

A universalização da tutela judicial como fator de efetividade do processo

André Luís Santos Meira*

Sumário: 1. Introdução; 2. A crise do acesso à ordem jurídica no Brasil; 2.1. Aspectos de ordem cultural ou psicossocial; 2.2. A questão econômica; 2.3. A defesa dos interesses transindividuais em juízo; 3. Possíveis soluções. 4. Bibliografia.

"O processo deve dar, a quem tem um direito, tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter" (Chiovenda). (1)

1. Introdução

É tranqüilo o entendimento de que é impossível a convivência humana em sociedade sem uma normatização. Noutras palavras, não há sociedade sem direito (*ubi societas ibi jus*). Há, entretanto, aqueles que defendem ter o homem vivido uma fase evolutiva pré-jurídica, donde o Direito somente surgiu com o maior desenvolvimento da coletividade, reconhecendo, de qualquer forma, que onde há direito há uma sociedade (*ubi jus ibi societas*). (2)

Existe, pois, uma intrínseca co-relação entre direito e sociedade decorrente da função que o primeiro exerce sobre o segundo, qual seja, a função ordenadora, isto é, de coordenação dos interesses que se manifestam na vida social, de modo a organizar a cooperação entre pessoas e compor os conflitos que se verificam entre os seus membros (3).

Mas não basta traçar as normas de convivência. É preciso torná-las obrigatórias, dotando-as de coercitividade. E, para tanto, mister a presença de um ente forte o bastante para impor a sua vontade aos demais integrantes da coletividade, com o fito de harmonizar os conflitos de interesses inerentes às relações sociais intersubjetivas desenvolvidas no seio da sociedade.

Em verdade, a eliminação desses conflitos pode decorrer de obra de um ou de ambos os conflitantes, ou por uma ação de terceiro. Na primeira hipótese, temos um ou ambos os sujeitos aquiescendo no sacrifício total ou parcial do seu interesse (autocomposição) ou impondo à parte adversa o sacrifício do interesse contraposto em proveito próprio (autotutela). Já na segunda hipótese, enquadram-se os casos de defesa de terceiro, a mediação (mediante árbitros) e o processo. (4)

Num primeiro momento da evolução dos povos, não havia um Estado suficientemente forte para sobrepujar o individualismo dos homens e impor o Direito em detrimento dos interesses privados, de modo que, nessa época, prevalecia a autotutela, a "lei do mais forte". Aos poucos, o Estado foi se fortalecendo, indicando, primeiramente de forma facultativa, árbitros para a solução dos dissídios, e, posteriormente, chamando para si o poder de declarar o direito no caso concreto, promovendo na prática a sua realização, ao impor aos particulares a sua solução para os conflitos de interesses por intermédio de uma arbitragem obrigatória, exercida por juízes estatais, cuja atividade é comumente chamada de jurisdição.

Trata-se a jurisdição, na realidade, de uma função estatal (5), caracterizada pela capacidade que o Estado possui de decidir imperativamente e impor decisões aos conflitantes, dirimindo e pacificando os conflitos que necessariamente surgem das relações sociais. É justamente essa finalidade pacificadora que distingue a jurisdição das demais funções do Estado (administrativa e legislativa). (6)

Ao avocar para si, contudo, o monopólio da administração da justiça, isto é, de compor coativamente os conflitos intersubjetivos mediante a aplicação contenciosa do direito, o Estado concede aos jurisdicionados o direito subjetivo de provocar a sua atuação para a composição desses conflitos. A esse direito de invocar a jurisdição chama-se ação.

A ação é, portanto, o direito subjetivo que consiste no poder de produzir o evento a que está condicionado o efetivo exercício da função jurisdicional, na lição de Liebman (7), ou ainda, o direito ao exercício da atividade jurisdicional ou o poder de exigir esse exercício (8).

O exercício da função jurisdicional, por sua vez, assim como do direito de ação, dá-se por um instrumento formal denominado processo. Etimologicamente, a palavra processo traz a idéia de ir em frente, "marcha avante", seguir adiante, não se resume, portanto, a um único ato, mas na prática de uma série de atos dirigidos ao efetivo exercício da jurisdição. É, dessa maneira, um sistema de atuação, consubstanciado num conjunto de atos coordenados tendentes à heterocomposição estatal dos conflitos. (9)

É, por conseguinte, para a consecução do mister pacificador (10) que o Estado institui o sistema processual, estabelecendo normas a respeito, criando toda uma estrutura de órgãos jurisdicionais, com o fito de tornar o processo um meio efetivo para a realização da justiça.

Nos últimos anos, aliás, tem-se difundido muito a idéia de efetividade do processo. Querer que o processo seja efetivo é querer que ele desempenhe o seu papel no ordenamento jurídico com eficiência. (11)

Mas, qual é, verdadeiramente, o papel do processo?

O papel do processo é o de ser um instrumento eficaz da jurisdição com vistas à promoção da pacificação social com justiça e equidade. Diz-se, portanto, que esse papel é instrumental em relação ao direito substantivo. E, como qualquer instrumento, somente será efetivo se servir de modo prestimoso à consecução dos fins a que se destina, de maneira que, será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de realização do direito material (12). A efetividade do processo é, portanto, a efetividade do próprio Direito, cuja essência, segundo a lição de Jhering, é a sua realização prática. (13)

É patente, no entanto, que o Estado não vem bem desempenhado essa atribuição de pacificação social realizada mediante o exercício da jurisdição por intermédio do processo. Em verdade, o Judiciário brasileiro enfrenta uma grande crise. Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado sobremaneira o rol de garantias constitucionais, ainda permanece no tecido social a falta de acesso à justiça. (14)

O processo é necessariamente formal (15), demanda, pois, tempo, que é um dos principais inimigos da efetividade da função pacificadora do Direito e, portanto, da efetividade do próprio processo, enfraquecendo, por conseguinte, todo o sistema.

O custo se apresenta, outrossim, como outro grave estorvo à plena satisfação do escopo maior do processo, que é, como adrede mencionado, o da pacificação social com justiça, dificultando sobremaneira o acesso à justiça, mormente das camadas menos favorecidas da população – não só economicamente, senão também política e culturalmente –, que são justamente os que mais necessitam da proteção estatal quando um direito seu é violado.

Além desses, outros empecilhos existem no caminho que há de ser percorrido pelo processo para a consecução da sua efetividade.

Para tanto, a doutrina fixou quatro "pontos sensíveis" do processo (16), ou ainda "aspectos fundamentais" da disciplina processual que sejam de relevância para a consecução da efetividade do processo (17), considerados como critério de sua avaliação, a saber: (a) a admissão ao processo; (b) o modo-de-ser do processo; (c) a justiça das decisões; e (d) a utilidade das decisões.

O presente esboço, por conseguinte, tem a pretensão de esquadriñar, ainda que perfunctoriamente, o ordenamento jurídico pátrio, mormente nosso sistema processual, com vistas à identificação de algumas mazelas que obstem o acesso à justiça (18), (19), (20) e, conseqüentemente, a efetividade do processo, esboçando-se, ainda, possíveis soluções, restringindo-se, no entanto, a presente análise apenas à problemática da admissão ao processo ou da universalização da tutela judicial (21), objeto, pois, dos nossos estudos.

2.A crise do acesso à ordem jurídica no Brasil

"A crise não está na cúpula, a crise está na base: é a dificuldade de acesso ao Poder Judiciário. O pobre não tem acesso ao Poder Judiciário. Como é que o pobre vai ao Poder Judiciário? Onde é que ele vai bater?" (Evandro Lins e Silva) (22)

Muitas são as dificuldades, não só de natureza econômica, que dificultam ou desanimam as pessoas a litigarem em juízo, a buscarem pelas vias ordinárias e legais a defesa adequada dos seus interesses. Dentre esses obstáculos, podemos citar os fatores culturais (receio e desinformação dos jurisdicionados), econômicos (excessiva onerosidade do processo), os poucos recursos de que dispõe o Poder Judiciário, a complexidade da sistemática processual, bem como os inúmeros óbices à defesa dos interesses transindividuais. Além disso, como bem observa Cândido Rangel Dinamarco, falar em acesso ao processo não significa somente cuidar da

possibilidade de valer-se dele como demandante, mais igualmente da defesa, a qual também sofre limitações de ordem psicossocial e econômica. (23)

Passemos, pois, ao exame mais detido desses fatores que obstaculizam a universalização da tutela judicial e, por conseqüência, a própria efetividade do processo no Brasil.

2.1. Aspectos de ordem cultural ou psicossocial

Estreme de dúvidas, um dos grandes desafios do atual sistema processual é o desequilíbrio de forças que se apresenta desde o início entre as partes que litigam no processo. De logo, sobressai o aspecto econômico, que entretanto está longe de ser o único fator dessa desigualdade. Antes mesmo dele, há um problema de ordem cultural ou psicossocial.

O baixo nível cultural constitui mais um fator de marginalização e de frustração da efetividade da própria ordem jurídica, na medida em que se torna patente as desvantagens para os analfabetos ou semi-analfabetos na competição que se trava no processo, a começar pela falta de informação verificada na grande maioria da população, em especial as classes menos aquinhoadas, dificultando sobremaneira, até mesmo vedando por completo qualquer noção de direitos, bem como da possibilidade de reclamar uma atuação do Estado para a satisfação e salvaguarda dos mesmos pelas vias legais.

É evidente que esse aspecto transcende os contornos processuais e até mesmo jurídicos. É um problema crônico da sociedade brasileira e do resto dos países eternamente "em desenvolvimento" e das nações subdesenvolvidas, cujo exame refoge aos objetivos deste trabalho.

Nesse tópico, impende ressaltar que impõe ao Poder Judiciário iniciativas de aproximação com a grande massa da população, exigência esta extraída do próprio texto constitucional. É comezinho que o cidadão comum não se sente à vontade nos recintos dos tribunais e dos fóruns. A própria suntuosidade que normalmente é característica dos prédios públicos destinados a esse mister contribuem para esse distanciamento entre o Judiciário e a grande maioria dos jurisdicionados, infligindo, propositadamente, nestes um temor quase reverencial, ao invés de tranqüilidade e proteção que deveriam refletir no cidadão comum. Tudo é estranho, misterioso. As próprias vestes dos magistrados inspiram às pessoas a idéia de veneração, contribuindo para esse distanciamento já assinalado entre magistrados e partes, como se aqueles fossem semideuses ou sacerdotes, responsáveis pela solução dos problemas que afligem os cidadãos, mediante a invocação de entidades quase divinas, intangíveis ao homem comum (as leis). Resquícios, sem dúvida, da influência dos tribunais inquisitoriais da Igreja Católica na Idade Média e que se perpetuam até os dias atuais.

Menos solenidade e maior informalismo decerto contribuiriam imensamente para amenizar o desconforto das pessoas quando do ingresso em juízo e é justamente nessa linha de pensamento que foram criados os Juizados Especiais, consoante se infere diretamente da Lei n.º 9.099/95 que, no seu art. 2.º, consagra expressamente a simplicidade e a informalidade como critérios que devem ser obrigatoriamente observados no processo de competência desses juizados, regra que, infelizmente, vem sendo relegada ao esquecimento por alguns magistrados.

No contexto sóciojurídico atual, aliás, grande importância se tem dado aos Juizados Especiais na consecução desse objetivo de aproximação entre o Judiciário e o povo. Previstos na

Lei Básica de 1988, os juizados especiais foram concebidos para processar e julgar as causas de reduzido conteúdo econômico e menor complexidade, além de infrações penais de menor potencial ofensivo. (24)

É indubitável o grande avanço perpetrado pela instituição desses juizados especiais, produzindo, no particular da Justiça comum estadual, notável revolução no modo de composição de conflitos de interesses (25), experiência que recentemente foi trasladada para o âmbito da Justiça Federal pela Emenda Constitucional n.º 22/99 e regulamentada pela Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001.

Ocorre que os juizados especiais, seja no campo federal, seja no estadual, já vêm apresentando sinais claros de obstrução a provocar demoras incompatíveis com o espírito que norteou a criação desses juizados, cujas razões podem ser sintetizadas em dois pontos: (a) a insuficiência de recursos, materiais e humanos, para a instalação dos juizados especiais capaz de suportar o grande volume de demandas que acorreram a essa nova instância; e (b) a contaminação da estrutura vigente do sistema judicial pela burocracia.

É muito comum nos estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro se trazer a lume dados estatísticos comparativos entre o Brasil e algum país europeu, normalmente a Alemanha, para se demonstrar a escassez de magistrados em nosso país, fato normalmente conjugado ao problema do excesso de demandas como justificativa para a demora nos processos.

Que o número de juízes no Brasil está bem aquém do ideal não há dúvidas, é fato notório, o que torna despendida maiores elucubrações acerca do tema, evitando-se desnecessário gasto de papel, tinta e trabalho.

Quanto ao suposto excesso no número de demandas, contudo, é preciso fazer uma breve ponderação. Não há dúvidas de que nos últimos anos o volume de contendas judiciais cresceu extraordinariamente, motivado principalmente pela promulgação da Carta Política de 1988. Com a novel ordem constitucional, foram assegurados inúmeros direitos, dos quais de todos eles se extrai a noção de dignidade da pessoa humana, vértice das constituições hodiernas, que impõe, como objetivo indeclinável, o dever de implementação e asseguramento, em prol de toda a coletividade, dos direitos inerentes à vida, à liberdade, à educação, à saúde, à seguridade social, ao trabalho, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos direitos do consumidor et coetera. (26)

Não é por acaso que as modernas declarações jurídicas destacam a prerrogativa inarredável de todo homem receber do Judiciário remédio efetivo para os atos que violem seus direitos, a exemplo do nosso art. 5.º, inciso XXXV, da Constituição de 1988. (27) E, a partir do momento que o cidadão brasileiro começou a se habituar com essa nova ordem – donde surgiram outros diplomas legais, que procuravam assegurar a aplicabilidade desses direitos, dentre os quais se destacam a supracitada Lei dos Juizados Especiais (Lei n.º 9.099/95) e o Código de Defesa do Consumidor –, o número de demandas judiciais aumentou. Essa profusão de pejeas judiciais, na realidade, antes de ser um estorvo à Justiça, deve ser considerado como ponto salutar da própria evolução do nosso Estado Democrático de Direito, posto significar que maior número de pessoas estão consciente de seus direitos e buscam no Judiciário a sua salvaguarda. O Estado que, como adrede mencionado, ao avocar-se no poder de solucionar os conflitos intersubjetivos, passou a ter

o dever de agir eficazmente para a consecução desse mister, tendo, por conseguinte, a obrigação de se aparelhar adequadamente para satisfazer a demanda sempre crescente de ações judiciais.

Quando se alude, por sua vez, à contaminação da estrutura do sistema pela burocracia, estamos na realidade reproduzindo uma reflexão feita pelo professor André Macedo de Oliveira quando do estudo da nova Lei n.º 10.259/01, que regulamentou os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal. Segundo o mestre brasileiro, o Judiciário brasileiro enfrenta uma crise e, quase profetizando, asseverou que o problema não está só no agente político juiz. A estrutura do sistema está contaminada pela burocracia. A nova lei dos juizados especiais federais chegará para ser aplicada num sistema burocratizado e velho. Os novos juizados precisam, sobretudo, de idéias e mentalidades novas. Lei nova, mentalidade e ações novas. (28)

De fato, muitos magistrados, ainda não imbuídos nos novos ares que impregnam os rumos do processo moderno, mas arraigados às velhas pautas burocráticas do procedimento ordinário, vêm fazendo letra morta dos princípios insculpidos no art. 2.º da Lei n.º 9.099/95, que talham a feição ideológica do procedimento nos juizados especiais, a saber, os da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, tanto quanto possível, a conciliação ou a transação entre os litigantes. Tais preceitos são expressamente aplicados aos Juizados Especiais Federais, por força do que dispõe a parte final do art. 1.º da mencionada Lei n.º 10.259/01.

O próprio legislador ordinário, aliás, ao regulamentar os Juizados Especiais Federais, parece ter desprezado os postulados de economia processual e celeridade, introduzidos pela sistemática da Lei n.º 9.099/95, contrariando-os ao tratar do sistema recursal desses juizados federais, embora haja no mencionado texto legal importantes e alvissareiras inovações como ao não prever o prazo diferenciado para a prática de atos processuais, inclusive para fins de recurso, em prol de qualquer das partes (art. 9.º), não se aplicando na hipótese o disposto no art. 188 do CPC; ou ainda, ao extirpar dos juizados especiais o reexame necessário quando a sentença for proferida contra a União, suas autarquias e fundações (art. 13).

A Lei dos Juizados Especiais Estaduais, além disso, segundo entendimento majoritário na jurisprudência, não tolera a impugnação em separado das decisões interlocutórias (29), sendo a questão sintetizada no seguinte epítome do 1.º Colégio Recursal de Pernambuco, in verbis:

Enunciado 10. Das decisões proferidas pelo Juizado Especial, somente são cabíveis os recursos previstos nos arts. 41 e 48 da Lei n.º 9.099/95 (recurso inominado e embargos de declaração), não se admitindo o recurso de agravo, instrumentalizado ou retido.

No âmbito dos Juizados Federais, entretanto, diante do silêncio da lei sobre qual o recurso adequado para a impugnação da decisão que defere o pedido de medida cautelar (art. 4.º) (30), firmou-se o entendimento de que o recurso cabível é o agravo de instrumento previsto no art. 522 do CPC, a ser interposto no prazo de dez dias, até porque a Lei n.º 10.259/01 não contempla outra modalidade recursal, desvirtuando a sistemática célere desses órgãos jurisdicionais especiais. (31)

Além do mais, entendemos como impróprio à seara dos juizados especiais a admissibilidade do recurso extraordinário interpostos contra as decisões exaradas pelas turmas recursais, posto que o Supremo Tribunal Federal – ao fundamento de que a norma insculpida no art. 102, inciso III, da Constituição da República refere-se a causas decididas em única ou última

instância, sem fazer referência aos tribunais ou juízos que a emitiram – entenda ser plenamente admissível tal meio de impugnação contra as decisões das turmas recursais que analisarem matéria constitucional, tendo, inclusive, acolhido inúmeras reclamações contra decisão de juiz presidente de colégio recursal que nega seguimento a agravo de instrumento tendente a possibilitar ao recorrente o acesso à via do recurso extraordinário. (32)

Digna de reprodução quanto ao tema é a ponderação feita pelo eminente juiz federal Edilson Pereira Nobre Júnior, segundo o qual é até estranhável que o Supremo Tribunal Federal, que outrora se notabilizara por construções tendentes a restringir o caminho do recurso extraordinário, com vistas a realçar a sua condição de irresignação excepcional, veio posteriormente a permiti-lo quanto à multiplicidade de demandas que, sem a criação dos juizados especiais, talvez não tivessem surgido perante o aparelho jurisdicional do Estado. (33)

Tal entendimento do Excelso Pretório, com a devida vênia, afronta o caráter excepcional que deve ostentar o referido recurso regulado pelo art. 102, III, da Constituição Federal, indo de encontro, outrossim, às peculiaridades procedimentais dos juizados especiais, caracterizados pela sua brevidade e pela diminuta repercussão econômica de suas causas.

Essas mesmas objeções valem, aliás, para a previsão da Lei n.º 10.259/01 no tocante ao pedido de uniformização, com a criação das chamadas turmas de uniformização regional e nacional, bem como quanto à instituição, de soslaio, de mais uma hipótese de recurso especial – de constitucionalidade duvidosa. Tal instituto, plasmado pelo art. 14, e seus parágrafos, da Lei dos Juizados Especiais Federais, reflete bem aquela preocupação do professor André Macedo de Oliveira, no sentido de que a estrutura do sistema judicial está marcada pela burocracia (34). A instituição dessas turmas de uniformização corresponderia à criação de uma terceira e quarta instâncias no âmbito dos juizados especiais, afora a possibilidade dessas questões, que se caracterizam pela menor complexidade, repita-se, serem apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, o que poderá tornar o julgamento dos juizados especiais excessivamente burocratizado, dimanando em execrável demora na solução das pendengas de sua competência.

Vê-se, de forma hialina, que a vocação dos juizados especiais é a de sacrificar a uniformidade interpretativa das normas em prol da celeridade na solução das questões de menor complexidade, cuja demora, além de ser um sério fator inibitório ao acesso à justiça – o que milita contra sua própria essência –, poderá, por si só, redundar em injustiças.

De mais a mais, outros fatores podem ser apontados quanto ao aspecto em comento, como a localização e a estrutura física dos órgãos de jurisdição, inclusive o horário de funcionamento.

Tomemos como exemplo a Justiça Federal de primeiro grau no Estado de Pernambuco. O fórum onde funciona, inclusive os Juizados Especiais Federais, encontra-se localizado em lugar afastado do centro da cidade do Recife, com grave deficiência no que tange aos serviços de transporte coletivo, mal servido de linhas, o que dificulta extraordinariamente o ingresso em juízo. Não se tem conhecimento de qualquer espécie de pesquisa quanto a este aspecto, mas, mesmo pela escassa experiência e informações que temos quanto às demais seccionais da Justiça Federal, bem como de outros ramos do Poder Judiciário, não há dúvidas que esse problema se repete noutras unidades da federação, a exemplo da Seção Judiciária do Estado de Sergipe.

Horários reduzidos de atendimento ao público, poucos terminais de consulta etc., além da ausência de instrução da maioria da população quanto ao manuseio dessas máquinas, são outras condições desfavoráveis à manutenção desse distanciamento (não somente físico) do Judiciário com a população.

2.2.A questão econômica

O problema fundamental, entretanto, continua a ser o econômico. Ciente do fator econômico como principal freio inibitório ao exercício dos direitos consubstanciados no texto constitucional, a própria Carta Política de 1988, à semelhança de todas as suas antecessoras, traçou norma específica no tocante, insculpida no inciso LXXIV do seu art. 5.º, segundo a qual o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos.

Segundo Barbosa Moreira, o texto é ambivalente, na medida que fala em assistência não apenas judiciária, mas jurídica, o que, entre outras coisas, obriga o Estado a prestar serviços gratuitos de consultoria aos que, não podendo pagá-los, necessitam em matéria de direito. (35)

Tal mister ficou reservado pelo texto constitucional no seu art. 134 à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5.º, LXXIV acima transcrito.

Lamentavelmente, os governos incumbidos de prover tal instituição com os meios necessários ao cumprimento de tão elevada função, ressalvadas as raríssimas e honrosas exceções, vêm tratando essa matéria com um solene menosprezo. Salários baixíssimos, estrutura física precária e ineficiente, número insuficiente de defensores públicos e um quadro de pessoal iníquo são características comuns a quase todas as defensorias públicas das unidades da federação brasileira.

Um exemplo emblemático desse escárnio perpetrado pelas autoridades constituídas é o da Defensoria Pública da União que, como dantes salientado, tem como missão constitucional à prestação de assistência jurídica gratuita ao cidadão.

Embora haja previsão na Constituição Federal de 1988 quanto à necessidade de lei complementar para a organização da Defensoria Pública da União, esta somente foi editada em 1994 (Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994). No ano seguinte, a Defensoria Pública da União começou a ser estruturada em caráter emergencial e provisório nos termos da Lei n.º 9.020, de 30 de março de 1995. A sua efetiva implantação, porém, ocorreu apenas no ano de 2001, com a realização do primeiro concurso público para aquela carreira, destinado ao preenchimento de somente 84 (oitenta e quatro) cargos de Defensores Públicos da União (36) para todo o território brasileiro, que vêm atuando precariamente somente no âmbito da Justiça Federal, conquanto sua função institucional seja o de orientação jurídica, promoção de conciliações, patrocínio de causas e defesa propriamente dita, no âmbito federal, com atuação nos Estados e no Distrito Federal não só junto à Justiça Federal, mas também junto à Justiça do Trabalho, à Justiça Eleitoral, à Justiça Militar, de primeiro e segundo grau, bem como nos Tribunais Superiores e nas instâncias administrativas da União, além de prestar atendimento extrajudicial aos cidadãos, com promoção de conciliações e orientações jurídicas, conforme dispõem os art. 4.º e 14 da Lei Complementar n.º 80/94.

Em contrapartida, a União, somente no ano de 2002, já realizou concurso para o provimento de 663 (seiscentas e sessenta e três) cargos de Procurador Federal (37), tendo nomeado todos os 748 (setecentos e quarenta e oito) candidatos aprovados no referido certame (38), além de promover dois outros concursos, ambos em andamento: um para o provimento de 316 (trezentos e dezesseis) cargos de Advogado da União (39) e um para o provimento de mais 616 (seiscentos e dezesseis) cargos de Procurador Federal (40). Ou seja, somente no biênio de 2002/2003, a União e a administração indireta federal terá um reforço à já bem estruturada Advocacia Geral da União de cerca de 1.680 (mil, seiscentos e oitenta) advogados, cuidando da representação judicial e extrajudicial da União, bem assim da prestação de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, consideradas a Administração direta e a indireta (autarquias e fundações), enquanto que a grande maioria da população que necessita dos serviços de assistência jurídica gratuita conta atualmente, no total, com um pouco mais de 100 (cem) defensores público, no âmbito federal. O descompasso, pois, é gritante.

É imperioso prover os pobres, litigantes ou não, de uma assistência jurídica de nível semelhante aos serviços prestados por um bom escritório de advocacia, fornecendo-lhes uma paridade de armas com as pessoas mais abastadas, até com a própria Administração Pública, de maneira que seus interesses sejam adequadamente defendidos em juízo ou fora dele com a mesma eficiência daqueles que possuem os meios de contratação de um bom causídico. Enquanto não tivermos essa paridade, não teremos o processo como efetivo fator de pacificação social, mas como mero instrumento de faz-de-conta criado para legitimar os interesses das classes economicamente mais fortes, como também a realização de injustiças.

Outro fator capaz de dificultar o acesso ao processo ou até mesmo obstar tal ingresso é a exigência legal do depósito em dinheiro como pressuposto do ajuizamento de ação, como na hipótese da ação rescisória (art. 488, inciso II, do CPC), além do pagamento antecipado das custas que, em muitos casos, podem chegar a um valor bem superior ao salário-mínimo.

Como bem assevera Barbosa Moreira, "em sistema processual socialmente orientado, não se concebe que o exercício de ação alguma fique subtraído ao respectivo titular, só pelo fato de carecer de meios" (41). É justamente visando esse desiderato que o legislador pátrio editou a Lei n.º 1.060/50, consagrando uma série de vantagens, mormente de ordem econômica, de modo a garantir aos necessitados o direito de litigarem em juízo, bastando para isso simples afirmação do interessado no sentido de que não possui condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado sem prejuízo de seu sustento ou de sua família (art. 4.º).

Nesse ponto, a dicção do texto constitucional, num ligeiro exame, dá a impressão de retroceder em relação à norma da referida Lei n.º 1.060/50, que consagrara uma presunção relativa quanto ao estado de necessidade daquele que assim se declarava, posto enunciar no sobredito inciso LXXIV do art. 5.º da Carta Republicana de 1988 que assistência jurídica integral e gratuita será concedida àqueles que comprovem insuficiência de recursos. Felizmente, a idéia de que a Constituição Federal não havia recepcionado a referenciada disposição legal e passado a exigir a prova da miserabilidade em cada caso não prosperou (42), até porque o simples fato de a norma infraconstitucional ir além do texto constitucional para conceder algo a mais aos destinatários dessas normas não configura qualquer vício de inconstitucionalidade, consoante tranqüila jurisprudência de nossos tribunais.

Ponto sensível quanto ao tema ora tratado, no entanto, é a questão concernente à instrução probatória.

Raríssimos são os casos em que a produção probatória se mostra prescindível, sendo bastante para o julgamento a solução de questões puramente de direito. A grande maioria dos pleitos que tramitam em juízo, como é cediço, necessita da realização de diligências probatórias para o esclarecimento de fatos relevantes ao deslinde da controvérsia. Nesse diapasão, é patente que, em geral, a parte litigante economicamente mais forte terá melhores condições de munir-se das provas necessárias à defesa dos seus interesses, em claro desequilíbrio de armas entre as partes.

Nesse particular, a temática da perícia se sobressai. É estreme de dúvidas que a Lei n.º 1.060/50 isenta o beneficiário da assistência judiciária do pagamento dos honorários do perito, de maneira que, se por ele requerido o exame pericial, não se pode exigir-lhe o depósito prévio a que se refere o art. 33 do Código Processual Civil, ficando tal despesa a cargo da parte vencida ou, caso contrário, do Estado, a quem incumbe a prestação da assistência judiciária aos que dela necessitam.

Ocorre que a questão adquire outras cores quando diz respeito às despesas da perícia, que não se confunde com a remuneração devida ao perito. É que o custeio da diligência freqüentemente demanda o desembolso de outras importâncias, como as atinentes a serviços técnicos suplementares, transportes, custos de documentação e outros gastos. O ponto não é pacífico. Há julgados que entendem que tais despesas não estão abarcadas pela isenção trazida a lume pela já mencionada Lei n.º 1.060/50, devendo o requerente, mesmo beneficiário da justiça gratuita, custeá-las e não o perito, enquanto existem, todavia, posicionamentos no sentido de que esses dispêndios devem ficar a cargo do perito, posto estarem abrangidas nos estípidos devido a esse profissional sob a rubrica de despesas indiretas.

A questão é, reconhece-se, controvertida, visto que confronta de um lado a necessidade da universalização do acesso ao Judiciário como forma de acometer um dos principais estorvos ao integral cumprimento dos escopos da jurisdição (o custo do processo) e, de outro, a constatação fático-empírica de que a imposição excessiva de ônus ao perito possa acarretar uma maior abnegação ao múnus público de servir à justiça, porquanto não parece, por intuitivo, legítimo que, na hipótese de uma das partes ser beneficiária da justiça gratuita, o perito, após realizar o seu exame técnico, certamente com prejuízo da sua atividade profissional, tenha que esperar pelo término definitivo da pendenga judicial para perceber seus honorários, mormente quando para a realização da perícia concorreram despesas indiretas que, de pronto, teve que despende.

Uma solução para essa questão é a realização das perícias judiciais pelo Estado que dispõe no seu corpo administrativo órgãos especializados nas diversas áreas de conhecimento, espalhados por quase todo o território nacional, contando, inclusive, com profissionais aptos à realização desse mister, sem prejuízo do trabalho desenvolvido na sua respectiva função pública, percebendo, nada obstante, alguma vantagem de natureza não necessariamente remuneratória como galardão aos serviços prestados, à semelhança da dispensa do serviço, sem prejuízo da remuneração, pelo dobro dos dias que os eleitores obtêm quando são convocados a auxiliar os trabalhos da Justiça Eleitoral (art. 98 da Lei n.º 9.504/97).

Ainda quanto ao tema em foco, atenção especial merecem os exames de DNA que, por vezes, deve ser realizado fora da sede do juízo, quiçá em lugar distante, e dentro de exíguo espaço de tempo após a colheita do material. Suponhamos que seja indispensável o transporte aéreo. Nessa hipótese, o professor Barbosa Moreira (43) indaga: estarão as companhias transportadoras obrigadas a emitir gratuitamente bilhete de passagem ao portador? Para responder afirmativamente, será próprio invocar o disposto no art. 339 do CPC, segundo a qual ninguém se exime do dever de colaborar com o Poder Judiciário para o descobrimento da verdade? No caso negativo, deverá o Poder Público arcar com os gastos do transporte?

Deveras, o disposto no art. 339 do Digesto Processual Civil é muito pouco explorado. Com fulcro nessa norma, todos devem colaborar com o Poder Judiciário e, na conjectura dada, as empresas de aviação podem e devem cooperar com a busca da verdade e da efetividade da prestação jurisdicional, afinal de contas essas empresas exercem suas atividades graças a uma concessão pública, ou seja, em última análise, prestam um serviço público, cuja titularidade pertence ao Estado. Nada mais natural que, quando chamados a colaborar com esse mesmo Estado, o façam, tendo, evidentemente, alguma espécie de compensação, tal qual é assegurado às emissoras de rádio e televisão quando da cedência do horário gratuito destinado aos partidos políticos e coligações eleitorais (art. 52, parágrafo único, da Lei n.º 9.096/95 e art. 99 da Lei n.º 9.504/97). Evidentemente, esta é uma questão polêmica, faltante de melhor discussão e de imprescindível regulamentação, cuja análise há de ser perpetrada pela jurisprudência e a resposta, consoante assevera Barbosa Moreira, não poderá ser tal que subtraia à parte carente a possibilidade de fazer realizar a perícia. (44)

2.3.A defesa dos interesses transindividuais em juízo

A temática da universalização da tutela judicial passa necessariamente pelo exame da defesa de interesses supra-individuais. Nas últimas décadas, o legislador pátrio nos premiou com inúmeros mecanismos destinados ao tratamento processual coletivos desses direitos. Interesses relacionados ao meio ambiente, aos consumidores, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, enfim, que alcançam a totalidade ou uma grande parcela da população, ganharam possibilidades de buscarem a tutela judicial muito amplas, bastando lembrar, a título de ilustração, textos normativos como o da Lei n.º 4.717/65, que disciplinou a ação popular, o da Lei n.º 7.347/85, que regulou a ação civil pública, e ainda o da Lei n.º 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Embora o nosso ordenamento jurídico seja rico em instrumentos processuais para a defesa de interesses transindividuais, demonstrando a preocupação do legislador pela instrumentalidade substancial e maior efetividade do processo, além de sua adequação à nova realidade socioeconômica em que vivemos, marcada profundamente pela economia de massa (45), constata-se, ainda, o elevado grau de dependência dos mecanismos de atuação estatal. Explico: repetindo observações feitas alhures, não há como se olvidar que o reconhecimento de interesses coletivos e difusos implica necessariamente o de deveres que recaem sobre cada um de nós em face dos outros membros da comunidade. Se não nos prontificamos a fazer o que nos toca para preservar os bens e valores que pertencem a todos, ou a muitos, falece-nos autoridade moral para cobrar dos órgãos públicos, inclusive dos judiciais, desempenho mais prestante. (46)

Tal digressão é feita, aparentemente fora de propósito, no intuito de demonstrar que a pretensão louvável do legislador no sentido de atribuir a outras entidades da chamada sociedade

civil organizada na defesa de interesses que afetam a um extraordinário número de indivíduos, alargando, por exemplo, o rol das pessoas legitimadas, concorrente e disjuntivamente, à propositura da ação civil pública, não vem sendo, na prática, se concretizando. Há notícia, que não parece estar longe da verdade real, que a esmagadora maioria das ações reguladas pela Lei n.º 7.347/85 têm sido intentadas pelo Ministério Público. As associações civis e até mesmos os órgãos públicos legitimados não se animam com frequência a agir por si mesmas como desejava o legislador, preferindo no mais das vezes provocar a iniciativa do órgão ministerial.

A conseqüência dessa atitude acaba sendo a sobrecarga de trabalho do Ministério Público que não tem a estrutura adequada para as novas funções a ele atribuídas pelo texto constitucional de 1988. A prova disso é o fato de o Ministério Público de São Paulo, o maior do país, por intermédio do seu Conselho Superior, editar várias súmulas (na realidade as dez últimas) (47), buscando dar maior eficácia à atividade ministerial e racionalização de seus serviços no sentido de direcionar os esforços daquele órgão ministerial para questões que tenham maior expressão e efetiva repercussão nas searas de sua competência, o que não deixa de ser lamentável, conquanto necessário.

Queixam-se, na verdade, os membros daquela respeitável instituição que o Ministério Público vem recebendo inúmeras reclamações, comunicações e peças de informações acerca de inúmeros fatos cuja apuração sem sombra de dúvidas lhe compete. Acontece que a maioria dessas comunicações é originada do próprio Poder Público e de outros co-legitimados para o ajustamento de conduta e a propositura da ação civil pública.

Exemplo dessa situação está consubstanciado na Súmula n.º 30 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo que assevera:

SÚMULA n.º 30. "O Conselho Superior homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados que tenham por objeto o descumprimento de compromisso de ajustamento de conduta firmado por outros órgãos públicos, sem prejuízo da apuração da ocorrência de eventual ato de improbidade administrativa (artigo 11, II, da Lei 8.429/92) na omissão injustificada do co-legitimado."

Fundamento: No sistema desenhado na Lei 7.437/85 pode o Ministério Público e os demais órgãos públicos legitimados tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações. O ajuste assim firmado tem eficácia de título executivo extrajudicial (artigo 5º, parágrafo 6º), comportando execução. O Ministério Público, quando celebra compromisso que é posteriormente descumprido, tem o dever de ajuizar execução para obtenção do resultado que o ajuste visava. Anote-se que os demais órgãos públicos co-legitimados, que por vezes celebram compromisso de ajustamento de conduta, têm o mesmo dever. No entanto, a prática vem indicando número expressivo de casos em que tais órgãos, constatando o descumprimento do compromisso que tomaram, limitam-se a informar ao Ministério Público o inadimplemento.

É evidente que todos os co-legitimados podem ajuizar ação de execução na hipótese ora em foco. Não se justifica, contudo, que aquele que tomou o compromisso se abstenha, imotivadamente, de executá-lo.

Sendo a execução obrigação do órgão que celebrou o ajuste, sua inação pode configurar ato de improbidade administrativa, a teor do disposto no artigo 11, II, da Lei 8.429/92.

Em tal linha de raciocínio, deve o Ministério Público atuar não apenas visando o atendimento do interesse difuso objeto do compromisso, mas também cuidando para que sejam cumpridos os deveres do administrador público que, no caso ora em comento, não se esgotam com a simples remessa da informação de inadimplemento à Promotoria de Justiça.

Sendo assim, é adequado que o Promotor de Justiça, ao receber de órgão público comunicação de descumprimento de compromisso por este firmado, comunique ao celebrante que o não ajuizamento, por este, de execução constitui omissão que pode encontrar tipificação na Lei de Improbidade Administrativa, arquivando os autos e submetendo a promoção a este Conselho Superior, sem prejuízo de informar a ocorrência ao Promotor de Justiça com atribuição para a defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão, a quem tocará analisar a omissão à luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

A situação vivenciada pelo Parquet paulista está muito bem resumida nos fundamentos do epítome acima transcrito, o que demonstra verdadeira incúria por parte dos poderes constituídos para com o interesse público primário, o que não é muito semelhante do resto dos co-legitimados, o que é bastante lamentável.

Impende registrar que a atuação das entidades associativas, é verdade, bem como do próprio Ministério Público, vem sendo reduzida por força de enxertos normativos, na maioria das vezes introduzidos por medida provisória, que limitam a eficácia prática de todo o sistema de defesa dos interesses metaindividuais em juízo. Tomemos como exemplo a introdução da regra inculpada no art. 2.º-A da Lei n.º 9.494/97 (48), segundo a qual a sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. Consoante manso entendimento doutrinário, a inovação em foco atentou contra princípios basilares das ações coletivas no sentido de que, na hipótese de substituição processual, o julgado valerá para todos os substituídos, pouco importando o seu domicílio em determinado momento histórico.

É de geral sabença que, sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas, porém, o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas, mais do isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que seu acesso individual à Justiça seja substituído por um processo coletivo, que não apenas é apto a evitar decisões contraditórias como ainda conduz a um processo mais eficiente, porque exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado. (49) Esse, pois, é a maior contribuição das ações coletivas em prol de uma maior efetividade do processo ao garantir, principalmente, o acesso de soslaio de todos a uma tutela judicial com uma única ação, evitando a repetição de inúmeras demandas sobre o mesmo objeto, reduzindo-se o número de processos tramitando nas varas de todo o país, bem como o surgimento de decisões contraditórias, o que acarreta, em última análise, no fortalecimento do próprio sistema jurídico-processual que vem sendo afrontado por essas inovações legislativas que buscam, de fato, limitar tais efeitos, mormente quando está em jogo interesses do Poder Executivo, quando se tenta vedar o acesso coletivo à jurisdição em matérias em que o governo federal não tem interesse em ver resolvidas, como as questões tributárias ou relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (50)

Alterações legislativas dessa espécie prestam um verdadeiro desserviço à busca constitucional do acesso à justiça e da efetividade do processo, ao criar mecanismos que dificultam a tutela coletiva de interesses e limitam a atuação das entidades associativas, consubstanciando verdadeira contramarcha na evolução do sistema jurídico-processual do país, cuja preocupação, consoante se depreende de uma breve análise da evolução legislativa, sempre foi no sentido da elaboração de novos mecanismos de proteção dos interesses coletivos, em especial dos mais necessitados, e da maior efetividade do processo com a universalização do acesso à justiça, como adrede explanado.

Na esteira desse raciocínio, trago a lume feliz ponderação da professora Ada Pellegrini Grinover:

(...) a preocupação do legislador, nesse passo, é com a efetividade do processo destinado à proteção do consumidor e com a facilitação de seu acesso à justiça. Isso demanda, de um lado, o fortalecimento da posição do consumidor em juízo – até agora pulverizada, isolada, enfraquecida perante a parte contrária que não é, como ele, um litigante meramente eventual – postulando um novo enfoque da par condicio e do equilíbrio de partes, que não fossem garantidos no plano meramente formal; e, de outro lado, exigia a criação de novas técnicas que, ampliando o arsenal de ações coletivas previstas pelo ordenamento, realmente representassem a desobstrução do acesso à justiça e o tratamento coletivo de pretensões individuais que isolada e fragmentariamente poucas condições teriam de adequada condução. (51)

Possíveis soluções

Como já asseverado em linhas pretéritas, para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente, o que envolve também a questão da igualdade entre os litigantes.

Ao analisar tal questão, delineamos no transcorrer do presente estudo alguns aspectos do sistema processual pátrio merecedores de atenção na busca pela efetividade do processo, mormente no que tange da universalização da tutela estatal na solução dos conflitos inerentes à convivência social.

Num primeiro plano, afigura-se imperioso transpor as barreiras existentes entre a grande maioria da população e o Poder Judiciário, aproximando-os. Para tanto, é preciso conscientizar a população dos seus direitos. Sabemos que, numa sociedade em que a grande maioria é analfabeta ou semi-analfabeta, a questão da educação aparece como uma premissa indispensável à própria efetividade do Direito.

De qualquer sorte, algumas idéias podem ser apontadas como possíveis meios de favorecer a tutela jurisdicional efetiva.

O desenvolvimento e expansão dos juizados especiais é, sem sombra de dúvidas, um firme instrumento nesse mister (52). É imprescindível a criação de mais juizados, provendo-os adequadamente dos recursos materiais e humanos necessários ao desenvolvimento satisfatório de sua função, aperfeiçoando paulatinamente o procedimento desses juizados de modo a assegurar cada vez mais uma melhor e mais célere prestação jurisdicional. Contudo, quando se fala em

desenvolvimento e expansão desses juizados não se quer dizer, necessariamente, em dilatar a competência dos juizados especiais. Acaso essa proposta seja apresentada (e temos conhecimento que existem moções legislativas tanto nesse como no sentido oposto, isto é, de redução da alçada e, por conseqüência, da competência dos juizados especiais), será preciso muita prudência. Estender a competência desses juizados importaria, evidentemente, aumentar-lhes a carga de trabalho, o que importaria no repasse de aporte de recursos a fazer jus a esse aumento.

É patente, todavia, a dificuldade que se tem na obtenção dos meios, materiais e humanos, que permitissem a multiplicação desses órgãos suficiente para manutenção de uma via judicial rápida e desembaraçada. Hoje mesmo já se denota, aqui e acolá, pontos de obstrução e de demora na prestação jurisdicional nesses juizados desprovidos de toda sorte de recursos.

A implementação real (e não meramente formal) dos juizados especiais representará portentoso instrumento de cidadania por permitir uma maior aproximação do cidadão ao Poder Judiciário, com o afã de ver concretizado o ideal de tutela jurisdicional efetiva (e com a celeridade desejável). (53)

Outra ação bastante proveitosa no sentido de aproximar a população do Judiciário é aquela já desenvolvida por algumas entidades, tais como defensorias públicas, alguns órgãos do Ministério Público e do Judiciário, algumas seccionais da OAB, vários centros acadêmicos, associações, entre outros, no sentido de levar ao conhecimento da população em geral, especialmente às comunidades mais carentes, os direitos de cada cidadão. Palestras e aulas são promovidas nas próprias comunidades de forma didática, em linguagem simples e direta, onde também se transmitem noções de cidadania, com a prestação de assistência jurídica gratuita. Há, ainda, a confecção de pequenas cartilhas sobre os direitos básicos, com orientação à população de como agir na busca da proteção estatal. Todas essas medidas são imprescindíveis à consecução do acesso à justiça, porquanto não adianta instituir inúmeros instrumentos processuais adequados à persecução da tutela judicial, se as pessoas não possuem, previamente, noções dos seus direitos para saber como e onde é que elas vão bater. Orientar a população, pois, é essencial.

Proposta interessante e que tem adquirido inúmeros adeptos é a da justiça itinerante. É a idéia de a Justiça ir até o cidadão. Essa nova concepção já está sendo implementada em alguns Estados como no Rio Grande do Sul e no Acre (54), com instituição de Juizados móveis, que se deslocam por todo o território do Estado. Adotando-se essa feliz concepção, decerto teremos a Justiça mais próxima do povo.

A maneira pelo qual o órgão judicial conduz o processo é, outrossim, fundamental para a efetividade social deste. A lei concede ao juiz muitas oportunidades de intervir no sentido de atenuar desvantagens relacionadas com a disparidade de armas entre os litigantes. Em matéria probatória, por exemplo, é necessário que o magistrado não se furte ao exercício oficioso dos poderes instrutórios de que a lei o investe, mormente quando se trata de interesse da parte cujos meios lhe faltam. Todavia, uma coisa é o que reza a lei, outra o que dela retira o órgão judicante. (55)

Não há dúvidas que a reformulação de nossas leis se mostra mais do que necessário, mas é um equívoco supor que somente com textos tudo se resolve. A efetiva atuação dos órgãos estatais nesse mister é de importância vital, mormente dos juizes em face dos poderes que a ordem jurídica os investe, que nos revolve a questão da formação dos magistrados que precisa ser

reformulada, com o ingresso de outras áreas do conhecimento como a psicologia, sociologia, economia e ciência política, é fator basilar na preparação de nossos julgadores. Nesse particular, merece relevo a reflexão de Barbosa Moreira (56):

O domínio da técnica jurídica é predicado de que jamais se poderá prescindir num juiz; está longe, contudo, de ser bastante. Preparação adequada teria de incluir certa familiaridade com outros ramos do conhecimento humano, como a sociologia e a ciência política. As escolas de magistratura podem e devem tentar suprir lacunas e abrir novas perspectivas. Precisamos de juízes compenetrados da relevância social de sua tarefa e das repercussões que o respectivo desempenho produz no tecido da sociedade. Em épocas de crises reiteradas e de transformação profundas, como esta em que vivemos, o juiz vê-se convocado a dar mais que o mero cumprimento pontual de uma rotina burocrática. Por difícil que lhe seja, com a carga de trabalho que o oprime, corresponder a esse chamamento, não há como exonerá-lo de uma responsabilidade que ninguém mais se poderia atribuir. Pois a verdade é que, sem a sua colaboração, por melhores leis que tenhamos, jamais lograremos construir um processo socialmente efetivo.

Nessa senda, especial contribuição poderia advir das Universidades e Faculdades de Direito para a universalização do acesso à Justiça, principalmente nos tempos atuais, em que se vive uma proliferação dos cursos jurídicos. Se em cada instituição fossem instalados Juizados Especiais, ter-se-ia uma grande contribuição para enfrentar a crise. O benefício será também para a melhoria do ensino jurídico.

Não podem ser olvidados, ao lado da democratização da Justiça pelos Juizados Especiais, os chamados meios alternativos de solução de conflitos: conciliação, mediação e arbitragem, encontrando-se esta em discussão no Supremo Tribunal Federal no que tange a sua constitucionalidade. (57) Nesse contexto, vêm ganhando força essas modalidades de soluções não-jurisdicionais dos conflitos com esteio na idéia de que se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes (58). São novos remédios para contribuir com a garantia do efetivo acesso à justiça, a qual é conferida por esses meios aos cidadãos que precisam ser, ainda, melhor explorados e incentivados.

Relativamente às Defensorias Públicas, constatamos que ainda não se instalaram efetivamente no país, com a ressalva de alguns estados da federação. É preciso consolidar e aparelhar em todo o País as Defensorias Públicas, que têm grande importância nesse processo de construção da cidadania, o que bastaria para tanto um pouco de vontade política dos nossos governantes. O papel da Defensoria com os segmentos mais carentes da população circunscreve-se até mesmo como "assistência psicológica, misturada a uma orientação ético-pedagógica. Observando-se os defensores em ação, tem-se a impressão de que atuam como professores envolvidos em uma 'alfabetização' especial, introduzindo seus clientes na semântica própria ao campo jurídico. Algumas Defensorias de Juizados reservam um ou dois dias da semana somente para esclarecer as dúvidas das partes, quanto aos seus respectivos processos". (59)

A universalização da tutela judicial, só por só, evidentemente, não conduz necessariamente à efetividade do processo. Torna-se, para tanto, imprescindível a concorrência de aprimoramento doutros fatores, tal como o modo-de-ser do processo e a utilidade e a justiça das decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais. A garantia de acesso de todos ao processo – isto é, da possibilidade de as pessoas, mesmo aquelas desprovidas de melhores condições psicossocial

e econômica, possam defender seus interesses em juízo adequada e paritariamente – é apenas o primeiro passo. As mudanças, como se vê, são muitas e necessárias.

Compete, por derradeiro, fazer uma breve mas importante advertência.

Consoante atenta Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, dentro do quadro atual do Brasil, em face das notórias deficiências da administração da Justiça, agoniada cada vez mais pela intensificação dos litígios, principalmente após o processo de redemocratização iniciado, como já mencionado, pela promulgação da Constituição da República de 1988, atuam como reagentes a permanência do entulho legislativo autoritário, as dificuldades de ordem econômica, política e social por que passa a nação, os anseios de grande parte dos cidadãos brasileiros, a recorrer em desespero ao Judiciário para solução de conflitos agudos, que normalmente deveriam ser resolvidos pelos demais órgãos do Estado, as contradições entre a velha ordem e as idéias neoliberais, redobradas pelo fenômeno da globalização, pregando a redução do aparelho estatal, mesmo a preço de afrontas ao direito adquirido de significativas parcelas da população. Certamente, tudo isso colabora para o descrédito da Jurisdição e acarreta a demora excessiva do processo, fazendo com que se forme um caldo de cultura propício a que, no limite, se tenda a ver a efetividade não como um meio, mas como um fim em si mesmo. (60)

Arvorar a efetividade como valor absoluto: nada importaria senão tornar mais efetivo o processo, e nenhum preço seria excessivo para garantir o acesso a tal meta. (61) Esse talvez seja o principal risco dessa luta pela efetividade do processo, fulminando, por vezes, o próprio valor de justiça. Deveras, a efetividade somente se revela virtuosa se não olvidar doutros valores de suma importância do processo, como o de justiça, mantendo um equilíbrio harmônico do sistema capaz de garantir uma proteção juridicamente eficaz e justa, mas temporalmente adequada, dos interesses tutelados pelo Direito. Eis aqui o verdadeiro busílis.

Essa certamente é uma tarefa bastante árdua, cujo empenho na sua consecução compete a todos: juízes, serventuários da justiça, parlamentares, advogados, chefes do Executivo e demais operadores do Direito.

Notas

01. CHIOVENDA, Giuseppe apud Jorge Luiz Souto Maior, A efetividade do processo, Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15.^a Região, n. 13, out./dez., 2000, p. 34.

02. Cintra, Antônio Carlos de Araújo et al., Teoria Geral do Processo, ed. 18.^a, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19.

03. Ibidem, p. 19.

04. Ibidem, p. 21-22.

05. Humberto Theodoro Júnior, in: Curso de Direito Processual Civil (Forense: 2000, 31.^a edição, v. I, p. 32), sustenta, com acerto, que "em vez de conceituar a jurisdição como poder, é

preferível considerá-la como função estatal e sua definição poderia ser dada nos seguintes termos: jurisdição é a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida".

06. Cintra, Antônio Carlos de Araújo et al., op. cit., p. 24.

07. Liebman, apud Humberto Theodoro Júnior, op. cit., v. I, p. 43.

08. Cintra, Antônio Carlos de Araújo et al., op. cit., p. 249.

09. TEIXEIRA, Sérgio Torres, Efetividade social do processo trabalhista, in Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 6.^a Região, v. 10, n. 25, ago./1998, p. 62.

10. Não se pode olvidar, por óbvio, que o Estado, no exercício da função jurisdicional, além do escopo social (pacificação dos conflitos de interesses decorrentes das relações intersubjetivas no seio da sociedade), visa também escopos de ordem política e jurídica, cujo delineamento foge aos objetivos deste trabalho.

11. BARBOSA Moreira, José Carlos, Por um processo socialmente efetivo, in Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil, v. 2, n. 11, mai./jun. 2001, p. 05.

12. Ibidem, p. 05.

13. Rudolf von Jhering já assinalava que "O direito existe para se realizar. A realização é a vida e a verdade do direito, é o próprio direito. O que não se traduz em realidade, o que está apenas na lei, apenas no papel, é um direito meramente aparente, nada mais do que palavras vazias. Pelo contrário, o que se realiza como direito é direito, mesmo quando não se encontra na lei e ainda que o povo e a ciência dele não tenham tomado consciência" (apud Carlos Alberto Álvaro de Oliveira, Efetividade e Processo de Conhecimento, in Revista de Processo, v. 24, n. 96, out./dez. 1999, p. 59)

14. OLIVEIRA, André Macedo de, Democratizando o acesso à justiça: juizados especiais federais, novos desafios, in Revista CEJ, n. 14, mai./ago., 2001, p. 86.

15. Cintra, Antônio Carlos de Araújo et al., op. cit., p. 26.

16. Ibidem, p. 34.

17. DINAMARCO, Cândido Rangel. A Instrumentalidade do Processo. 5.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 273.

18. Impende, nesse momento, fazer uma importante advertência manifestada por Cintra, Grinover e Dinamarco, ao asseverarem que "acesso à justiça (...) se resolve, na expressão muito feliz da doutrina brasileira recente, em 'acesso à ordem jurídica'" que "não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo, ou possibilidade de ingresso em juízo, (...) para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente" (op. cit., p. 33).

19. Segundo André Macedo de Oliveira, verifica-se, nos ensinamentos de Mauro Cappelletti, "a difícil definição do que realmente seja acesso à justiça. Ressalta que a justiça serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico (Cappelletti trata como o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos, resolvendo ou não seus litígios sob os auspícios do Estado). O sistema deve ser igualmente acessível a todos. Essa é a primeira finalidade básica. A segunda é a de se produzir resultados que sejam individual e socialmente justos" (Democratizando o acesso à justiça: juizados especiais federais, novos desafios, in Revista CEJ, n. 14, mai./ago., 2001, p. 87).

20. Ainda nos ensinamentos de Mauro Cappelletti sobre o acesso à justiça: "De fato, o direito ao acesso à Justiça tem sido progressivamente reconhecido, como sendo de importância capital entre os novos individuais sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentidos na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos". (CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 11-12)

21. Ibidem, p. 274.

22. SILVA, Evandro Lins e, apud André Macedo de Oliveira, Democratizando o acesso à justiça: juizados especiais federais, novos desafios, in Revista CEJ, n. 14, mai./ago., 2001, p. 86.

23. Ibidem, p. 275.

24. A Constituição Federal de 1988 prescreveu a criação dos Juizados Especiais e a Emenda Constitucional n.º 22, de 18 de março de 1999, dispôs sobre a criação dos juizados especiais no âmbito da Justiça Federal.

25. NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Juizados Especiais Federais in Revista CEJ, n. 17, abr./jun., 2002, p. 59.

26. Ibidem, p. 58.

27. Ibidem, p. 58.

28. Op. cit., p. 86.

29. Contra: Humberto Theodoro Júnior, Joel Dias Figueira Jr., Ricardo Cunha Chimenti. Cf. Ricardo Cunha Chimenti, Teoria e prática dos juizados especiais cíveis, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 220-221.

30. Perfilhamos a opinião do insigne juiz federal Edilson Pereira Nobre Júnior (op. cit.) segundo o qual somente é aplicável o agravo de instrumento na hipótese de deferimento da cautela. A negativa do pleito cautelar, segundo o magistrado potiguar, não ensejará a interposição desse recurso, em homenagem à interpretação restritiva que deverá prevalecer no tocante à recorribilidade das decisões que resolvam questões incidentes no curso do processo.

31. NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira, op. cit., p. 65.
32. RCL 1.099-ES, rel. Min. Ilmar Galvão, julg. em 03.10.01 – Informativo n. 245 – STF.
33. Op. cit., p. 65.
34. Op. cit., p. 89.
35. Op. cit., p. 09.
36. Edital n.º 1/2001 – DPU, de 07 de junho de 2001 <<http://www.cespe.unb.br>>.
37. Edital n.º 1/2002 – CESPE/UnB, de 01 de fevereiro de 2002 <<http://www.agu.gov.br>>.
38. Portaria n.º 523/2002 da AGU <<http://www.agu.gov.br>>.
39. Edital n.º 1/2002 – AGU/CESPE/UnB, de 06 de setembro de 2002 <<http://www.agu.gov.br>>.
40. Edital n.º 1/2002 – CESPE/UnB, de 10 de outubro de 2002 <<http://www.agu.gov.br>>.
41. Op. cit., p. 11.
42. Consoante nota de rodapé de Theotonio Negrão (Código de processo civil e legislação processual em vigor, 28. ed., São Paulo: Saraiva, 1997, p. 776) a disposição inserta no art. 4.º da Lei n.º 1.060/50 não colide com o art. 5.º, LXXIV, da CF, citando, para tanto, alguns arestos, tais como: RSTJ 7/414; STF-RF 329/236, JTAERGS 91/194, Bol. AASP 1.847/153j; STJ-Ajuris 61/353, em.; RT 708/88; bem assim, notícia do RE 205.746-RS (Inf. STF 55, de 25.11.1996, p. 2, 1.ª col.).
43. Moreira, José Barbosa, Por um processo socialmente efetivo, in Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil, v. 2, n. 11, mai./jun. 2001, p. 11-12.
44. Ibidem, p. 12.
45. GRINOVER, Ada Pellegrini et. al., Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 722.
46. MOREIRA, Barbosa, op. cit., p. 6-7.
47. Súmulas n. 26 a 35 do CSMP-SP. Cf. <<http://www.mp.sp.gov.br/conselho/sumulas.htm>>
48. Atualmente, a alteração em exame, perpetrada na malsinada Lei n.º 9.494/97, foi introduzida pela Medida Provisória n.º 2.180-35, de 27.08.2001.

49. MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 14.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2002, P. 45.

50. A Medida Provisória n.º 2.180-35, de 27.08.2001, acresceu, outrossim, o parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 7.347/85 (LACP), de seguinte teor: "Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados".

51. GRINOVER, et. al., op. cit., p. 719-720.

52. Athos Gusmão Carneiro nos idos de 1985 já asseverava que "a criação dos Juizados de Pequenas Causas é uma imposição do interesse nacional, pois representa a garantia do acesso à Justiça das grandes massas populacionais. Este acesso é assegurado por norma constitucional, mas na prática um enorme contingente de pessoas, por humildes, incultas ou desprovidas de recursos pecuniários, prefere buscar junto à autoridade policial, ao Prefeito ou Subprefeito, à autoridade religiosa, ao chefe político, no interior dos sertões, apelando aos 'coronéis', a tutela dos seus interesses. E no relativo às causas de pequeno valor econômico, estas raramente são levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, pois as despesas com custas e honorários de advogado, o tempo perdido nas diligências preliminares à propositura da demanda, o temor de uma longa tramitação da causa, constituem fatores que, em realidade, inobstante a garantia constitucional, dificultam ao prejudicado, mesmo pessoas de classe média, de pleitear em juízo aquilo que entendem ser seu direito. Aliás, quanto aos humildes, aquilo que quiçá pareça uma pequena causa, para eles pode ser da maior relevância (...) Temerosos de enfrentar as despesas, delongas e dificuldades da Justiça Comum, estas últimas ocorrentes mesmo nas causas sob o amparo da assistência judiciária, quantos preferem desistir, acomodam-se e renunciam, ficando, todavia, a sensação de desamparo e de injustiça a envenenar as relações sociais e a prejudicar a imagem do Judiciário perante os jurisdicionados" (CARNEIRO, Athos Gusmão. Juizados de Pequenas Causas: Lei Estadual Receptiva. Revista da AJURIS, n. 33, mar./1985, p. 7).

53. NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira, Juizados Especiais Federais, in Revista CEJ, n. 17, abr./jun., 2002, p. 68.

54. No Estado do Acre, o projeto é denominado "Justiça Comunitária Itinerante" e é coordenado pela Desembargadora Eva Evangelista de Araújo Souza.

55. BARBOSA Moreira, José Carlos, op. cit., p.12.

56. Ibidem, p. 13-14.

57. OLIVEIRA, André Macedo de, op. cit., p. 89.

58. Cintra, Antônio Carlos de Araújo et al., op. cit., p. 25-26.

59. Luiz Werneck Vianna apud OLIVEIRA, André Macedo de, op. cit., p. 89.

60. Oliveira, Carlos Alberto Alvaro de, Democratizando o acesso à justiça: juizados especiais federais, novos desafios, in Revista CEJ, n. 14, mai./ago., 2001, p. 59-60.

61. BARBOSA MOREIRA, José Carlos, Efetividade do processo e técnica processual, in Revista de Processo, n. 77, jan./mar. 1995, p. 171.

Bibliografia

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Trad. de Ellen Gracie Northfleet., Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Juizados de Pequenas Causas: Lei Estadual Receptiva. Revista da AJURIS, n. 33, mar./1985, p. 7-14.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. Teoria e prática dos juizados especiais cíveis : (Lei n. 9.099/95 – parte geral e parte cível – comentada artigo por artigo). 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

CINTRA, Antônio C. de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, e DINAMARCO, Cândido Rangel, Teoria geral do processo, 18.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo, 5.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 14.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Por um processo socialmente efetivo, in Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil, v. 2, n. 11, mai./jun. 2001, p. 05-14.

_____. Efetividade do processo e técnica processual, in Revista de Processo, n. 77, jan./mar. 1995, p. 168-176.

Negrão. Theodoro. Código de processo civil e legislação processual em vigor. 28. ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira, Juizados Especiais Federais, in Revista CEJ, n. 17, abr./jun., 2002, p. 58-71.

OLIVEIRA, André Macedo de. Democratizando o acesso à justiça: juizados especiais federais, novos desafios, in Revista CEJ, n. 14, mai./ago., 2001, p. 85-90.

Oliveira, Carlos Alberto Alvaro de. Efetividade e Processo de Conhecimento, in Revista de Processo, v. 24, n. 96, out./dez. 1999, p. 59-69.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A efetividade do processo, in Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15.^a Região, n. 13, out./dez., 2000, p. 34-41.

TEIXEIRA, Sérgio Torres. A efetividade social do processo trabalhista, in Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 6.^a Região, v. 10, n. 25, ago./1998, p. 56-84.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. 31.^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Manual de processo penal. 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

*técnico judiciário do Tribunal Regional Federal da 5^a Região (Recife), pós-graduando em Direito Público e Relações Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

MEIRA, André Luís Santos. A universalização da tutela judicial como fator de efetividade do processo . Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 100, 11 out. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4357>. Acesso em: 03 out. 2006.