no bojo deste trabalho a crise do estado assistencial, apenas se busca a justificação dos conceitos impostos pela Constituinte de 1988, que remontam de datação histórica definida.

[6] CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL Com base no grupo de pesquisa de demandas repetitivas, para contribuir com esse trabalho, foi instituído o Centro Nacional e Locais de Inteligência da Justiça Federal vão monitorar e racionalizar a identificação de demandas repetitivas ou com potencial de repetitividade, além de aperfeiçoar o gerenciamento de precedentes. A ideia é estimular a resolução de conflitos massivos ainda na origem e, assim, evitar a judicialização indevida. Acesso em www.cjf.jus.br.

[7] Mauro Cappelletti e Bryan Garth, *Acesso à Justiça*, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002, p.53 e seguintes.

[8] Segundo o *Justiça em Números*, relatório do CNJ de 2018 (acesso por www.cnj.jus.br/jn2018), O relatório mostra que o Poder Judiciário está estruturado em 15.398 unidades judiciárias, com 20 a mais em comparação a 2016. Durante o ano de 2017, ingressaram 29,1 milhões de processos e foram baixados 31 milhões, ou seja, o Poder Judiciário decidiu 6,5% a mais de processos do que a demanda de casos novos. O Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam uma solução definitiva, para uma população aproximada de 209 milhões de habitantes. No entanto, o ano de 2017 foi o de menor crescimento do estoque desde 2009, período computado para série histórica da pesquisa, com variação de 0,3%. Isso significa um incremento de 244 mil casos em relação a 2016.

[9] Rodolfo de Camargo Mancuso diz que é preciso “dessacralizar o acesso à justiça”, entendendo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas alternativas de solução de conflitos.

[10] Um estudo desenvolvido no âmbito da ONU que não pode deixar de ser citado é o relatório



elaborado pela Comissão do Empoderamento Legal do Pobre intitulado “Fazendo a lei trabalhar para todos”. Neste relatório o conceito de empoderamento legal do pobre é definido da seguinte maneira: “Empoderamento legal é o processo pelo qual o pobre torna-se protegido e é capaz de usar a lei para proteger seus direitos e seus interesses, tanto em relação ao Estado como em relação ao mercado. Ele inclui o pobre tornando expressos seus plenos direitos e consolidando as oportunidades que surgem a partir disso, por meio de apoio público e de seus próprios esforços, assim como de esforços de apoiadores e de redes mais amplas. Empoderamento legal é uma abordagem baseada no país e no contexto específico, que tem lugar tanto em níveis nacionais como locais”.

O conceito de empoderamento legal inspira-se na ideia de ‘desenvolvimento como liberdade’ de Amartya Sen. É o que estabelece o próprio relatório:

A proposta de Sen de desenvolvimento como liberdade é virtualmente sinônima de empoderamento político, social e econômico de pessoas fundamentado em direitos humanos. Desenvolvimento assim entendido tanto como um imperativo moral quanto, de acordo com Sen, como a rota para a prosperidade e para a redução da pobreza. (In ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 83-102.)

Date Created

20/01/2019