



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

**MARIA CAROLINA DANNEMANN SAMPAIO**

**ACESSO À JUSTIÇA:  
AVANÇOS NAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO EM CAMAÇARI COM A  
CRIAÇÃO DO CAJUC**

**SALVADOR-BAHIA**

**2023**

**MARIA CAROLINA DANNEMANN SAMPAIO**

**ACESSO À JUSTIÇA:**

**AVANÇOS NAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO EM CAMAÇARI COM A  
CRIAÇÃO DO CAJUC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Ravazzano.

**SALVADOR-BAHIA**

**2023**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas

S192 Sampaio, Maria Carolina Dannemann  
Acesso à justiça: avanços nas políticas de atendimento em Camaçari com a  
criação do CAJUC / Maria Carolina Dannemann Sampaio. – Salvador, 2023.  
121 f.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Ravazzano Lopes Baqueiro.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria  
de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Direitos Fundamentais 2. Política Social 3. Acesso à Justiça  
4. Centro de Assistência Judiciária e Cidadania – CAJUC I. Baqueiro, Fernanda  
Ravazzano Lopes – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria  
de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 324.736

## TERMO DE APROVAÇÃO

**MARIA CAROLINA DANNEMANN SAMPAIO**

**“ACESSO À JUSTIÇA: AVANÇOS NAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO EM  
CAMAÇARI COM CRIAÇÃO DO CAJUC”**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em  
Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 30 de março de 2023.

Banca Examinadora:

FERNANDA RAVAZZANO  
LOPES  
BAQUEIRO:01326769588

Assinado de forma digital por  
FERNANDA RAVAZZANO LOPES  
BAQUEIRO:01326769588  
Dados: 2023.03.30 20:14:45  
-03'00'

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Ravazzano Lopes Baqueiro - UCSAL (orientadora)

DIRLEY DA CUNHA  
JUNIOR:504998405

Assinado de forma digital por DIRLEY  
DA CUNHA JUNIOR:504998405  
Dados: 2023.03.30 20:34:10 -03'00'

Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior - UCSAL



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carolina Orrico Santos - UNISBA

## DEDICATÓRIA

*Aos meus colegas de trabalho pelo companheirismo e parceria.  
Aos assistidos (as) do CAJUC. A todos (as) estes/as, fonte  
inexaurível de inspiração e motivação na construção deste  
estudo, complexificado pelo rigor científico e pela  
potencialidade acadêmica.*

## AGRADECIMENTOS

À Deus por todas as dádivas e bênçãos recebidas; a ti, senhor, (me) entrego todos os dias. Aos espíritos de luz que me guiam nessa jornada terrena. Ao meu anjo da guarda, fiel protetor.

Aos meus pais, Denise e Luiz pela vida, pelo amor infinito; por ambos existirem e por todo o aconchego, segurança, acalento, proteção; pelas mais belas e profundas lições/valores recebidos que alicerçaram a pessoa que venho me tornando. Me vejo em construção, pois, como vocês me ensinaram todos os dias, “aprendemos um pouco a nos tornar melhor que ontem”, principalmente, no caminhar da vida adulta; por me ensinarem que todos nós somos iguais perante a Deus e que não existe dia ou momento certo para dizer o quanto eu os amo!

À minha filha Bia, o grande e maior amor da minha vida, que veio ao mundo para me ensinar a me entregar a Deus e que eu não posso planejar nem controlar tudo; para me mostrar que existem muitas pessoas que se importam comigo (muito mais do que eu imaginava); para me ensinar que mesmo sendo mãe, eu não terei todas as respostas e que serei impotente em muitas coisas; para me fazer ver que existem lutas e escolhas que são só suas, e que por mais que eu queira te proteger de tudo, nem sempre conseguirei e nem deverei fazê-lo. Por desenvolver em mim a empatia de compreender e aceitar o outro. Por me amadurecer e me fazer compreender o mundo de outra forma, e, principalmente, por desenvolver em mim a minha melhor versão quando passei a entender o real significado de amar.

À meu marido pelo companheirismo, pelo amor, pelo respeito, pela admiração, pela dedicação a nossa família, pelo apoio e motivação incondicional; por me incentivar e criar as condições necessárias para eu realizar meus/nossos sonhos; por sonhar junto, sendo meu porto seguro, minha base. Por você estar do meu lado sempre, meu amor. Jamais chegaria até aqui sem você ao meu lado.

Aos meus animais de estimação: Antonieta, Dartagnan, George, Jujuba e Caramelo, pela companhia e amor incondicional que tanto abrilhantam minha vida.

À minha família e aos meus amigos pelo apoio e por compreenderem as ausências nesse período. À Eleildes, por cuidar da minha vida quando me vejo ausente dela pelas mais diversas razões. À Eliete e a Jo por facilitarem a minha rotina.

Aos professores Antônio Carlos da Silva e Vanessa Simon Cavalcanti que me retiraram da “caverna” e darem causa a minha rebeldia. Vocês são meus eternos orientadores de vida. Serei grata pelo que aprendi e pelo que me tornei depois de conhecer vocês.

Aos amigos de vida acadêmica que foram essenciais nessa caminhada: Ângela Ximenes, Matheus Martins, Diego Aric. Aos da “conversas de botequim” pela amizade, carinho, incentivo e “puxões de orelhas”. O caminhar do mestrado foi mais suave com a amizade de vocês.

À minha orientadora Fernanda Ravazzano pela acolhida e suporte.

Aos professores do Programa de Política Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador a quem eu agradeço na pessoa dos professores Fátima Lepikson e Dirley da Cunha Jr., pela construção desse movimento cognoscitivo ao longo desta jornada acadêmica. À professora Tereza Cristina pela maestria na condução do tirocínio docente solidificando a minha carreira acadêmica.

Aos meus antecessores na coordenação do CAJUC, o Dr. Augusto de Paula e a Dra. Danielle Nóbrega Furtunato, responsáveis pelo convite a excelência no desempenho das minhas funções. À Dra. Andrea Montenegro pela confiança depositada ao me colocar no cargo, pelo apoio e estrutura para o exercício das minhas funções. Aos colegas de secretaria que eu agradeço na pessoa da senhora Secretária de Desenvolvimento Social do município de Camaçari, Renoildes Oliveira, a quem também agradeço pela confiança e respeito direcionado na realização do meu trabalho.

Aos meus colegas da família CAJUC pela amizade, dedicação e profissionalismo no exercício das suas funções. O órgão não teria o reconhecimento jurídico-social que tem hoje se não fosse a excelência do trabalho de cada um de vocês.

As minhas companheiras e amigas ao longo desses dez anos de CAJUC, Dra. Danielle Furtunato e Dra. Karina de Arêa, por tudo o que lutamos, construímos e vivemos ao longo desses dez anos de serviço público. Aos “meus” estagiários do CAJUC. Aos meus assistidos pelo aprendizado diário.

Por fim, em cláusula de abertura, agradeço a todas as pessoas, seres, entidades e órgãos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse sonho.

SAMPAIO, Maria Carolina Dannemann. Acesso à justiça: avanços nas políticas de atendimento em Camaçari com a criação do CAJUC. 2023. Orientadora: Fernanda Ravazzano Lopes Baqueiro. 132 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2023.

## RESUMO

A Constituição Federal da República do Brasil de 1988 estabelece como uma das formas de efetivação do acesso à justiça a prestação pelo estado de assistência jurídica gratuita para todos àqueles que necessitarem e esse aporte, em texto constitucional, deve ser realizado pelas Defensorias Públicas. De forma incipiente, entretanto, em alguns municípios, o poder público local instituiu órgãos com essa finalidade. A Prefeitura Municipal de Camaçari, na Bahia, criou o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania – CAJUC, órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES, instituído pela Lei Municipal nº 758/2006, regulamentada em 2023 pela Lei nº 1.7191/2023. Neste trilhar contextual, urge o seguinte problema de pesquisa, que busca entender se o CAJUC pode ser mais um instrumento público de promoção do acesso à justiça, fornecendo um serviço eficaz e eficiente, respeitando as particularidades da parcela mais vulnerável da população brasileira? O objeto de pesquisa foi escolhido em razão da sensibilização da pesquisadora no exercício da sua atividade profissional no órgão nos últimos dez anos, o que lhe permitiu observar que os usuários do serviço não conseguem, ou tem muita dificuldade em compreender, os processos pelos quais estão passando, como também não compreendem claramente a extensão dos seus direitos e como se posicionar perante eles. Sendo assim, o objetivo geral deste estudo é a legitimação do CAJUC como mais um instrumento público de acesso à justiça diante da essencialidade do serviço prestado pelo órgão no amparo da população vulnerável de Camaçari-Ba. A metodologia a ser utilizada para o desenvolvimento deste trabalho será a revisão bibliográfica e pesquisa empírica, de natureza qualitativa, descritiva e documental.

**Palavras Chave:** Direitos Fundamentais; Política Social; Acesso à Justiça; Centro de Assistência Judiciária e Cidadania – CAJUC.

## ABSTRACT

The Federal Constitution of the Republic of Brazil of 1988 establishes as one of the forms of effecting access to justice the provision by the state of free legal assistance to all those who need it and this contribution, in constitutional text, must be carried out by the Public Defenders. However, in an incipient way, in some municipalities, the local government created bodies for this purpose. The Municipality of Camaçari, in Bahia, created the Center for Judicial Assistance and Citizenship – CAJUC, an agency linked to the Secretariat for Social Development – SEDES, established by Municipal Law nº 758/2006, regulated in 2023 by Law nº 1.7191/2023. In this contextual path, the following research problem is urgent, which seeks to understand whether CAJUC can be another public instrument for promoting access to justice, providing an effective and efficient service, respecting the particularities of the most vulnerable portion of the Brazilian population? The object of research was chosen due to the researcher's awareness in the exercise of her professional activity in the agency in the last ten years, which allowed her to observe that service users cannot, or have great difficulty in understanding, the processes by which they are going through, but also do not clearly understand the extent of their rights and how to position themselves in relation to them. Therefore, the general objective of this study is the legitimization of CAJUC as another public instrument of access to justice in view of the essentiality of the service provided by the agency in the support of the vulnerable population of Camaçari-Ba. The methodology to be used for the development of this work will be the bibliographic review and empirical research, of a qualitative, descriptive and documental nature.

**Keywords:** Fundamental Rights; Social Policy; Access to justice; Center for Judicial Assistance and Citizenship – CAJUC.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Comarcas atendidas pela defensoria pública.....	87
Figura 2 - Cargos em comissão do centro de assistência judiciária e cidadania.....	107
Figura 3 - Fluxograma de atendimento.....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
BA	Bahia
CAJUC	Centro de Assistência Judiciária e Cidadania
CF/88	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DPE	Defensoria Pública Estadual
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
REsp	Recurso Especial
RFB	República Federativa do Brasil
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Serviço Unificado de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO: A ESCOLHA DO OBJETO.....</b>	<b>24</b>
1.1 METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO .....	26
1.2 ESTRUTURA.....	27
<b>2. ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>29</b>
2.1. ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL.....	36
<b>2.1.1. Normas, princípios e regras.....</b>	<b>38</b>
2.1.2 Da efetividade dos direitos fundamentais.....	44
2.1.3 Da Igualdade.....	50
2.1.4 Da assistência jurídica integral e gratuita.....	51
2.1.5 Dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.....	53
2.2 DO ACESSO À JUSTIÇA.....	57
2.2.1 Evolução do conceito.....	59
2.2.2 Dos obstáculos.....	62
2.2.3 As ondas de acesso à justiça.....	63
2.2.4 Da garantia constitucional.....	65
<b>3. ACESSO A JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA SOCIAL.....</b>	<b>69</b>
3.1 DO NECESSITADO OU VULNERÁVEL.....	72
3.1.1 Conceito jurídico.....	73
3.1.2 Dos grupos considerados hipervulneráveis.....	75
3.2. DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	76
3.2.1. Modelo público de assistência jurídica.....	77
3.2.2. Defensoria Pública antes da Constituição de 1988.....	80
3.2.3. Defensoria Pública a partir da Constituição de 1988.....	81
<b>4. CENTRO DE ASSISTENCIA JUDICIARIA E CIDADANIA – CAJUC.....</b>	<b>84</b>
4.1 JUSTIFICATIVAS E BASES LEGAIS PARA CRIAÇÃO.....	84
4.1.1 Do pacto federativo e da distribuição de competências legislativa.....	89
4.1.2 Da ADPF 279.....	95
4.1.3 Da legislação do município de Camaçari.....	104
4.2 RELATÓRIO DE OBSERVAÇÃO: ENTENDENDO O CAJUC PARTIR DO SEU COTIDIANO.....	111
4.2.1 Escopo do relatório.....	112
4.2.2 Mecânica da observação.....	113
4.2.2.1 Descrição do <i>Locus</i> .....	114
4.2.2.2 Descrição da equipe.....	114
4.2.2.3 Descrição do Serviço.....	115
<b>5.CONCLUSÃO.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>128</b>

## **1 INTRODUÇÃO: A ESCOLHA DO OBJETO**

O acesso à justiça e à cidadania estão no contexto republicano, compondo agendas de políticas públicas e organização de instituições de promoção da cidadania, e assim, buscam a efetividade dos direitos fundamentais. Desde os anos 80, com o processo de redemocratização brasileira, diversas ações foram planejadas e procuravam instruir, para melhor interesse, atendimento e integração de atuação para a população.

O acesso à justiça é um direito fundamental e essencial que se traduz em um complexo sistema de prerrogativas, que funciona como um guarda-chuva que as compõe e decorrem delas outros direitos e garantias, sobretudo, por uma prestação jurisdicional, mas não pode ser resumido somente na prerrogativa do poder de levar uma demanda (violação, ameaça ou abuso do Direito) ao Poder Judiciário.

Nesta linha, o acesso à justiça perpassa pela construção da própria ordem jurídica nacional quando envolve questões como, por exemplo, a efetividade de direitos fundamentais, proteção aos hipossuficientes, acessibilidade, celeridade, efetividade das decisões, garantia do contraditório e ampla defesa, dentre outros.

Então, não pode ser confundido com assistência jurídica gratuita que, por sua vez, se diferencia dos conceitos de assistência judiciária e gratuidade da justiça. Tais direitos são meios de se efetivar o acesso à ordem jurídica justa, entretanto, não podem ser tidos como sinônimos. Acesso à justiça é o macro composto, dentre outras coisas, pelo serviço de assistência jurídica gratuita (orientações, judicialização, mediação, educação para e em direitos, etc.), assistência judiciária (judicialização) e pela possibilidade do cidadão, quando litigando em um processo, requerer que não lhe sejam cobrada as custas processuais e honorários advocatícios em razão de, naquele momento, está impossibilitado de fazer, ou seja, requerer a gratuidade da justiça.

A previsão constitucional da assistência jurídica integral e gratuita integra a garantia de acesso à justiça que compõe o arcabouço jurídico do processo de redemocratização do país, sendo expressão da efetivação dos fundamentos e objetivos da República Federativa Brasileira, a teor do art. 1º e 3º da Constituição Federal.

No momento em que o constituinte originário elege como fundamento da nova ordem instaurada a cidadania e a dignidade da pessoa humana e, como objetivo do

Estado a se formar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, busca-se a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos; se impõe que a efetividade dos direitos e garantias fundamentais obedeça a igualdade em sua vertente material.

A Constituição Federal da República de 1988 estabelece como uma das formas de efetivação do acesso à justiça a prestação pelo estado de assistência jurídica gratuita para todos àqueles que necessitarem. Esta, a partir do texto constitucional, deve ser realizada pelas Defensorias Públicas Estaduais, pela Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensoria Pública da União. De forma incipiente, todavia, em alguns municípios, o poder público local instituiu órgãos com essa finalidade: **prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos** (grifo nosso, 2023).

Diante dos conceitos expostos, urge o questionamento: **o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania (CAJUC), órgão municipal, pode ser mais um instrumento público de promoção do acesso à justiça fornecendo um serviço eficaz e eficiente respeitando as particularidades da parcela mais vulnerável da população brasileira?** (Grifo nosso, 2023).

O objeto desta pesquisa é contextualizado no Centro de Assistência Judiciária e Cidadania (CAJUC), órgão integrante da Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Camaçari-Bahia, criado pela Lei Municipal nº 758/2006, com o objetivo de prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos. O CAJUC atua de forma complementar a Defensoria Pública Estadual na prestação de assistência jurídica à população necessitada do Município de Camaçari.

Sendo assim, como objetivo geral desta dissertação tem-se a legitimação do CAJUC como mais um instrumento público de acesso à justiça diante da essencialidade do serviço prestado pelo órgão no amparo da população vulnerável de Camaçari.

Almejou-se, com a pesquisa, compreender enquanto objetivos específicos a garantia constitucional do acesso à justiça, sua evolução, conceito e marcos legais; estudar o acesso à justiça como instrumento de política social com a adoção do modelo público de assistência jurídica gratuita, para tanto, conceitua-se política social, descreve-se quem são os destinatários dessa política e insere-se a Defensoria Pública como órgão caracterizador desse modelo público de assistência

jurídica gratuita e, por fim, passa-se a descrever o serviço prestado pelo Centro de Assistência Judiciária e Cidadania sob o enfoque da política social municipal de acesso à justiça; investigando a experiência da criação de um órgão municipal com serviço similar ao da Defensoria Pública, discutindo a sua constitucionalidade e legalidade.

O tema-objeto foi escolhido em razão da sensibilização da pesquisadora no exercício da sua atividade profissional, ao longo dos últimos dez anos no órgão. Na sua atuação como advogada do CAJUC, observou que os usuários do serviço não conseguem, ou tem muita dificuldade em compreender, o processo pelo qual estão passando, como também não tem ciência da extensão de seus direitos e de como se posicionar frente a eles.

A relevância do estudo está na aplicação e implementação prática do observado e estudado teoricamente ao longo da pesquisa, com direção a uma efetiva prestação jurídica àqueles que tudo necessitam, afinal, a realização de um serviço público oferecido à parcela mais marginalizada e vulnerável da sociedade deve ser estruturado e realizado objetivando e assegurando a igualdade material.

## 1.1 METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

Conforme os estudos de Antônio Carlos Gil, “toda e qualquer classificação se faz mediante algum critério. Com relação às pesquisas, é usual a classificação com base em seus objetivos gerais.” (2006, p. 41), o que de fato, insere-se no contexto de produção e difusão do conhecimento desta dissertação. Nesse sentido, quanto a tipologia, a pesquisa desenvolvida tem caráter e natureza descritiva e exploratória. Assim, destaca-se que:

As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. [...] **As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno** [...] entre as pesquisas descritivas, salientam-se aquelas que têm por objetivo estudar as características de um grupo [...] outras pesquisas deste tipo são as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade,, [...] pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descobertas de intuições. [...] **Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o**

**problema pesquisado; e (c) análise de exemplos** (GIL, grifo nosso, 2006, p.40-42)

O método a ser utilizado para o desenvolvimento argumentativo-científico das análises e evidências desta pesquisa será a revisão bibliográfica e pesquisa empírica, de natureza qualitativa, descritiva e documental. Para mais, insere-se um relatório de observação, este que sustenta enquanto massa e perspectiva de triangulação de análise, os achados e comprovações necessárias a potencialidade do estudo frente ao objeto recortado.

A acessibilidade aos documentos institucionais garantindo a viabilidade de desenvolvimento e organização da pesquisa é justificada pelo fato da pesquisadora estar inserida no quadro funcional do CAJUC, como servidora efetiva, lugar onde exerce sua atividade profissional.

Associado às observações empíricas participativas – estando ela inserida como advogada no CAJUC, no uso de suas atribuições -, integradas com abordagem epistemológicas críticas para o cotidiano jurídico (tanto serviços quanto atendimentos), serão adotadas, portanto, etapas de observação e levantamento de prontuários/processo. Incorre-se, ademais, nas etapas complementares e de acessibilidade, com solicitação de autorização institucional para a realização do estudo.

## 1.2 ESTRUTURA

A pesquisa está estruturada em 05 (cinco) capítulos, sendo o primeiro e o último, introdução e conclusão, e em 03 (três) capítulos intermediários, onde foram desenvolvidos os pressupostos e marcos teóricos que fundamentam o trabalho.

O problema da pesquisa está sistematizado no questionamento a respeito do Centro de Assistência Judiciária e Cidadania (CAJUC) como mais um instrumento público de promoção do acesso à justiça na perspectiva da sua capacidade de fornecimento para um atendimento com direção a prestação jurídica eficaz e eficiente, respeitando as particularidades de uma parcela mais vulnerável da população brasileira.

Dessa forma, estabelece-se como objetivo geral deste trabalho que é a legitimação do CAJUC como mais um instrumento público de acesso à justiça diante

da essencialidade do serviço prestado pelo órgão no amparo da população vulnerável de Camaçari-Ba.

Os objetivos específicos e as questões norteadoras propulsoras da pesquisa são desenvolvidas nos capítulos centrais do trabalho obedecendo à triangulação dos referenciais teóricos: acesso à justiça, política social e CAJUC.

Assim, no segundo capítulo da dissertação, aborda-se o acesso à justiça, através de uma revisão bibliográfica. Nesse capítulo, buscou-se discutir o que é o acesso à justiça, as questões que passam pela igualdade a todos os cidadãos e o papel do poder público frente a garantia do acesso jurídico.

Nele será discutido o arcabouço constitucional que fundamenta o acesso à justiça, traçando a sua evolução, seus marcos teóricos e legais, contextualizando esse direito no rol dos direitos fundamentais essenciais decorrente dos objetivos e fundamentos da República Federativa brasileira consagrados constitucionalmente nos arts. 1º e 3º da CF/88. Como referencial teórico, utiliza-se José Afonso da Silva, Virgílio Afonso da Silva, Ronald Dworkin, Robert Alexy, Dirley Cunha, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, Ana Cristina Meireles, Marcos Sampaio e Ricardo Mauricio.

No terceiro capítulo também através de revisão bibliográfica, contextualiza-se o acesso à justiça como instrumento de política social com a consagração do modelo público de assistência judiciária, recebendo a Defensoria Pública o encargo constitucional de expressão e instrumento da promoção do acesso à justiça. Discute-se, aqui, se o acesso à justiça é um instrumento de política social. Afinal, quem são os destinatários dessa política? Quais os instrumentos de que se vale o Poder Público para garantir e assegurar o acesso à justiça a todos? Como teóricos acessados e convidados as dialéticas argumentativas, apresenta-se as contribuições de Potyara Pereira, Marilda Vilela Iamamoto, Octavio Ianni, e Tiago Fensterseifer.

No quarto capítulo anuncia-se a pesquisa empírica de natureza documental, em que se descreve o serviço prestado pelo o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania sob o enfoque da política social municipal de acesso à justiça, investigando a experiência da criação de um órgão municipal com serviço similar aos da Defensoria Pública, discutindo a sua constitucionalidade e legalidade a luz da recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ação de arguição de descumprimento preceito fundamental (ADPF) nº 279.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA

A realização e o acesso à justiça e à cidadania estão no contexto republicano matizados em marcos legais, agendas de políticas públicas, organização de instituições de promoção da cidadania e direitos fundamentais (PEDROSO, 2011; 2017). Desde os anos 80, com o processo de redemocratização brasileira, diversas ações foram planejadas e procuravam instruir, para melhor interesse, atendimento e integração de atuação.

O acesso à justiça é vulgarmente compreendido como o direito de poder que leva uma situação ao Poder Judiciário a ideia de acesso à justiça. Entretanto, como será demonstrado nesse trabalho, o acesso à justiça, uma “das maiores conquistas do Estado Democrático de Direito” (CUNHA, 2022, p.699), possui uma amplitude muito maior do que simplesmente esse direito de buscar uma tutela jurisdicional.

O direito de acesso à justiça insculpido no art. 5º da Constituição Federal de 1988, dentro do rol dos direitos e garantias fundamentais, é um guarda-chuva que abarca inúmeros outros direitos e garantias também constitucionais, travestido doutrinariamente de outras nomenclaturas, como, por exemplo, “princípio da Justiça igual para todos” (SILVA, 2020, p.17), “ordem jurídica justa” (RUIZ, 2022, p.04) para denotar, que pleitear a tutela jurisdicional do estado é um complexo sistema que engloba educação, patrocínio de defesas, igualdade, proteção ao hipossuficiente, acessibilidade, aparato da máquina judiciária e fortalecimento das instituições essenciais à justiça, observância e cumprimento dos direitos e garantias fundamentais, como por exemplo, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, celeridade, duplo grau de jurisdição, juiz natural, gratuidade da justiça, efetividade e eficiência na prestação jurisdicional (RUIZ, 2022).

O acesso à justiça, segundo Ana Paula Barcelos (2002, p.305 *apud* SAMPAIO, 2013, p.224) compõe o mínimo existencial. O mínimo existencial é o conjunto básico de direitos essenciais e elementares para se garantir a dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2009, p. 179 *apud*, SAMPAIO, 2013, p. 223). De acordo com Ana Paula Barcelos, integram esse mínimo existencial “a educação fundamental, a saúde básica, a alimentação saudável, a assistência social no caso de necessidade e o acesso à justiça” (BARCELLOS, 2002, p.305 *apud* SAMPAIO, 2013, p.224).

No mesmo sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso expõe que:

Embora o elenco das prestações que integram o mínimo existencial possa variar, indica haver um razoável consenso de nele incluir, ao menos, uma renda mínima, a saúde básica e a educação fundamental, além de um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para exigibilidade e efetivação dos direitos. (2009, p.253 *apud* SAMPAIO, 2013, p.224)

Sob o enfoque que será abordado nesta pesquisa, como um direito fundamental social básico integrante do mínimo existencial do indivíduo do qual decorrem outros direitos de igual hierarquia, compreendido como o instrumento de garantia do cidadão para efetivação e exigibilidade de outros direitos e garantias, resta, portanto, que o acesso à justiça é um conceito muito maior do que o simplesmente a busca pela tutela jurisdicional.

Cumprido esclarecer, entretanto, que nem sempre foi assim. Em verdade, essa construção de acesso à justiça como um direito fundamental social integrante do mínimo existencial é fruto de uma evolução doutrinária e jurisprudencial. Por esta perspectiva, Cappelletti e Garth em uma obra clássica sobre o tema intitulada de Acesso à Justiça (1988), a diante detalhadamente trabalhada, classificam os momentos vivenciados pelos ordenamentos jurídicos nacionais na busca de soluções e viabilidade da concretude do acesso à justiça em três momentos distintos e com características próprias que eles denominaram “ondas de acesso à justiça” (IBIDEM, 1988). Traz-se, nesta direção, que

A primeira tem como principal característica a extensão da oferta de serviços jurídicos aos setores mais pobres da população; A segunda trata da incorporação dos interesses coletivos e difusos como objetos de proteção jurídica; e a terceira inclui a Justiça informal, a ampliação da mediação de conflitos e a simplificação da lei. (MOTA, 2020, P.4-5)

Essas ondas são os estágios de desenvolvimento e implementação do acesso à justiça pelos Estados. Os autores CAPPELLETI e GARTH (1988) na referida obra analisam os obstáculos existentes na sociedade moderna – europeia e norte americana – que inviabilizam aquilo que José Afonso da Silva (2020) chama de justiça igual para todos e, como ocorreu o movimento de superação desses obstáculos, classificados pelos autores nesses três momentos distintos que eles denominaram de ondas de acesso à justiça (CAPPELLETI; GARTH, 1988).

Entendendo o acesso à justiça como "direito social básico" (CAPPELLETTI, 1988, p.15) nas sociedades modernas, Mauro Cappelletti e Bryant Garth

estabelecem, como primeira barreira a ser vencida pelos estados, para garantia desse acesso, a promoção para todos os cidadãos e cidadãs da possibilidade de litigarem em juízo independentemente de poderem ou não contratar um advogado, bem como de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios.

Por esse sentido, “os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres” (CAPPELLETTI, 1988, p.31-32), e considerando ser o Brasil um país periférico e de modernidade tardia, a Constituição Federal da República (1988) estabelece como direito fundamental a prestação pelo estado de assistência jurídica integral e gratuita para cidadãs e cidadãos que necessitarem (SOUSA, 2016).

Doravante, essa assistência de acordo com o texto constitucional é realizada pelas Defensorias Públicas Estaduais, a Defensoria Pública Federal, núcleos de práticas jurídicas de instituições de ensino superior e escritórios de advocacias conveniados com o poder público. De forma incipiente, entretanto, em alguns municípios, o poder público local instituiu órgãos com essa finalidade: prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos. É justamente sobre um desses órgãos municipais que o trabalho versará. Daí a necessidade de se estudar o acesso à justiça e suas decorrências.

A previsão constitucional da assistência jurídica integral e gratuita integra a garantia de acesso à justiça que compõe o arcabouço jurídico do processo de redemocratização do país, sendo expressão da efetivação dos fundamentos e objetivos da República Federativa Brasileira, a teor do art. 1º e 3º da Constituição Federal (1988).

No momento em que o Constituinte originário elege como fundamento da nova ordem instaurada a cidadania e a dignidade da pessoa humana e, como objetivo do Estado a se formar a construção de uma sociedade livre justa e solidária, busca-se a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos (BRASIL,1988) e se impõe que a efetividade dos direitos e garantias fundamentais obedeça a igualdade em sua vertente material. É dizer, que os direitos postos na Constituição Federal devem ser assegurados a todos, obedecendo à máxima aristotélica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.

Destaca-se, assim, sob este olhar, que “a tríade dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proteção dos vulneráveis (ou necessitados) encontra seu alicerce no centro normativo-axiológico do nosso sistema constitucional” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 3), e, então, pode-se afirmar que é com base nessa tríade que se alicerça o acesso à justiça.

Ressalta-se que, avançando a discussão que será tratada detalhadamente a seguir, mas essencial para compreensão do abordado, que acesso à justiça e assistência judiciária gratuita não são sinônimos. A assistência jurídica gratuita é um dos meios de se efetivar o acesso à justiça, não podendo com ele ser confundido.

Tão como importante, estabelece-se que a assistência jurídica gratuita também não se confunde com justiça gratuita. Ambas compõem a implementação do acesso à justiça, mas são institutos diferentes. Ainda nessa temática, cumpre – se diferenciar, em tão igual teor, a assistência judiciária gratuita e assistência jurídica gratuita.

Como dito, o acesso à justiça é um direito fundamental básico que funciona como um guarda-chuva do qual o compõe e são dele decorrentes outros direitos e garantias, consistente em linhas gerais pelo direito de busca por uma prestação jurisdicional, mas não pode ser resumido somente na prerrogativa do poder dever de levar uma demanda (violação, ameaça ou abuso do direito) ao poder judiciário.

O acesso à justiça passa pela construção da própria ordem jurídica nacional quando envolve questões como, por exemplo, a efetividade de direitos fundamentais, proteção aos hipossuficientes, acessibilidade, celeridade, efetividade das decisões, garantia do contraditório e ampla defesa etc.

O dever de assegurar o acesso à justiça não se limita a simples possibilidade de distribuição do feito, ou a manutenção de tribunais estatais à disposição da população, mas engloba um complexo sistema de informação legal aos hipossuficientes jurídicos, o patrocínio de defesa dos interesses daqueles econômica e financeiramente desprotegidos que possibilitem a igualdade de todos e, acima de tudo, uma justiça célere em prol do jurisdicionado (RUIZ, 2022, p. 3).

A assistência jurídica é, assim como o acesso à justiça, um conceito amplo. Todavia, a assistência judiciária gratuita engloba uma série de serviços prestados tanto por ente público, quanto por entes privados voltados à prestação de serviços jurídicos tais como, orientações, consultorias, litigância em juízo etc. Julga-se importante ressaltar que assistência jurídica não se restringe a atuação judicial, o

direito de gratuitamente propor uma demanda, mas envolve a prestação de outros serviços jurídicos, a exemplo, orientações e mediações.

Então, essa é, inclusive, a diferença entre assistência judiciária e assistência jurídica gratuita.

A dicção assistência jurídica é provida de amplitude superior a linguagem assistência judiciária, visto que enquanto a segunda abrange a defesa em juízo do assistido, que deve ser oferecida pelo Estado, havendo a possibilidade de desempenho por entidades não estatais ou advogados isolados, conveniados ou não com o poder público, a primeira não se limita a prestação de serviços na esfera judicial, compreendendo toda extensão de atos jurídicos, ou seja, representação em juízo, defesa judicial, prática de atos jurídicos extrajudiciais, dentre os quais avultam a instauração e movimentação de processos administrativos perante quaisquer órgãos públicos e notariais, e concessão de atividades de consultoria, encerrando o aconselhamento, a informação e a orientação em assuntos jurídicos. (MORAES, 1999, p.58 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 66)

Neste sentido, assistência jurídica envolve uma série de outros serviços que não somente a assistência jurídica que é o patrocínio de uma ação ou defesa em um processo judicial. Trata-se de um conceito maior, que envolve a prestação de serviços jurídicos extrajudiciais.

Nesse sentido é importante observar que quando a CF/88 dispõe sobre o assunto no art. 5º inc. LXXIV, fica explícito que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988). Assim, a CF/88 preconiza que os serviços a ser prestado de forma gratuita não estão circunscritos na esfera judiciária, abrangendo prestações outras, tanto que o qualifica como integral.

A assistência foi qualificada como integral, o que significa que ela não está restrita a atuação junto ao judiciário. Seus limites são mais amplos o que reservados à judicialização. Envolve a possibilidade de atuações em diferentes e diversificadas áreas, como, por exemplo, a educação em direitos, a orientação jurídica, a busca e a efetivação de soluções extrajudiciais de conflitos. (SADEK, 2011, p. 15 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 70)

Portanto, o acesso à justiça é um direito que se traduz em um complexo sistema de direitos que busca garantir aos cidadãos a possibilidade deles levarem uma demanda ao Poder Judiciário. A assistência judiciária gratuita é, assim, uma das formas de efetivação do acesso à justiça na medida em que se tratam de serviços jurídicos postos à disposição daqueles cidadãos que “comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988). Esse serviço, como dito, não necessariamente se resume a judicialização de uma questão, a interposição de uma ação; engloba também outros serviços, como a orientação, a educação para e em

direitos etc., sendo essa a diferença entre a expressão assistência jurídica e a assistência judiciária.

Complementa o raciocínio Ivan Ruiz (2022), para quem o

Acesso à Justiça ou mais propriamente acesso à ordem jurídica justa significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo equo, correto, giusto. (p. 4)

Resta ainda destacar que é a diferenciação entre os conceitos de acesso a justiça e assistência judiciária gratuita com o instituto da gratuidade da justiça, ponto importante deste entendimento.

No tocante a temática ensina Pontes de Miranda que:

Assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesa, exercível em relação jurídica processual, perante juiz que promete à prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo” (1967, p.642, *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 80)

A gratuidade da justiça é um benefício conferido à parte pelo juiz quando ela declara a impossibilidade de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Trata-se de um benefício que pode ser concedido a qualquer pessoa, independente da causa a ser patrocinada por um advogado público ou particular, ou seja, mesmo que uma pessoa seja representada em juízo por advogados particulares, o juiz pode conceder esse benefício da gratuidade da justiça, bastando, para tanto, conforme dispositivo legal, art. 98 do Código de Processo Civil, que a parte afirme impossibilitada na ocasião, arcar com as custas processuais e honorários advocatícios, independente de possuir ou não patrimônio (BRASIL, 1988).

Assistência judiciária gratuita, assistência jurídica gratuita e gratuidade da justiça são meios de se efetivar o acesso a justiça, mas não pode esses institutos serem confundidos ou tidos como sinônimos. Acesso à justiça é o macro composto, dentre outras coisas, pelo serviço de assistência jurídica gratuita (orientações, judicialização, mediação, educação para e em direitos, etc.), assistência judiciária (judicialização) e pela possibilidade do cidadão, quando litigando em um processo,

requerer que não lhe sejam cobrada as custas processuais e honorários advocatícios em razão de naquele momento está impossibilitado de fazer.

Então, afirma-se que essa impossibilidade pode ser momentânea ou permanente, então, a pessoa não precisa comprovar a vulnerabilidade social para requerer a gratuidade da justiça, diferentemente da assistência jurídica gratuita que é para aqueles que “comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988).

Diante dos conceitos expostos, urge o questionamento: como o poder público pode efetivar o acesso à justiça para todos os cidadãos e cidadãs e assim promover à construção de uma sociedade justa e solidária atendendo a tríade axiológica constitucional da dignidade da pessoa humana, efetivação dos direitos fundamentais e proteção dos vulneráveis?

Nesta direção, destaca-se que,

Não basta, porém, o poder público oferecer serviços de assistência jurídica aos necessitados para que se efetive na prática o direito de acesso à Justiça. Enquanto não se criarem as condições econômicas e sociais indispensáveis ao gozo dos direitos fundamentais, sempre haverá dificuldades para implementação do princípio da Justiça igual para todos, porque a relação de injustiça está na própria configuração da ordem social. Uma ordem social injusta não pode produzir um processo justo, nem por certo, um sistema judicial de solução justa dos conflitos de interesse. (SILVA, 2020 p. 17)

Nesse diapasão, o conceito de justiça social é imperativo, de ordem que:

A justiça social, entretanto, diferencia-se da ideia da justiça civil, isto é, a justiça dos tribunais e da imagem da estátua vendada. Enquanto a justiça civil busca a imparcialidade em seu julgamento, sempre partindo dos aparatos legais para justificar suas ações, a justiça social busca a remediação de desigualdades por meio da verificação das dificuldades particulares de cada grupo e da implementação de ações que venham remediar a situação. (RODRIGUES, 2020).

Por este posicionamento, a lição de Lucas de Oliveira Rodrigues (2020) ao tratar do objetivo da justiça social em remediar as desigualdades verificando as situações particulares de cada grupo do corpo social, se torna ponto necessário de análise. Por isso que o acesso à justiça, para ser efetivado, precisa da inserção e integração do poder público com os mais variados grupos que compõe a sociedade civil.

O debate da questão social é um imperativo para se alicerçar as políticas públicas de acesso à justiça. Octávio Ianni (2004) em sua obra sobre o pensamento social no Brasil, define a questão social como “as disparidade econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade e o poder

estatal (p.103). Só conhecendo com profundidade as questões socioeconômicas desses grupos é que se consegue efetivar os direitos constitucionalmente assegurados.

Dessa forma, o acesso à justiça para atender aos dispositivos constitucionais tem que ser analisado sob a ótica da justiça social, buscando a concretização da igualdade material e conseqüente redução das desigualdades. Assim sendo, esse é o viés que será analisado neste capítulo: o arcabouço constitucional que fundamenta e alicerça o acesso à justiça, bem como, se delimitará a parcela da sociedade usuária do serviço do Centro de Assistência Judiciária e Cidadania (CAJUC) de Camaçari-Bahia, órgão criado para ser um instrumento de efetivação do acesso à justiça à parcela mais vulnerável da população do município *lócus* desta dissertação.

## 2.1 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL

O estudo do acesso à justiça começa pela análise das previsões constitucionais que o asseguram. Trata-se de um verdadeiro arcabouço jurídico entendido aqui como um conjunto de regras insculpidas na carta constitucional que dão sustentação as demais normas do ordenamento jurídico, e buscam assegurar que o acesso à justiça seja efetivo e justo.

Em decorrência do processo de redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988, apelidada vulgarmente de Constituição Cidadã, institui o Estado Democrático de Direito, consagrando em seu artigo 5º um vasto rol de direitos e garantias fundamentais. Dentre eles, a previsão expressa do direito de acesso à Justiça, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Norma presente também na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O acesso à justiça “manifesta-se pela inafastável prerrogativa de provocar a atuação do Poder Judiciário para defesa de um direito” (CUNHA JR, 2022, p. 699) ou abuso ou ameaça a ele. Essa garantia, entretanto, como explicado no tópico anterior, não deve ser entendida apenas como o “direito de buscar a proteção judiciária” (SILVA, 2020, p.09), sob pena de esvaziar o seu conteúdo, pois, “quem recorre ao Poder Judiciário é que confia em que ele é uma instituição que tem por objeto ministrar Justiça enquanto valor” (SILVA, 2020, p.09).

Nesse sentido, então, a consagração do acesso à justiça não deve se limitar as disposições do inciso XXXV do art. 5º, onde expressa que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Estando englobado e sendo decorrente dessa previsão o conceito de cidadania, fundamento da Republica Federativa do Brasil (RFB), insculpido no art. 1º da Constituição, bem como as disposições presentes no art. 3º da CF/88, em especial, aquela que determina ser objetivo da RFB a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º da CF). Nesse rol, deve constar ainda as normas a respeito da assistência judiciária gratuita (art. 5º, inc. LXXIV), da gratuidade da justiça e da Defensoria Pública.

Assim sendo, todo cidadão e cidadã brasileira têm direito a um “processo justo” (SILVA, 2020 p. 16) entendido não apenas como o simples direito de ação, mas também como um “verdadeiro direito material da justiça” (SILVA, 2020 p. 16) o que significa que a:

Efetivação não basta que ante a um juiz imparcial haja duas partes em contraditório, de modo que o juiz possa ouvir as razões de ambas; é necessário, além disso, que estas partes se encontrem entre si em condição de paridade não meramente jurídica e teórica, senão que exista entre elas uma efetiva paridade prática, o que quer dizer paridade técnica e também econômica (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p.16).

À vista disso, “o verdadeiro direito material de justiça” (SILVA,2020, p.16) exige, como expôs CAPPELLETI e GARTH (1988), paridade econômica, além é claro da paridade técnica - jurídica e teórica -. Os autores chegam a usar o termo “maldição” para falar da contradição percebida nos ordenamentos jurídicos quando eles resolvem assegurar as liberdades civis e políticas sem dá os meios econômicos para efetivá-los. Então,

É que também diante da administração da justiça existe o perigo que grave sobre o pobre aquela maldição que pesa sobre ele cada vez que os ordenamentos democráticos se limitam a assegurar-lhe, a ele como a todos os outros cidadãos, as liberdades políticas e civis, as quais, em demasiadas ocasiões, quando lhes faltam os meios econômicos indispensáveis para valer-se praticamente daquelas liberdades, se resolvem para o pobre coisa irrisória (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p.16).

Dentro dessa complexidade de normas asseguradoras do acesso à justiça, se forma seu esqueleto constitucional, através da conjugação dos fundamentos da RFB, dignidade da pessoa humana e cidadania, pelo objetivo do estado brasileiro de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e pelas garantias presentes no rol dos direitos e garantias fundamentais tais como, a igualdade, a

inafastabilidade da jurisdição, a assistência judiciária gratuita, gratuidade da justiça, direito ao contraditório e a ampla defesa, e das normas que tratam das funções essenciais à justiça. Tudo isso sustenta normativamente a prestação da justiça enquanto valor.

Em vista disso, analisar-se-á esse arcabouço constitucional da garantia de acesso à justiça.

### **2.1.1. Normas, princípios e regras**

No estudo que compreende o arcabouço constitucional do acesso à justiça, sendo fundamental estabelecer como premissa a exata compreensão do conceito de normas, princípios e regras. Isso porque essa clareza conceitual permitirá estabelecer “o modo mais seguro de garantir sua aplicação e sua efetividade” (ÁVILA, 2005, p.17), precipuamente.

Por conseguinte, normas, princípios e regras são expressões que muitas vezes são tratadas como sinônimos, mas juridicamente não se confundem. Para o Direito moderno - se referindo ao Direito do pós-guerra -, norma é um gênero do qual são espécies, princípios e regras. A norma “é o significado que é atribuído pelo intérprete ao enunciado (texto), que emana do Poder Legislativo, ou seja, a norma nada mais é do que a interpretação desse enunciado” (RUIZ, 2022), e portanto:

Norma é o sentido atribuído a qualquer disposição. Disposição é a parte de um texto ainda a interpretar. Norma é a parte de um texto interpretado [...] Norma seria a interpretação conferida a um texto (enunciado), parte de um texto ou combinação de um texto. Não existe norma antes da interpretação ou independentemente dela. Interpretar é produzir uma norma. A norma é produto do intérprete (p. 03).

A compreensão do conceito de norma, princípio e regra é de extrema importância para as discussões propostas nos capítulos posteriores quando se abordará a interpretação e alcance de preceitos constitucionais, logo:

Essa distinção é a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Sem ela não pode haver nem uma teoria adequada sobre as restrições a direitos fundamentais, nem uma doutrina satisfatória sobre colisões, nem uma teoria suficiente sobre o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico. (ALEXY, 2008, p. 86)

Nesta perspectiva que, essa diferenciação trata-se de um entendimento moderno, do pós-guerra, fruto de um longo embate doutrinário, em razão das atrocidades do estado nazista alemão, cuja defesa era de que a lei posta estava sendo cumprida, razão pela qual os atos praticados foram legais e válidos. Interessante uma digressão histórica para exata compreensão da importância dessa diferenciação para a teoria dos direitos fundamentais.

O Direito, após a Revolução Francesa entendia o juiz, conforme expressão eternizada de Montesquieu, como o “*bouche de la loi*”, consagrada pelo positivismo jurídico, e utilizada para designar uma forma de pensar as ciências jurídicas na qual a função do juiz seria de apenas dizer a lei que se encaixaria ao caso concreto trazido pelas partes nos autos.

O Direito é entendido como sinônimo de lei. Apenas à lei positiva, isto é, a legislação editada pelo Estado, é que pode ser chamada de direito. [...] Isso significa que o positivismo jurídico é uma teoria que estuda o direito em sua estrutura normativa, independentemente dos valores a que serve essa estrutura do conteúdo que ela encerra. (OLIVEIRA, 2012, p.39).

Nessa concepção de Direito enquanto lei,

Os princípios desempenhavam uma função meramente auxiliar ou subsidiária na aplicação do Direito, servindo de meio de integração da ordem jurídica na hipótese de eventual lacuna. Nesse sentido, os princípios não eram vistos como normas jurídicas, mas apenas como ferramentas úteis a sua integração e aplicação. Eram uma categoria à parte, marginalizada e relegada à importância secundária. (CUNHA JR., 2022, p. 155).

Essa ideia, de que só a lei representaria o Direito e que os princípios são elementos integrativos do sistema jurídico, está inclusive posta no ordenamento jurídico brasileiro, onde o Decreto-Lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – declara em seu art. 4º que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, costume e princípios gerais de direito” (BRASIL, 2022).

O positivismo jurídico foi, de meados do século XIX até a primeira metade do século XX, a corrente de pensamento jurídico preponderante. Contudo, o final da Segunda Guerra Mundial representou um ponto de virada que levou ao questionamento de teses fundamentais do positivismo. A concepção de que o direito resumia-se na lei encontrou objeções cruciais nos eventos deflagrados pela guerra, com o aparecimento de uma massa enorme de pessoas sem qualquer proteção estatal por serem apátridas e, em tese, não terem direito algum [...] O Tribunal de Nuremberg, instituído para julgar os crimes de guerra dos nazistas, também contribuiu em grande medida para essa mudança. Isso porque ele refletiu ao mesmo tempo o modo de pensar vigente e a concepção que surge com a pretensão de substituí-la. O argumento dos nazistas era e que suas ações estavam em consonância com a legislação de seu Estado à época. Assim, eles não podiam ter

cometido crime algum, pois o crime é violação da lei. (OLIVEIRA, 2012, p.39).

As ideias positivistas de que somente o direito está contido apenas na lei e que só a lei o produziria foi superada após as atrocidades do nazismo que em defesa no Tribunal de Nuremberg (OLIVEIRA, 2012) os nazistas alegavam estar cumprindo o quanto determinado pela lei alemã, logo não teriam cometido crime.

Nesse cenário do pós-guerra, urge a aproximação do Direito com a moral e a política.

As diversas correntes da abordagem profissional da teoria do direito fracassaram pela mesma razão subjacente. Elas ignoram o fato crucial e que os problemas de teoria do direito são, no fundo, problemas relativos a princípios morais e não a estratégias ou fatos jurídicos. (DWORKIN, 2020, p.12).

Até porque o argumento jurídico que prevaleceu no pós-guerra foi de que “embora os alemães tivessem agido em conformidade com a lei, eles violaram o direito e, portanto, mereciam punição.” (OLIVEIRA, 2012, p.50). Surge, então, nesse período, o pós-positivismo que é

Utilizado indistintamente para se referir a uma série de teorias que têm, em comum a rejeição, cada uma a seu modo, de pressupostos do juspositivismo. Assim, encontra-se nesse grupo o chamado neconstitucionalismo, a nova teoria do direito natural, o neoinstitucionalismo, os *critical legal studies* nos Estados Unidos e as teorias da argumentação jurídica. (OLIVEIRA, 2012, p.52).

Entre os autores pós positivistas destaca-se para a discussão da aplicação das normas de direito fundamental as ideias de Ronald Dworkin.

Ronald Dworkin defendeu um modelo de sistema jurídico composto por regras e princípios. Para Dworkin, um sistema jurídico composto exclusivamente de regras não é capaz de fundamentar as decisões de casos difíceis e complexos, para as quais o juiz não consegue identificar nenhuma regra aplicável, salvo se for decidir de acordo com sua livre convicção, atuando com ampla discricionariedade para criar Direito novo. Para evitar isso Dworkin advoga a tese de que, ao lado das regras jurídicas, há também os princípios jurídicos. E são exatamente os princípios que dão fundamento jurídico para as decisões dos casos difíceis (hard cases). (CUNHA JÚNIOR, 2022, p. 155).

Dworkin denomina de “*hard cases*” - casos difíceis, aqueles “sobre os quais não há consenso geral quanto ao modo de proceder” (2020, p. 01). Nesses casos, os juízes se valem de padrões “que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões” (Dworkin, 2020, p. 36). É por este pensamento o porquê, segundo ele, do ordenamento jurídico não ser composto apenas por regras. Ele denomina:

Política é aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade [...] Denomino princípio um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. (Dworkin, 2020, p. 36).

E continua o autor nas suas distinções:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam pra decisões particulares acerca da obrigação jurídica e circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos uma regra estipula, então a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. (Dworkin, 2020, p. 39).

Dessa maneira, “as regras ou valem, e são por isso, aplicáveis em sua inteireza, ou não valem, e, portanto, não são aplicáveis.” (CUNHA Jr., 2022, p. 155). O contexto demonstra que a ideia é do tudo ou nada (DWORKIN, 2020), e se aplica ou não aplica uma regra e, deste modo, não há meio termo. O autor chama a atenção, entretanto, que as regras podem ter exceções, e que, sob ela não se retira a caracterização de uma regra.

A regra pode ter exceções, mas se tiver, será impreciso e incompleto simplesmente enunciar a regra, sem enumerar as exceções. Pelo menos em teoria, todas as exceções podem ser arroladas e quanto mais o forem, mais completo será o enunciado da regra. (DWORKIN, 2020, p. 40).

Os princípios, entretanto, fogem desse padrão.

No caso dos princípios, indaga-se somente sobre o peso ou importância, de modo que terá precedência/prevalência aquele princípio que for, para o caso concreto, o mais importante e tiver um peso maior. O princípio menos importante, por outro lado, continua válido, deixando apenas de ser aplicado no caso concreto. (CUNHA Jr., 2022, p. 156)

Robert Alexy, outro jurista alemão pós-positivista e cronologicamente subsequente a Ronald Dworkin, vem refinar a discussão entre a diferenciação de princípios e regras.

A distinção entre regras e princípios não é nova. [...] regras e princípios serão reunidos sob o conceito de norma. Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas. [...] Um tal modelo parece estar presente em Dworkin, quando ele afirma que regras, se válidas, devem ser aplicadas de forma tudo-ou-nada, enquanto os princípios apenas contêm razões que indicam uma direção, mas não têm como consequência necessária uma determinada decisão. Esse modelo é, contudo, muito simples. Um modelo diferenciado é necessário. Mas também no âmbito desse modelo diferenciado o diferente caráter *prima facie* das regras e dos princípios deve ser mantido. (ALEXY, 2008, p. 102-104).

Alexy (2008) diz que o modelo de Dworkin (2020) é muito simples e vai propor um modelo diferenciado. No entanto, ele é diferenciado e por ele é proposto “o diferente caráter *prima facie* das regras e dos princípios deve ser mantido” (ALEXY, 2008, p.104).

Nos ensinamentos de Alexy (2008), a diferença entre princípios e regras é qualitativa já que ambos são normas jurídicas.

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (ALEXY, 2008, p. 91).

A melhor forma, portanto, (ALEXY, 2008) entre a distinção e os princípios e regras, é analisando como ocorre a aplicação delas em caso de colisão/conflitos entre elas. No caso das regras, quando em conflito, ou seja, quando não se sabe qual norma aplicar ou se invalida uma delas ou se cria uma exceção, demanda-se que: .

Ao contrário do que ocorre com o conceito de validade social ou de importância da norma, o conceito de validade jurídica não é graduável. Ou uma norma jurídica é válida, ou não é. Se uma regra é válida e aplicável a um caso concreto, isso significa que também sua consequência jurídica é válida. Não importa a forma como sejam fundamentados, não é possível que dois juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si sejam válidos. (ALEXY, 2008, p. 93).

Duas regras contraditórias não podem ser válidas ao mesmo tempo, justamente porque a conduta prevista por ela seria ao mesmo tempo permitida e proibida. O exemplo que Alexy (2008) dá é a norma da proibição de sair da sala de aula antes do sinal tocar em colisão com a regra da obrigatoriedade de sair da sala de aula quando o alarme de incêndio tocar.

A conduta de sair da sala não pode ser ao mesmo tempo proibida ou permitida. Cria-se então, uma exceção que será utilizada em todos os casos: em se tratando de alarme de incêndio é permitida a saída da sala antes do sino tocar. (ALEXY, 2008).

Na colisão entre princípios a solução é diferente (ALEXY, 2008). Aqui não há a invalidação de um princípio pelo outro ou a criação de uma exceção genérica. O que ocorre é que um princípio, a depender da situação fática, cede espaço para o outro.

O que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concreto os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios - visto que só princípios válidos podem colidir - ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso (ALEXY, 2008, p. 95).

Neste caso, diante da situação fática, um princípio terá maior incidência do que o outro. A maior ou menor vai depender da situação fática apresentada. Observa-se que no discurso de Alexy (2008), quando se introduz uma exceção a uma regra, essa exceção é utilizada para casos futuros. Quando se faz um sopesamento entre princípios, ele é para àquele caso concreto e não será para todos os futuros.

Levando-se em consideração o caso concreto, o estabelecimento de relações de precedências condicionadas consiste na fixação de *condições* sob as quais um princípio tem precedência em face do outro. Sob outras condições, é possível que a questão da precedência seja resolvida de forma contrária. (ALEXY, 2008, p. 96).

Para concluir o raciocínio, pode-se tomar como base o exemplo das regras sobre a saída da sala de aula em caso de incêndio trazidas por Alexy (2008). Comparando o conflito entre regras e princípios, utilizando com base esse exemplo, a regra é clara e válida: tocou o alarme de incêndio, deve-se sair da sala de aula antes do sino bater. Isso porque, foi criada uma exceção considerando as duas regras existentes: não poder sair da sala antes do sino bater e sair da sala em caso de alarme de incêndio.

Atenta-se para o fato de que a exceção criada é para todos os casos semelhantes, ou seja, é geral para todos. Diferente seria no caso do sopesamento entre dois princípios. Nesse último, se analisa o caso concreto no qual o princípio terá prevalência sobre o outro, mas, modificando a situação fática e analisando os mesmos dois princípios, pode ser que mude a incidência maior deles.

Não é objetivo desta pesquisa a análise da diferenciação entre princípios e regras. Utiliza-se essa distinção com o fito de ver a aplicabilidade das normas de direitos fundamentais insculpidas na CF dentre as quais está o acesso à justiça. Dessa forma, utiliza-se das palavras de Paulo Bonavides (2004) para resumir a jurisdicionalidade dos princípios vista até agora e, a partir daí, partir para a análise da efetividade dos direitos fundamentais, em especial dos sociais, como é o caso do

acesso à justiça. Paulo Bonavides (2004) divide a jurisdicionalidade dos princípios em três fases distintas:

A primeira – a mais antiga e tradicional – é a fase jusnaturalista; aqui os princípios habitam ainda esfera por inteiro abstrata e sua normatividade, basicamente nula e duvidosa, contrasta com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de ideia que inspira os postulados de justiça. [...] O advento a Escola histórica do Direito e a elaboração dos Códigos precipitaram a decadência do Direito natural clássico, fomentando ao mesmo passo, desde o século XIX até a primeira metade do século XX, a expansão doutrinária do positivismo jurídico. [...] Mas o juspositivismo, ao fazer dos princípios na ordem constitucional meras pautas programáticas supremalegais, tem assinalado, via de regra, a sua carência de normatividade, estabelecendo, portanto, a sua irrelevância jurídica. A terceira fase, enfim, é a do pós-positivismo, que corresponde aos grandes momentos constituintes das últimas décadas do século XX. As novas constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais. [...] É na idade do pós-positivismo que tanto a doutrina do Direito natural como a do velho positivismo ortodoxo vêm abaixo, sofrendo profundos e críticos lacerantes, provenientes de uma reação intelectual implacável, capitaneada sobretudo por Dworkin, jurista de Harvard. (2004, p. 258-265)

A importância dessa caracterização para a discussão travada neste estudo científico é que segundo ensinamento de Alexy (2008), os direitos fundamentais podem ter estrutura de princípios e estrutura de regras e pela caracterização dos princípios como mandamentos de otimização, isto é, devem ser aplicados na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.

## **2.1.2 Da efetividade dos direitos fundamentais**

A democracia de um país é auferida, segundo Dirley da Cunha Jr., pela sua “expansão e grau de efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana e pela possibilidade de sua afirmação em juízo” (2022, p.530) e, melhor dizendo, é através do reconhecimento dos direitos dos cidadãos pelas legislações nacionais e pela real efetividade e gozo desses direitos que se mede o grau de desenvolvimento de um Estado. Os direitos fundamentais assim, funcionam como uma medida da democracia.

Apesar da sua importância, definir direito fundamental não é uma tarefa fácil. A doutrina é bastante vasta sobre o assunto; eis que o tema pode ser estudado por diversos enfoques, e, neste sentido, Robert Alexy adverte que sobre o assunto que:

Elaboraram-se as mais diversas teorias, sejam elas históricas, a explicarem o desenvolvimento dos direitos fundamentais, sejam elas filosóficas, que se

empenam em esclarecer seus fundamentos, sejam sociológicas, que verifiquem a função social dos direitos fundamentais. Além disso, pode-se examinar o tema sob o enfoque jurídico, numa perspectiva de uma normatividade jusnaturalista, positivista ou pós positivista, num espaço arado pela teoria neoconstitucionalista. (2008, p.31, APUD SAMPAIO, 2013, p.33)

Assim dizendo, a depender do enfoque e da finalidade para qual se está estudando os direitos fundamentais, é possível defini-lo de formas diferentes. Utilizando o enfoque jurídico, pode-se analisar eles pelo enfoque jusnaturalista, positivista e pós-positivista.

Para o pensamento jusnaturalista, os direitos fundamentais existem independentemente da chancela do Estado, que tem a obrigação de positivá-los, reconhecendo formalmente o que já existe, porque, ainda quando não positivados, existem e vinculam, já que não dependem de reconhecimento estatal. Na perspectiva juspositivista, os direitos fundamentais são aqueles previstos e positivados em determinada ordem jurídica estatal. (SAMPAIO, 2013, p.35).

Sob a perspectiva pós-positivista, inaugurada no pós guerra, busca-se “proteger internacionalmente a dignidade das pessoas, nos mais diversos povos, protegendo a todos de forma ampla, num mundo globalizado” (SAMPAIO, 2013, p.35).

Nessa linha de raciocínio é que, de acordo com Ernst-Wolfgang Bockenforde, as diversas teorias de “direitos fundamentais são, em verdade, expressão de determinadas concepções de Estado, bem como de linhas norteadoras da relação do indivíduo com o Estado” (BONAVIDES, p. 560, *apud* MEIRELES, 2008, p.67). É dizer, a depender da forma como o Estado está estruturado, os direitos fundamentais serão definidos.

Daí a importância para o estudo do acesso à justiça, compreendido como direito fundamental social que instrumentaliza e garante a efetividade dos direitos fundamentais, e a compreensão de como se estrutura esses direitos na legislação pátria.

Histórica e juridicamente direitos fundamentais representam uma conquista dos cidadãos em face do Estado. Assim, “os direitos fundamentais são resultado da luta histórica pela afirmação do princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo essencial de todas as reivindicações” (CUNHA, 2022. p. 580). Quando se fala em luta histórica refere-se a uma das características mais marcantes dos direitos fundamentais que é a historicidade.

Lembrar que ele não são apenas o resultado de um acontecimento histórico determinado, mas, sim, de todo um processo de afirmação que envolve

anteriores, evolução, reconhecimento, constitucionalização e até universalização. (CUNHA, 2022. p. 586).

Antes, porém, de adentrar na evolução dos direitos fundamentais cabe, por bem, definir as suas características. Utiliza-se para tanto as lições de Dirley da Cunha Jr. (2022) que elenca como características dos direitos fundamentais como: a historicidade, a universalidade, a inalienabilidade, irrenunciabilidade, limitabilidade, indivisibilidade, concorrência, proibição de retrocesso e constitucionalização.

A historicidade dos direitos fundamentais como visto acima, se dá pelo fato deles “emergirem progressivamente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação.” (CUNHA, 2022. p. 586). A constitucionalização decorre do próprio contexto de diferenciação entre direitos fundamentais e direitos humanos.

Os direitos fundamentais não passam de direitos humanos positivados nas Constituições estatais. [...] Os direitos fundamentais são direitos assentes na ordem jurídica. São direitos que embora radiquem no direito natural, não se esgotam nele e não se reduzem a direitos impostos pelo direito natural. (CUNHA, 2022, p.536).

A afirmação do autor de que direitos fundamentais não se esgotam no direito fundamental, decorre do fato de que existem alguns direitos positivados em Constituições estatais e, como tais, são matizados da sua cobertura, criações do legislador e da não decorrência do direito natural.

Os direitos humanos são anteriores e superiores ao Estado e, conseqüentemente, anteriores e superiores a qualquer positivação que a eles se intente, pelo simples fato de que são inerentes à condição humana e de fazerem parte da pré-compreensão que a comunidade tem a cerca dos próprios valores, e da ideia de Direito que a organiza e disciplina. (CUNHA, 2022, p. 594).

Ainda como decorrência da historicidade aponta a característica da proibição ao retrocesso.

Sendo os direitos fundamentais resultado de um processo evolutivo, marcado por lutas e conquistas em prol da afirmação de posições jurídicas concretizadoras da dignidade da pessoa humana, uma vez reconhecidos, não podem ser suprimidos, ou abolidos, ou enfraquecidos. (CUNHA, 2022, p. 592).

O caráter universal dos direitos fundamentais se dá pelo fato deles serem dirigidos a todos os seres humanos. Mesmo que haja direitos que só interessam a um grupo de pessoas (CUNHA, 2022), por exemplo, aos trabalhadores celetistas, eles não perdem o seu caráter universal, porque são para todos àqueles que se inserirem nessa categoria. Outrossim, cabe a ressalva que universalidade não é o mesmo que uniformidade (CUNHA, 2022). Nesta linha,

Ademais, a fixação do conteúdo dos direitos fundamentais fica a cargo da consciência geral e do consenso desenvolvido por determinada comunidade em cada momento histórico e cada lugar, de modo que a universalidade não deve ignorar o diferente significado que um mesmo direito fundamental assume em contextos distintos, o que impõe uma consideração constitucional das diferentes realidades, como a dos Estados periféricos ou subdesenvolvidos (CUNHA, 2022, p.587).

A inalienabilidade consiste na impossibilidade de negociar economicamente esses direitos. “são intransferíveis e inegociáveis” (CUNHA, 2022, p. 587). A irrenunciabilidade considerando que são direitos que as pessoas não podem dispor em negociação, também não podem renunciar, por consequência, “é admissível, portanto, sob certas condições, a autolimitação voluntária ao exercício dos direitos fundamentais num caso concreto, que deve estar sempre sujeita à reserva de revogação, a todo tempo” (CANOTILHO, p.435 *apud* CUNHA, 2022, p.588).

Imprescritibilidade também “em razão da sua inalienabilidade, os direitos fundamentais não se perdem com o tempo, ou seja, não prescrevem, porque são sempre exigíveis.” (CUNHA, 2022, p.588). A indivisibilidade decorre do caráter histórico dos direitos fundamentais. Assim eles são:

Indivisíveis, na medida em que todos os direitos fundamentais, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, formem um todo interdependente, onde o exercício pleno de um deles somente é possível por meio da garantia e efetividade dos demais. (CUNHA, 2022, p. 591).

A característica da concorrência dos direitos fundamentais é devido ao fato dos direitos fundamentais serem exercidos de forma cumulativa, assim, “vale dizer, num mesmo titular podem acumular-se vários direitos.” (CUNHA, 2022, p. 592).

E por fim, para finalizar as características dos direitos fundamentais fala-se da limitabilidade desses direitos. Para tratar da limitabilidade dos direitos fundamentais, reportar-se-á ao item antecedente em que foi abordada a distinção entre norma princípio e norma regra.

O principal traço distintivo entre regras e princípios, segundo a teoria dos princípios, é a estrutura dos direitos que essas normas garantem. No caso das regras, garantem-se direitos (ou impõem-se deveres) definitivos, ao passo que, no caso dos princípios, são garantidos direitos (ou são impostos deveres) *prima facie*. (SILVA, 2006, p.27)

Dessa forma, a abordagem da limitabilidade dos direitos fundamentais pressupõe a divisão das normas de direitos fundamentais em normas princípios e normas regras. É dizer, as normas de direitos fundamentais podem ter estrutura

principiológica e, assim, seguir as características dos princípios e as normas constitucionais podem ter a estrutura de regras e assim seguir a estrutura da aplicação das regras.

Nessa perspectiva principiológica, os direitos fundamentais são, em essência, direitos relativos e, conseqüentemente, limitáveis. Essa possibilidade de restrição dos direitos fundamentais é recíproca, de modo que um direito pode, in concreto, restringir o exercício do outro. [...] a restrição de um direito fundamental só é possível in concreto, atendendo-se a regra da máxima observância e mínima restrição dos direitos fundamentais. Não há a mínima possibilidade de se restringir um direito fundamental em abstrato. (CUNHA, 2022, p. 589).

Por sua vez:

[...] deve-se reconhecer que também há direitos fundamentais com a estrutura de regras. Nessas hipóteses, de pouca ocorrência, os direitos fundamentais são absolutos e não admitem qualquer ordem de restrição, salvo a eventualmente posta pela própria Constituição. (CUNHA, 2022, p. 591).

Por consequência, a restrição essa que também tem estrutura de uma regra. Assim, temos direitos fundamentais que são restringíveis e temos direitos fundamentais que são absolutos.

Elencou-se as características dos direitos fundamentais com o intuito de se compreender que a teoria em torno dos direitos fundamentais trata o Estado como um instrumento e o ser humano com um fim (CUNHA, 2022). Assim, “o Estado, em suma, nasce exatamente pela necessidade de dar proteção aos direitos fundamentais.” (CUNHA, 2022, p. 561), assim dizendo, o Estado “só existe e se justifica se respeitar, promover e garantir os direitos fundamentais do homem.” (CUNHA, 2022, p. 567).

A compreensão da finalidade do Estado como sendo um instrumento de efetivação de direitos juntamente com a historicidade dos direitos fundamentais, ou seja, com a compreensão de que dos direitos fundamentais “são fruto da luta histórica pela afirmação do princípio da dignidade da pessoa humana” (CUNHA, 2022, p. 580) permite-se superar a dicotomia entre direito natural e direito positivo.

Sendo o direito natural compreendido como aquele direito estático e imutável, inerente à condição humana e o direito positivo como decorrência do contrato social sem o que não há direito fora do Estado, o direito fundamental - como acima examinado e a luz das suas características -, passa a ser encarado como um direito que a pessoa carrega com ela, pela sua condição humana, que sofre influências do momento histórico em que vive (ou seja, é um direito mutável – porque se

desenvolve, mas em contrapartida não retrocede) positivados em uma carta constitucional daí estarem acobertados pelo manto normativo dos direitos fundamentais.

O importante, contudo, é se ter em mente o caráter evolutivo do reconhecimento deles e a positivação dos mesmos nas cartas constitucionais, pelo que daí decorrerá a vedação ao retrocesso.

Quando se fala em caráter evolutivo dos direitos fundamentais, trata-se das gerações/dimensões deles. As três primeiras dimensões ganharam pela doutrina, correspondência com os ideais da Revolução Francesa, a saber: liberdade, igualdade e fraternidade, em razão do momento histórico em que foram desenvolvidos. Sendo, portanto, os direitos fundamentais classificados como direitos de liberdade – primeira dimensão dos direitos fundamentais – direitos de igualdade – segunda dimensão dos direitos fundamentais – e direitos de fraternidade – terceira dimensão dos direitos fundamentais.

Assim, quando da sua criação, no auge das revoluções burguesas, os direitos fundamentais apresentaram-se como um conquista de não intervenção do Estado na esfera individual e particular do cidadão. A ideia era liberdade e não intervencionismo - absentéismo. Posteriormente, se passou a compreender que o Estado além de não intervir deveria atuar para garantir direitos, e, em outras palavras, passa-se a fase da exigência de uma atuação estatal para consecução de um direito assegurado, o Estado do bem estar social. Após os horrores das guerras o que se busca é o respeito ao humano pelo fato de se ser humano inserido em sua coletividade, mas sem perder a sua individualidade, e assim, passa-se para os direitos de fraternidade. (CUNHA, 2022).

Nessa linha de pensamento, outros direitos têm sido conquistados e matizados sob a égide dos ditos fundamentais, por exemplo, a biotecnologia, a paz e mais recentemente as relações virtuais e cibernéticas não havendo, contudo, consenso doutrinário na classificação desses direitos segundo as gerações/dimensões dos direitos fundamentais.

Marcos Sampaio define direitos fundamentais como:

[...] Direitos públicos subjetivos das pessoas contido em dispositivos constitucionais, e dotados, portanto, de normatividade superior dentro do Estado, com vistas a limitar a atuação do poder estatal em face das pessoas. (2013, p. 37).

Após essas digressões entende-se como direito fundamental aquele direito que o indivíduo carrega com ele pela sua condição humana, que se dimensiona no momento histórico em que se vive (logo, é mutável, como afirmado, porque se desenvolve, mas não retrocede), positivado em documentos estatais ou internacionais. A CF/88 em seu art. 5º §2º estabeleceu uma cláusula de abertura permitindo que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Na esteira da posta nesse capítulo, são exigidos da sociedade e do Estado o respeito e efetividade dos direitos fundamentais em razão da condição humana de seus titulares, sendo, portanto, oponíveis não apenas em face do Estado, mas, também em face de outros particulares.

### **2.1.3 Da Igualdade**

O direito a igualdade pode ser definido como “o direito que todos têm de ser tratados igualmente na medida que se igualem e desigualmente na medida em que se desigualem” (CUNHA, 2022, p. 650). A igualdade é dividida doutrinariamente em igualdade material e igualdade formal.

Por igualdade formal compreende-se a igualdade dentro da ordem jurídica traduzida na máxima do caput do art. 5º da CF de que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). Já a igualdade material se traduzira pelas mesmas oportunidades de acesso aos bens da vida. (CUNHA, 2022).

A doutrina ainda traz a distinção que a igualdade formal ainda se subdivide em igualdade na lei e igualdade perante a lei.

A igualdade na lei – significa que nas normas jurídicas não pode haver distinções que não sejam autorizadas pela Constituição. Tem por destinatário o legislador na medida em que o proíbe de incluir na lei fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica.

A igualdade perante a lei – segundo a qual se deve aplicar igualmente a lei, mesmo que crie uma desigualdade. Dirige-se aos aplicadores da lei e traduz na imposição destinada aos poderes estatais, quem na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. (CUNHA, 2022, p. 652)

A discussão a respeito do real acesso à justiça ganha relevo para se discutir se processo e/ou outras técnicas de solução de conflito são um meios de efetivação

de direitos, como garantir que todos – ideia de igualdade material – possa se utilizar dessas técnicas?

A resposta passa por outras áreas do saber “ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas.” (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p. 13). “A temática, atualmente, não é só analisada por aqueles que labutam no âmbito do Direito e do Poder Judiciário, mas também, por economistas, cientistas políticos, psicólogos, sociólogos dentre outros.” (RUIZ, 2022, P. 16).

Isso porque, a questão é que toda discussão do processo como meio de efetivação de direitos avança para a busca da utopia do reconhecimento de que as partes em litígio não estão em situação de igualdade (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p. 15).

A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa igualdade de armas – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p. 15).

O estudo interdisciplinar do Direito com as outras áreas do saber, como, por exemplo, sociologia, ciência política, assistência social, se faz, portanto, necessário, considerando a necessidade de se mapear essas desigualdades e apaziguar processualmente essas desigualdades de forma a garantir a efetividade e justiça da prestação jurisdicional. O tema desigualdade será tratado adiante quando se abordar os vulneráveis – aqueles que têm direito a assistência jurídica gratuita como uma das formas de efetivação do acesso à justiça.

O objetivo desse tópico é a compreensão dos sentidos de igualdade e sua relação com o acesso à justiça. Garantir acesso à justiça perpassa pelo compromisso de assegurar a igualdade em sua vertente material.

#### **2.1.4 Da assistência jurídica integral e gratuita**

A Constituição Federal de 1988 estabelece como direito fundamental a prestação pelo Estado de assistência jurídica integral e gratuita para cidadãos e

cidadãos que necessitarem (SOUSA, 2016). Essa assistência de acordo com o texto constitucional é realizada pelas Defensorias Públicas Estaduais, a Defensoria Pública Federal, núcleos de práticas jurídicas de instituições de ensino superior e escritórios de advocacias conveniados com o Poder Público. De forma incipiente, entretanto, em alguns municípios, o poder público local instituíram órgãos com essa finalidade, a de prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos.

Já desenvolvido em tópico anterior, as premissas da diferença entre acesso à justiça, assistência judiciária gratuita, assistência jurídica gratuita e gratuidade da justiça foi definido como o conceito macro, composto dentre outras coisas pelo serviço de assistência jurídica gratuita (orientações, judicialização, mediação, educação para e em direitos, etc), assistência judiciária (judicialização) e pela possibilidade do cidadão, quando litigando em um processo, requer que não lhe sejam cobrada as custas processuais e honorários advocatícios em razão de naquele momento está impossibilitado de fazer (gratuidade da justiça).

Nesse item, se trará um pouco da evolução histórica desse instituto – assistência judiciária gratuita – na ideia de demonstrar a evolução no tratamento de um dos pilares do acesso à justiça, tidos por CAPPELLETTI e GARTH (1988) como a primeira onda de acesso à justiça.

Luiz Eduardo Mota traz o histórico da assistência judiciária no Brasil, a partir do Código Civil de 1916 que previu essa assistência, mas deixou a cargo dos Estados a sua regulamentação (2020). Assim,

Com a Revolução de 1930 e o início do período varguista, é criada a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em cujos estatutos de fundação (1931) consta a obrigatoriedade da prestação de assistência jurídica pelos seus advogados inscritos (art.91 a 93). A Constituição Federal de 1934 também estabeleceu a assistência judiciária (art.113, XXXII). (MOTA, 2020, p. 06).

Por sua vez, a assistência judiciária gratuita foi retirada do texto constitucional na Constituição Federal de 1937, sendo disciplinada no período apenas pelo Código de Processo Civil, tendo retornado ao texto constitucional com a CF/1946, nesse momento já dentro do capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais. (MOTA, 2020).

Foi nesse período que foi editada a Lei 1060/50, ainda parcialmente vigente no Brasil, com alguns de seus dispositivos sido revogados pelo CPC/2015; na época

de sua publicação a referida lei modificou o CPC vigente, o de 1939 e ampliou a assistência aos necessitados, constando em seu art. 2º que:

Art. 2º. Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitarem recorrer à Justiça penal, civil, militar ou do trabalho.

Parágrafo único: Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.  
( )

Ainda, indica-se que observa Luiz Eduardo Mota que:

O conceito de necessitado estabelecido pela lei não era muito rígido, pois não o vinculava a um teto salarial previamente definido. Além disso, a assistência judiciária abrangia todos os atos do processo até a sua decisão final em última instância. Apesar da Lei 1.060/50 ter representado um salto qualitativo em relação às que lhe precederam, ela ainda não definia a assistência judiciária como um dever do Estado, mas como uma concessão. (2020, p. 06)

Como foi observado pelo autor a Lei 1.060/50 representou um avanço para época, pois sistematizou e regularizou a assistência judiciária gratuita. Entretanto, ela deixou algumas questões em aberto, por exemplo, “de quem seria o responsável pela execução desse serviço (assistência judiciária do Estado ou OAB)” (MOTA, 2020, p. 06).

Isto significa que, mesmo tendo sistematizado a prestação de assistência judiciária gratuita, a nova lei não trata esse direito/garantia como um dever do Estado. A regulamentação fica apenas, pode-se dizer, enunciativa de direitos. No entanto:

A partir dessa lei, foram sendo constituídas assistências judiciárias pelos governos estaduais, em sua maioria sob a coordenação da Procuradoria-Geral dos estados. Contudo, cada unidade federativa apresentou seu próprio modelo organizacional de assistência judiciária. No antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1954, foi constituída a carreira de defensor no âmbito da Procuradoria-Geral da Justiça. Era uma carreira paralela à de promotor público: enquanto o Ministério Público ocupava o “quadro A”, a Assistência Judiciária ocupava o “quadro B” da Procuradoria-Geral da Justiça. Já no antigo Distrito Federal (depois, Estado da Guanabara), a Assistência Judiciária foi criada em 1958, época em que o defensor público era uma ocupação inicial na carreira do Ministério Público Federal (MOTA, 2020, p. 06).

No processo evolutivo da assistência judiciária gratuita, cada Estado membro foi regulamentando internamente a sua forma de prestação do serviço. A principal característica desse período é a inexistência da carreira de Defensor Público como atualmente é conhecida, um órgão público independente e autônomo. A função era exercida dentro das Procuradorias dos Estados que tinha apêndices das funções, hoje exercidas pelo Ministério Público e Defensoria Pública.

Foi com a Constituição Federal de 1988 que o Ministério Público ganhou autonomia e a Defensoria Pública, como será abordado no capítulo subsequente, ganha autonomia por obra do poder constituinte derivado com a EC/45 e as subsequentes emendas constitucionais.

Com o CPC de 1973, houve alteração na Lei 1.60/50 que só foi profundamente alterada em 2015 com a entrada em vigor do Código de Processo Civil, esta que revogou vários de seus artigos. O CPC/2015 em consonância com a ordem constitucional inaugurada em 1988, dedica uma seção para regulamentar a gratuidade da justiça, uma vertente da assistência judiciária gratuita.

Fica evidenciado nessa linha histórica e evolutiva que a assistência judiciária gratuita só passa a ser reconhecida como dever do Estado, a partir da CF/88. Tal assistência era prevista na legislação anterior a CF/88 mas não possuía esse caráter.

### **2.1.5 Dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.**

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 1º os princípios fundamentais que vão reger a RFB.

Apesar de expressarem decisões políticas fundamentais que estabelecem as bases políticas do Estado, esses princípios são verdadeiras normas jurídicas operantes e vinculantes, que todos os órgãos encarregados de criar e aplicar o Direito devem ter em conta e pro referência, seja em atividades de interpretação, seja em atividades de positivação do direito infraconstitucional (leis e demais atos normativos) (CUNHA Jr., 2022, p. 505).

Integra esse rol a soberania, cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1988).

A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. [...] Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. [...] um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central. (CARVALHO, 2002, p.199)

Para mais, como adição a discussão, segundo José Afonso da Silva (2020) a cidadania:

Consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos. (p. 11)

Entretanto, o autor chama a atenção para o fato de que a própria Constituição de 1988 abraçar a cidadania em seus vários conceitos, chegando até, segundo ele a uma confusão quanto ao conceito:

Não se pode ignorar o fato de que a Constituição de 1998, também, menciona a cidadania no sentido estrito tradicional de titular de direitos políticos. Assim é quando diz que compete à União legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização (art. 22, XIII). Nesse contexto, quer-se dizer que compete à União legislar sobre direitos políticos. A ideia, contudo, já fica mais confusa com o emprego do termo no inc. II do §1º do art. 68, quando exclui do âmbito da delegação legislativa a legislação sobre 'nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais', já que aí se excluem, separadamente, cidadania e direitos políticos dando a entender que aquela é diverso destes. A improbidade se agrava quando também se fala em 'direitos políticos e eleitorais', como se estes não fossem partes daqueles. Também a palavra cidadão, indicativa da legitimidade para propor ação popular (art. 5º LXXII) (2020, p. 11).

A ideia central, entretanto, da cidadania para José Afonso (2020) é o poder dever de requerer “providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições” (p. 11). Cidadania, é, portanto, é resumida por Gilberto Dimenstein (1993) como o direito a ter direitos.

Neste caminho, o artigo 3º da CF/88, por sua vez, estabelece que são objetivos da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre justa, solidária e com a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. Na forma da análise quanto ao artigo,

Com esses objetivos, a Constituição impõe ao Estado a construção e organização de uma sociedade fraterna onde as pessoas possam, com iguais oportunidades, desenvolver as suas potencialidades e gozar dos mesmo bens materiais e espirituais, sem qualquer tipo de preconceito, seja de que ordem for. (CUNHA, 2022, p.525).

Urge nesse momento a necessidade de se estabelecer, ainda que sem uma análise aprofundada, sob pena de fuga do objetivo desse trabalho, o cenário social existente no Brasil, caracterizado ainda por uma profunda desigualdade social.

O advérbio de tempo ainda vem para marcar que no ano de 2023 a CF/88 completa trinta e cinco anos de vigência e, em um estudo recente realizado pela Defensoria Pública da União em 2022, “a estimativa atual indica que o país possui 187.656.564 habitantes com renda familiar de até 3 salários mínimos, representando 88,0% da população total” (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022).

Em contrapartida, reportagens por todo país no ano de 2021 noticiam que “mesmo com os desafios impostos pela crise da pandemia e suas consequências na perda de fôlego da economia brasileira, o país ganhou 40 novos representantes na lista de bilionários de 2021 da revistas Forbes”. (PORTAL FOLHA DE SÃO PAULO,

2021). Sendo que essa população mais rica do Brasil, correspondente a 1% (um por cento) da população brasileira, concentra metade da riqueza do país.

A globalização, acompanhada de mercado livres, atualmente tão em voga, trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais, o interior das nações e entre elas. Não há indícios de que essa polarização não esteja prosseguindo dentro dos países, apesar de uma diminuição geral da pobreza extrema. Este surto de desigualdade, especialmente em condições de extrema instabilidade econômica com as que se criaram com os mercados livres globais desde a década de 1990, está na base das importantes tensões sociais e políticas do novo século. O impacto dessa globalização é mais sensível para os que menos se beneficiam dela (HOBBSAWM, 2007, p. 11 *apud* IAMAMOTO, 2013, p. 327).

É essa desigualdade econômica que faz com que CAPPELETTI e GARTH (1988) preconizem que não há como se falar em efetivação do direito de acesso à justiça sem que haja paridade econômica, ou pelo menos, sem que haja medidas – políticas públicas – para atenuar e equalizar essa discrepância.

Existe o perigo que grave sobre o pobre aquela maldição que pesa sobre ele cada vez que os ordenamentos democráticos se limitam a assegurar-lhe, a ele como a todos os outros cidadãos, as liberdades políticas e civis, as quais, em demasiadas ocasiões, quando lhes faltam os meios econômicos indispensáveis para valer-se praticamente daquelas liberdades, se resolvem para o pobre coisa irrisória. (CAPPELETTI e GARTH, 1988, p.16).

Marcos Sampaio em sua obra sobre o conteúdo essencial dos direitos fundamentais (2013) ao tratar de suas funções adverte que para o Estado assegurar uma liberdade política, é necessário a implicação de uma prestação por parte desse Estado, porque não se assegura liberdades se omitindo, mas agindo para que o indivíduo tenha o exercício de sua liberdade assegurada. Nesse sentido, tanto os direitos civis e políticos como os direitos sociais exigem uma fornecimento por parte do Estado para assegurar o exercício, fruição e gozo desses direitos. Daí a compreensão da questão social brasileira ser tão importante para consecução dos objetivos fundamentais insculpidos na CF, e que tem por fim, o objetivo de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais.

Octávio Ianni em sua obra sobre o pensamento social no Brasil, define a questão social como “as disparidade econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade e o poder estatal (2004, p.103).

Apona-se que a “questão social é o conjunto das expressões que definem as desigualdades da sociedade.” (SIGNIFICADOS, 2023). Falar nela é tratar sobre

desigualdades; é discutir a relação entre as classes sociais, entre os grupos étnicos, analisar as consequências da economia nessas classes e etc. De acordo com lamamoto (2013), o modelo de produção capitalista de acumulação de capital faz crescer o fosso das desigualdades sociais.

A questão social entra em discussão no mundo após a revolução industrial (IANNI, 2004) através do surgimento da classe operária e no Brasil, a questão social toma corpo com o fim da escravização (IANNI, 2004). Observa-se que antes da abolição “não havia dúvidas sobre a situação relativa de um e de outro, escravo e senhor, negro e branco [...] A questão social estava posta de modo aberto, transparente.” (IANNI, 2004, p.102). O que ocorre após este fato é que a situação passa a poder ser discutida em sociedade.

A partir dos anos 50, se intensificando em 1985 com a instalação da Nova República (IANNI, 2004), o poder público passa investir “largamente na expansão e diversificação da economia” (IANNI, 2004, p.105), mobilizando recursos para infraestrutura urbana, produção de insumos, transportes e comunicações (IANNI, 2004). Entretanto, “enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece” (IANNI, 2004,p.105). Nesta movimento,

A efetivação do Plano Real que surgiu para estabilizar a economia, mas que não foi capaz de responder efetivamente aos grandes índices de pobreza. [...] A estabilização econômica foi importante, mas não foi suficiente para enfrentar efetivamente os grandes índices de pobreza presentes na realizada brasileira. A partir dos anos 2000, ela passou a compor uma das prioridades de intervenção do Estado, assumindo o foco de efetivação das políticas públicas através da implantação de programas oficiais de transferência de renda à população empobrecida. (A POBREZA, 2023).

Mesmo que nas últimas décadas a questão social tenha passado a ser tratada como “um direito do cidadão e um dever do Estado” (A POBREZA, 2023), como nos alerta Harvey, “as políticas anticrise de raiz liberal são partes de um projeto de classe destinadas a restaurar e consolidar o poder capital, privatizando lucros e socializando custos” (2011 *apud* IAMAMOTO, 2013, p.327).

Assim, a CF/88 conhecida como Constituição Cidadã em razão do vasto rol de direitos e garantias previstas precisa ser efetivada, sair da letra morta do texto legal para fazer valer seus objetivos traçados na construção de uma sociedade plural, livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e marginalização, com direção a redução das desigualdades sociais e regionais, só assim, os valores fundamentais do Estado – dignidade da pessoa humana, igualdade e cidadania – são efetivados.

## 2.2 DO ACESSO À JUSTIÇA

A Constituição Federal, em seu art. 5º inc. XXXV, prescreve que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988), consagrando o princípio da inafastabilidade do poder jurisdicional, consubstanciado na máxima de que todos tem o direito de buscar o Judiciário em vistas a solução de um conflito.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição em uma análise *prima facie* denota ser a previsão legal, no caso, constitucional do acesso à justiça. Entretanto, o entendimento dele, conforme exposto anteriormente e o adotado ao longo desta pesquisa, não se resume ao poder/dever de acesso ao Judiciário. O acesso à justiça é um direito que se traduz num complexo sistema de direitos que busca garantir aos cidadãos a possibilidade deles levarem uma demanda ao Poder Judiciário.

Dessarte, esse sistema engloba educação para/em Direitos, patrocínio de ações e defesas judiciais (assistência judiciária), igualdade, proteção ao hipossuficiente, acessibilidade, aparato da máquina judiciária e fortalecimento das instituições essenciais à justiça; observância e cumprimento dos direitos e garantias fundamentais, como por exemplo, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, celeridade, duplo grau de jurisdição, juiz natural, gratuidade da justiça, efetividade e eficiência na prestação jurisdicional (RUIZ, 2022).

Abordar esse sistema e sua efetividade perpassa, necessariamente, pela própria evolução das teorias que abordam a eficácia dos direitos fundamentais. Afinal, somente com o amadurecimento e consolidação tanto na doutrina como na jurisprudência de que os direitos civis e políticos, assim como os direitos sociais, são exigem uma atuação estatal.

Neste sentido, pela aceitação de que os direitos fundamentais possuem um núcleo essencial intangível e de observância obrigatória é que se pode compreender o acesso à justiça como fundamento social básico, integrante do mínimo existencial do indivíduo, do qual decorrem outros direitos de igual hierarquia, compreendido como o instrumento de garantia do cidadão para efetivação e exigibilidade de outros direitos e garantias.

### 2.2.1 Evolução do conceito

Nos séculos XVIII e XIX o direito de acesso à justiça era tido como um direito natural, e como tal pressupunha uma abstenção do Estado para ser efetivado.

A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um direito natural, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática (CAPPELLETI; GARTH 1988, p. 09).

Com tal característica, os direitos nessa época traziam a ideia de abstenção por parte do Estado. Com isso, o acesso à justiça se caracterizava na sua acepção formalista; poder acessar o Poder Judiciário para solução do litígio e o Estado não deveria e nem poderia interferir ou criar obstáculos para essa aproximação. O absentismo do Estado, típico da primeira dimensão dos direitos fundamentais, se caracterizava pela sua não obstacularização.

Consequente, “à medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical” (CAPPELLETI; GARTH 1988, p. 10). Inicia-se o que a doutrina constitucionalista classifica como a segunda geração/dimensão dos direitos. A ideia agora é dá efetividade aos direitos reconhecidos.

Os desequilíbrios contínuos gerados pela livre concorrência, ao invés do equilíbrio automático da oferta e da procura; a inexistência da garantia da justa renda, do justo preço, do justo lucro, do justo salário, diante da concentração de capitais e do capitalismo de grupos; e, aproveitando-se das facilidades que lhes eram dadas pelo regime de iniciativa privada, sem o devido controle por via de qualquer regulamentação, os fortes oprimiam os fracos. [...] Nasce nesse contexto, o Estado do Bem Estar-Social. Assim, esse Estado do bem estar e da Justiça Social fez-se intervencionista na sociedade e na economia nela praticada, exatamente para que os direitos sociais e econômicos fossem indistinta e genericamente assegurados. (CUNHA JR. 2022, p. 573)

A sociedade nesse momento histórico, após a primeira guerra mundial, percebeu que não era apenas o Estado que oprimia, como acreditavam os liberais mas, que os mais fortes econômica e organizacionalmente também eram opressores dos tidos mais fracos e vulneráveis. Assim, o Estado muda de posição (CUNHA JR. 2022, p. 573) de opressor para garantidor de direitos. “Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos” (CAPPELLETI e GARTH 1988, p. 11).

Desse modo, à medida que as reformas do *welfare state* começaram a dar direitos que exigiam prestações positivas do Estado, o acesso efetivo ao Poder

Judiciário ganha destaque. O mesmo decorre do fato de que, com esses ditos novos direitos, vem a exigência da atuação estatal para sua implementação, como, então, cobrar/exigir essa atuação estatal (CAPPELLETI; GARTH 1988, p. 11)?

Resposta dada ao pensar que é através da justiça. Através da ação judicial. A busca pela tutela jurisdicional, a ida ao Poder Judiciário, se torna o meio de se efetivar os direitos consagrados em tese nas cartas constitucionais modernas.

Logo, o acesso à justiça precisa ser para todos, a faculdade de levar uma demanda ao Judiciário tem que ser assegurado para todos indistintamente, e principalmente para àquela parcela da população que mais precisa da atuação do Estado para ter seus direitos assegurados.

Uma observação importante nesse contexto histórico (CAPPELLETI; GARTH 1988) é de que é nesse período que o processo judicial, o direito processual, passa a ser entendido como um instrumento de efetivação de direitos. Portanto, “o processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais”. (CAPPELLETI e GARTH 1988, p. 12)

É aqui que se inicia o movimento na processualística a respeito da instrumentalidade do processo. As suas técnicas não devem ser analisadas de forma pura, mas como um meio de efetivação do direito material.

Supera-se a ideia de que o Estado não pode apenas impedir – não obstacularizar – a ida da população ao Judiciário. O Estado agora tem que garantir que todos possam acessá-lo, ou seja, ele tem que atuar para garantir direitos. Surge o dever de assegurar esse direito de ida ao Judiciário – de acesso à Justiça (a primeira onda) (CAPPELLETI; GARTH 1988).

Se observou, entretanto, nessa segunda metade do sec. XX, que essa ida ao Judiciário, ainda que formalmente se declarasse em lei que todas as pessoas têm o direito de propor uma ação judicial e que o Estado não pode criar leis ou outros embaraços que impeçam esse acesso, não estava sendo facultada à todos (CAPPELLET; GARTH 1988). Observou-se na época que existem outros obstáculos a serem transpostos que em uma primeira análise não eram criados diretamente pelo Estado, por exemplo, os honorários advocatícios.

Pela ótica liberal, pela ideologia do *laissez faire laissez passer*, o Estado não pode ser responsabilizado pelos valores cobrados aos advogados pelos seus serviços. Pela ótica liberal, como esses honorários não são de responsabilidade do

Estado, não haveria porque se falar que o Estado estaria obstaculizando o acesso, portanto, não há que se falar em descumprimento de normas.

Será justamente nesse ponto que o Estado do bem-estar social vai mudar a concepção. O Estado visto agora por essa segunda dimensão/geração de direitos, não está cumprindo a norma, não por está criando o obstáculo, mas, por não está dando direção a meios para que todos acessem o Judiciário.

Não ter advogado é um obstáculo e o Estado tem que agir para transpô-lo. Nesse sentido, é importante, segundo Cappelletti e Garth (1988) se reconhecer os obstáculos, “a identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.” (CAPPELLETI; GARTH, 1988, p. 15).

Importante destacar, antes de se elencar os obstáculos e a forma de sua transposição, a afirmação dos autores Cappelletti e Garth (1988) a respeito do fato de que o acesso à justiça pode ser compreendido nas sociedades modernas como “um direito social básico” (CAPPELLETI; GARTH, 1988, p. 15) e que portanto, carece de efetividade.

No entanto, o conceito de efetividade é vago e pressupõe a utopia de uma igualdade material entre partes antagônicas, logo, considerando que “as diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas (CAPPELLETI; GARTH, 1988, p.15) a questão quando se trabalha com a análise dos obstáculos e a forma de sua transposição é discutir e analisar os avanços nos Estados diante dos obstáculos a serem transpostos.

A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa ‘igualdade de armas’ – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. (CAPPELLETI e GARTH 1988, p. 15)

Isto é, para Cappelletti e Garth (1988), a efetividade plena desse acesso ocorreria com a consecução da igualdade material, por consequência, com a paridade técnica e econômica das partes antagônicas, o que para eles é uma utopia. Até porque, conforme já dito, a desigualdade social é inerente ao modelo de produção capitalista. Melhor dizendo,

A pobreza não é um espaço residual, transitório do capitalismo, é estrutural e resultado do seu próprio desenvolvimento. O capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza por outro; jamais eliminaria nem um nem outro. (SIQUEIRA, 2013, p. 164 APUD A POBREZA, 2018, p. 3).

Nesse cenário, em que se desenha a igualdade material como utopia rememora-se Robert Kurz em “A estupidez dos vencedores” (\_\_\_\_) em que o autor “questionava se a (aparente) vitória da economia do mercado livre sobre a economia planificada de Estado não era uma recorrente vitória de Pirro” (Vanessa \_\_\_\_). Não cabe a esse trabalho se quer ventilar as possibilidades de emancipação humana do sistema capitalista (Vanessa e Carlos \_\_\_\_). Mas tê-lo como fato e a pobreza como alicerce do modelo de produção capitalista, portanto, inerente à sociedade, assim, trabalhar com os obstáculos que impedem o efetivo acesso à justiça é trabalhar com ciclos a serem vencidos.

### 2.2.2 Dos obstáculos

Os autores Cappelletti e Garth (1988, p. 8) na obra “Acesso à Justiça”, irão discutir sobre o acesso ao sistema de justiça, pois, segundo eles, trata-se de um resultado socialmente justo e perpassa pela entrada ao Poder Judiciário, ou melhor, se as pessoas se quer conseguem acessar o Judiciário não podem discutir, indagar, querer ou exigir resultados desta prestação judicial e, concluem, que “a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo” (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p. 08).

Mesmo que o estudo do acesso à justiça por esses autores se dê apenas no aspecto institucional “direito de buscar a proteção judiciária” (SANTOS, 2020, p. 02) e hoje, tal como reiteradamente comentado nesse trabalho, o acesso à justiça ser muito maior do que a simples ida ao Judiciário, esta obra é de suma importância para o estudo do tema, sendo considerada “ponto de partida” (MOTA, 2020, p. 02) no “debate acerca da efetividade dos sistemas de Justiça” (MOTA, 2020, p. 02).

Isso, porque, a ideia de efetividade da prestação jurisdicional, da justiça enquanto valor (SANTOS, 2020) perpassa necessariamente pela discussão e enfrentamento das questões que obstaculizariam a possibilidade de se admissão a instituição Judiciária.

Assim, são obstáculos apresentados por Cappelletti e Garth (1988) a “aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa” (p. 22), a ideia da educação em direitos, as custas judiciais – honorários advocatícios e custas processuais – o tempo do processo “em muito países, as partes que buscam uma solução judicial precisam esperar dois ou três anos, ou mais, por uma decisão

exequível” (CAPPELLETI; GARTH,1988, p. 20), a disposição psicológica que algumas pessoas tem para demandar em juízo, isso envolve:

Desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas [...] Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juizes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho. (CAPPELLETI e GARTH,1988, p. 24)

As demandas que envolvem interesses coletivos e difusos (CAPPELLETI; GARTH) também são apresentadas como obstáculos, eis que nem todas as pessoas físicas têm aptidão e capacidade para demandar em ação que verse sobre interesse difuso, como, por exemplo, uma ação para proteger o meio ambiente.

Esses obstáculos, portanto, representam as vantagens e desvantagens que algumas pessoas tem em detrimento de outras para ingressar acessar o Judiciário na opinião dos autores Cappelletti e Garth (1988).

### **2.2.3 As ondas de acesso à justiça**

Na obra citada, Cappelletti e Garth classificaram os momentos vivenciados pelos ordenamentos jurídicos nacionais na busca de soluções para esses obstáculos, citados anteriormente, e para a viabilidade e concretude do acesso à justiça em três momentos distintos e com características próprias que eles denominaram: “ondas de acesso à justiça” (1988).

Nesta lógica, “o recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental” (CAPPELLETI; GARTH,1988, p. 31), quais sejam:

A primeira tem como principal característica a extensão da oferta de serviços jurídicos aos setores mais pobres da população; A segunda trata da incorporação dos interesses coletivos e difusos como objetos de proteção jurídica; e a terceira inclui a Justiça informal, a ampliação da mediação de conflitos e a simplificação da lei. (MOTA, 2020, P.4-5)

Em outras palavras, a primeira onda se caracteriza pelo oferecimento de serviços jurídicos àquelas pessoas que não podem arcar com os honorários advocatícios por conta própria. A segunda onda com a incorporação de procedimentos para assegurar que os direitos de terceira dimensão possam ser efetivados judicialmente. E a terceira onda com o reconhecimento de que à Justiça não é a “única forma de solução de conflitos a ser considerada” (CAPPELLETI;

GARTH, 1988, p. 12) e, logo, passa-se a desenvolver novas técnicas extrajudiciais de solução de litígios.

No Brasil, conforme já explicado, a discussão sobre o acesso à justiça começou no início dos anos 1980 juntamente como o processo de redemocratização do país (MOTA, 2020). Por consequência, o tema foi tratado pelos brasileiros sob uma perspectiva um pouco diferente da tratada pelos pesquisadores Cappelletti e Garth.

Enquanto esses atrelavam o acesso à justiça como expansão dos direitos sociais surgido com o estado do bem estar social e reconhecimento de novos direitos como, por exemplo, os direitos difusos e coletivos, no Brasil, a perspectiva era o acesso à justiça sob o enfoque institucional (SILVA, 2020), ou seja, se assegurar o direito da resolução de conflitos ocorrer sob a égide do Poder Judiciário e não por “canais alternativos de Justiça, paralelos aos Estado” (MOTA, 2020, p.2).

Essa norma, conhecida por princípio da inafastabilidade do poder judiciário, representa uma verdadeira garantia evolutiva ao cidadão brasileiro de que a palavra final sobre qualquer litígio seja dado por um órgão investido constitucionalmente para essa função, qual seja, dizer o direito aplicado ao caso concreto.

Mesmo com uma perspectiva diferente de início de discussão e estudo, é possível visualizar no Brasil as três ondas de acesso à justiça traçadas por Cappelletti e Garth.

Já na Constituição Federal de 1988, as ondas cappellettianas de acesso à Justiça firmaram-se no plano normativo através de um conjunto de leis, das quais podem ser destacadas: a assistência judiciária integral aos necessitados (art.5º, LXXIV); a instituição dos Juizados Especiais (art.98); a elevação da Defensoria Pública à condição de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art.134); e a reestruturação do papel do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (art.127 e 129). (MOTA, 2020, p.5)

O Brasil, de modernidade tardia, inicia o caminhar na busca pela efetividade do acesso à justiça em uma perspectiva um pouco diferente dos países europeus e norte-americanos. Aqui, a ideia começou com a garantia de que o Judiciário fosse o único titular da jurisdição (entendida como o poder dever de dizer o direito a ser aplicado no caso concreto), mas que, uma vez vencida essa exclusividade, é possível verificar nas normas constitucionais as ondas capelletianas.

## 2.2.4 Da garantia constitucional

Conforme já afirmado, o acesso à justiça está consubstanciado expressamente na CF/88 no chamado princípio da inafastabilidade da jurisdição, art. 5º inc. XXXV, segundo o qual, conforme amplamente debatido, a lei não excluirá da apreciação do judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. Essa norma consagra o direito de ação, ou seja, o direito de ir ao judiciário buscando a solução de uma questão.

Vale dizer:

Trata, o dispositivo, da consagração em sede constitucional, do direito fundamental de ação, de acesso ao Poder Judiciário, sem peias, condicionamentos ou quejandos, conquista histórica que surgiu a partir do momento em que, estando proibida a autotutela privada, assumiu o Estado o monopólio da jurisdição [...] O direito de ação (provocar a atividade jurisdicional) não se vincula à efetiva procedência do quanto alegado; ele existe independentemente da circunstancia de ter o autor razão naquilo que pleiteia; é direito abstrato. [...] Este principio não se dirige apenas ao legislativo – impedindo de suprir ou restringir o direito à apreciação jurisdicional –, mas também a todos quantos desejem assim proceder, pois, se a lei não pode, nenhum ato ou autoridade de menor hierarquia poderá excluir algo da apreciação do Poder Judiciário (DIDIER Jr., 2006, p. 96).

Entretanto, o direito de acesso à justiça, como já exaustivamente afirmado, não pode ser entendido apenas como a faculdade de buscar o Poder Judiciário. Esse acesso deve ser entendido em uma acepção mais ampla, isso, porque:

Quem recorre ao Poder Judiciário é que confia em que ele é uma instituição que tem por objeto ministrar a Justiça como valor, uma instituição que, numa concepção moderna, não deve nem pode satisfazer-se com a pura solução das lides, de um ponto de vista puramente processual. Os fundamentos constitucionais da atividade jurisdicional querem mais, porque exigem que se vá fundo na apreciação da lesão ou ameaça do direito para efetivar um julgamento justo do conflito. (SILVA, 2020, p. 1)

Isto é,

A palavra acesso traz a ideia de ingressar, de entrada. Mas também, traduz o sentido de possibilidade de alcançar algo. A locução acesso à justiça, no plano do direito, representa esse segundo sentido, ou seja, a possibilidade de alcançar algo, que é justamente o valor Justiça. [...] o sentido e alcance do acesso à justiça e, conseqüentemente, do princípio do acesso é a justiça em que ser o mais amplo do que o simples acesso ao Poder Judiciário, ou seja, o direito e a garantia do acesso à justiça não se esgotam ao mero acesso aos lindes Poder Judiciário e, também com a simples entrega da prestação jurisdicional ao jurisdicional, sem a preocupação da realização da ordem jurídica justa (RUIZ, 2022, p.12).

Em seu artigo sobre a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, Eduardo Mota (2022) explica que no mundo contemporâneo, o direito tem se configurado como um importante instrumento e integração social e que o acesso à Justiça ganha destaque tornando-se “um dos elementos centrais do processo de democratização nas sociedades contemporâneas” (MOTA, 2020, p. 2). Nesta linha lógica

É que o acesso à Justiça não é só uma questão jurídico-formal mas é também e especialmente um problema econômico social, de sorte que sua apreciação real depende da remoção de vários obstáculos de caráter material, para que os pobres possam gozar do princípio de uma Justiça igual para todos. Ter acesso ao Judiciário sem a garantia de um tratamento igualitário não é participar de um processo justo (SILVA, 2020, p. 15).

A enciclopédia jurídica da PUC-SP ao tratar do princípio do acesso à justiça (RUIZ, 2020) utiliza-se das lições de Canotilho e expõe que:

J.J. Gomes Canotilho, ao tratar dos meios de defesas jurisdicionais, insere a garantia de acesso aos tribunais como princípio estruturante do Estado de direito, afirmando, em termos sintéticos, que essa garantia significa, fundamentalmente, direito à proteção jurídica através dos tribunais. (CANOTILHO, 2002, p. 487-488, APUD RUIZ, 2022, p. 06).

Na já referida obra sobre acesso à Justiça de Cappelletti e Garth (1988, p. 8), o princípio é definido como possuidor de dois enfoques: a) o acesso ao sistema de justiça e, b) o acesso a um resultado socialmente justo. Neste percurso dialético,

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETI e GARTH 1988, p. 8).

José Afonso (2020, p.11) acrescenta a discussão, a respeito da previsão do direito de acesso à justiça na legislação brasileira, o fato de que esse direito também está insculpido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Dispõe o art. 10º da DUDH que:

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele (ONU, 1948).

O constitucionalista analisa que a redação do art. 10º da DUDH difere da redação do art. 5º Inc. XXXV da CF/88, observa que na DUDH está assegurado o acesso de todos a um “tribunal independente e imparcial” (ONU, 1948) e não apenas, como faz a CF/88 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário”

(BRASIL, 1988). Dessa forma, o constitucionalista vem afirmar, que por força do §2º do art. 5º da CF/88 a previsão contida no art. 5º inc. XXXV, da inafastabilidade da jurisdição, ganha nova dimensão, isso porque:

Essa norma integra o nosso ordenamento constitucional por força do §2º do art. 5º da Constituição, quando estabelece que os direitos e garantias expressos nela não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotado, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte. Com isso ganha nova dimensão o art. 5º, XXXV, da nossa Constituição quando reconhece esse direito, ao declarar que a lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (SILVA, 2020, p.11).

Assim, considerando que a norma da Declaração Universal dos Direitos do Homem integra o nosso ordenamento jurídico a ideia do acesso à justiça não está, em termos normativos, reduzida ao aspecto institucional, ao que em uma análise superficial e *prima facie* se pode denotar da redação do art. 5º inc. XXXV, mas, consagrada, nos termos da legislação supranacional, com um acesso em igualdade de condições a um tribunal independente e imparcial, sendo dessa forma, portanto, que o acesso à justiça deve ser compreendido como um verdadeiro direito público subjetivo de se invocar a jurisdição estatal (SILVA, 2020).

Historicamente, o acesso à justiça passou a figurar como texto constitucional através do art. 141, §4º da Constituição de 1946 (SILVA, 2020, p.12) e com a CF/88 foi incorporado à expressão “ameaça a direito” (BRASIL, 1988) possibilitando o “ingresso em juízo para assegurar direitos simplesmente ameaçados” (SILVA, 2020, p.12).

Da atual redação do texto constitucional decorre que “cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois se quer se admite mais o contencioso administrativo que estava previsto na Constituição revogada” (SILVA, 2020, p.13) e, que, o direito ameaçado não tem mais o cunho de direito individual “agora hão de levar-se em conta os direitos coletivos também” (SILVA, 2020, p.13).

Resta, portanto, evidenciado que o constituinte de 1988 assegurou o “monopólio da jurisdição” (SILVA, 2020, p.13), daí que o acesso à justiça deve ser conhecido como princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Outra questão importante trazida pelo constitucionalista José Afonso, é o fato da redação do art. 5º inc. XXXV trazer a expressão “apreciação da lesão” (BRASIL, 1988). Diz-se, então, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). O termo apreciação denota apreço, dar valor, assim o “Poder Judiciário aprecia emitindo um juízo de valor” (SILVA, 2020, p.14), e,

no entanto, “para o estabelecimento de um verdadeiro direito material da justiça” (SILVA, 2020, p.14) é necessário à remoção de uma série de obstáculos como bem foi elencado por Cappelletti e Garth (1988).

Nessa linha evolutiva do conceito de acesso à justiça, como sinalizada por Cappelletti e Garth (1988) nas ondas de acesso à justiça o próximo estágio da discussão, a terceira onda, no caso, é o reconhecimento de que “as cortes não são a única forma de solução de conflito a ser considerada” (CAPPELLETI e GARTH, 1988, p.12). Nesta orientação,

É bom ressaltar que o Acesso à justiça pode e deve ser alcançado por três vias, e não somente pelo Poder Judiciário, a saber: (a) pela via dos meios alternativos de solução de conflitos de interesses, seja autocomposição (Conciliação, Mediação e Negociação), seja pela hetercomposição (arbitragem), (b) pela via jurisdicional (jurisdição estatal), no exercício da jurisdição de direito, e (c) pela via das Políticas Públicas. (RUIZ, 2022, p. 17)

Na linha de pensamento de José Afonso (2020) a garantia constitucional do acesso à Justiça, perpassa pela compreensão da Justiça como um valor a ser almejado pela sociedade. A ideia da “justiça justa” e igual para todos, pressupõe que os sujeitos tenham e possam exercer os direitos dela decorrentes. O acesso à justiça tem como tripé a dignidade da pessoa humana, a efetivação dos direitos fundamentais e a proteção dos vulneráveis.

### 3 ACESSO À JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA SOCIAL

A discussão a respeito do real acesso à justiça ganha relevo para se o processo e/ou outras técnicas de solução de conflito são meios de efetivação de direitos, como garantir que todos possam se valer dessas técnicas? (CAPPELLETI; GARTH 1988)

A resposta, passa por outras áreas do saber de modo a “ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais aprender através de outras culturas.” (CAPPELLETI; GARTH, 1988), ou melhor, o estudo do acesso à justiça como instrumento de política pública de efetivação de direitos e garantia do exercício da cidadania só é possível com a incorporação de leituras no campo político e no social, de modo a compreender os atores envolvidos nesse processo.

O conceito e estudo das políticas públicas ocorre, dentre outras áreas, pela ciência política, assim como também pelos juristas. Política pública estudada pelo enfoque da ciência política tem o governo como objeto central de pesquisa, seria “o governo em movimento” (GOMES, 2015, p. 23). Estuda-se, por tempo, o conteúdo das políticas e as “dinâmicas dos mecanismos de funcionamento do poder” (GOMES, 2015, p. 23).

Já pelo enfoque jurista, o estudo das políticas públicas tem a constituição como centro gravitacional e as discussões perpassam pelo cumprimento da efetividade de normas constitucionais. Introduziu-se o trabalho pela abordagem jurídica – efetividade como instrumento do acesso à justiça, tido não como o simples poder de levar uma demanda ao Judiciário (jurisdicização), mas, como um complexo sistema de normas que visa garantir o exercício da justiça enquanto valor e exercício da cidadania – na lógica do direito de ter direitos (DIMENSTEIN, 2012).

Muda-se um pouco a perspectiva para começar a estudar o acesso à justiça como instrumento de política pública social. Eis que a promoção da justiça enquanto valor e a efetivação da real cidadania decorre da junção entre o jurídico e o social. Portanto,

O importante, por ora, é perceber que as políticas públicas decorrem de escolhas, alternativas eleitas a partir de vários fatores (sociais, econômicos, políticos, culturais), envolvendo diversos ramos do conhecimento humano. Esse caráter multifacetado pode ser percebido a partir da necessidade de buscar subsídios nas mais variadas ciências para planejar as ações do

Estado e nos múltiplos participantes/interessados nos trabalhos das casas legislativas (relevante local de origem daquelas). (GOMES, 2015, p. 23).

A política social é resultante da relação entre Estado e sociedade (PEREIRA, 2008). Segue que,

Ambas as entidades têm particularidades e interesses próprios, embora interdependentes e, portanto, sem autonomia absoluta. Em outras palavras, isso quer dizer que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo com a sociedade, e vice-versa (PEREIRA, 2008, p. 135).

Apesar dessa interrelação, é importante pontuar que historicamente o Estado nem sempre existiu. Ele é uma criação da própria sociedade, no momento em que ela compreende a existência de um ente diferente do governante e governado.

Foi somente com Hobbes (1588-1679) e o seu Leviatã, no século XVII, que o Estado passou a ser verdadeiramente encarado como uma entidade artificial (e não natural) e, por conseguinte, separada tanto da pessoa do governante quanto da função de governo (PEREIRA, 2008, p.139).

No início, o Estado era explicado pela teologia, “já que a maioria dos governantes na antiguidade e da idade média atribuía o seu cargo a Deus” (PEREIRA, 2008, p. 137), em um momento posterior o Estado passa a ser pensando “nos manuais de aconselhamento aos príncipes” (PEREIRA, 2008, p.137), como por exemplo, na obra “O Príncipe de Maquiavel” (1532). É, a partir de Hobbes, que o estudo do Estado como um entidade separada da figura do governante e governados ganha contorno.

Ao tempo que avança o estudo do Estado sua forma e composição avançam também para o estudo da sociedade e suas delimitações. Diversos autores, como por exemplo, Rousseau, Hegel, Marx, Gramsci desenvolveram diálogos científicos a respeito da interrelação entre os conceitos de Estado e Sociedade. Conforme já dito, utiliza-se a linha de que a política social é resultante da relação entre Estado e sociedade (PEREIRA, 2008).

Potyara Pereira (2008) ao escrever sobre o tema em “Política Social: temas e questões” diz “ser curioso que se fale tanto de política social num contexto que lhe é ideológico e politicamente adverso, ou que se recorra tanto a essa política quando mais a sua função de concretizar direitos sociais pareça insustentável.” (p.161). Isso porque, cabe a observação feita pela mesma autora que chama a atenção o fato da tendência mundial em se discutir política social sob a esteira de uma ideologia neoliberal. Assim, “o que chama a atenção nessa tendência é que o destaque dado

ao social e à dimensão pública da política como indicação de governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um anacronismo” (PEREIRA, 2008, p.161).

Conceituar política social não é uma tarefa fácil, trata-se de um conceito polissêmico (PEREIRA, 2008). Mesmo compreendendo-a como resultante da interação entre a sociedade e o Estado, existem várias teorias que abordam essa relação de forma diferenciada e várias políticas definidas como social que se repelam entre conceito e prática. Por exemplo, na Alemanha nazista os experimentos criminosos com seres humanos eram denominados de política social. (PEREIRA, 2008). Fato é que por trás de cada definição existe um conjunto de valores e ideologias que a move e fundamenta. (PEREIRA, 2008).

A política social nasce da relação dialeticamente contraditória entre classes e entre Estado e sociedade, e situa-se em uma arena de disputas de interesses na qual estão em choque cada uma dessas instâncias. É no capitalismo, portanto, que a política social se torna: a) uma disciplina acadêmica, com saber próprio; b) um campo de atuação profissional para diferentes categorias e c) uma ação pública, geralmente estatal, com método, técnicas e estratégias voltados para o alcance de objetivos, se distanciando das indiferenciadas noções anteriores de regulação da pobreza ou de distribuição de recursos. (PEREIRA, 2023).

Numa perspectiva sociológica utiliza-se a definição de Potyara (PEREIRA, 2008), para quem:

A política social pode ser definida como uma espécie de política pública, gerida pelo Estado e controlada pela sociedade, voltada ao atendimento de necessidades sociais. Trata-se de uma ação governamental dotada de intencionalidade e planejamento e que tem potencial de impactar positivamente as condições de vida, trabalho e saúde do seu público-alvo.

Ou seja, para a autora:

A perspectiva pela qual a política social será aqui considerada. Trata-se daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital X trabalho, Estado X sociedade e principalmente da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. [...] mostrando simultaneamente positiva e negativa e beneficiando interesses contraditórios de acordo com a correlação de forças prevaletentes. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. (PEREIRA, 2008, p. 166).

Juridicamente, entretanto, afirma-se que é “mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.” (PEREIRA, 2008, p. 165). Neste sentido, Política social é uma espécie de política pública. Esta “compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da

alocações de bens e serviços públicos” (RUA, 2009 *apud* ROSSINI, 2023, p.3).

Política pública pode ser classificada, portanto:

- a) Política sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação etc.
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc;
- c) Política de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais Ex: política de transporte rodoviário, hidroviário [...]
- d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores (RUA, ROMANI, 2013, p. 10 APUD, ROSSINI, 2023, p.3)

Assim, no desenvolver dessa pesquisa, o acesso à justiça foi estudado como parte integrante de uma política social cujo objetivo é a promoção da efetivação de direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, utilizando a classificação acima exposta tida como uma política de estado, na medida em que ela busca garantir o exercício da cidadania.

### 3.1 DO NECESSITADO OU VULNERÁVEL

Estudar os sujeitos mais necessitados e suas vulnerabilidades em conjunto com as leis que promovem o acesso à Justiça é fundamental para compreender qual justiça que eles têm acesso e se, realmente, as têm e, principalmente, estudar e recomendar como pode amenizar a distância entre o legal e o real. Nesta linha, “do outro lado não há conhecimento real; existem crenças, opiniões, magia, idolatria, entendimentos intuitivos ou subjetivos” (SANTOS, 2007, p.03).

Isso porque, em vista ao objetivo principal dessa dissertação, que é a analisar o CAJUC – Centro de Assistência Judiciária e Cidadania – enquanto um dos órgãos garantidores do acesso à justiça é fundamental se conhecer as vulnerabilidades à que seus usuários estão sujeitos.

Eis que a realização de um serviço público oferecido à parcela mais marginalizada e vulnerável da sociedade deve ser estruturado e realizado objetivando e assegurando a igualdade material. Tudo isso, contrapondo-se às violências sobrepostas, vulnerabilidades e desigualdades (CAVALCANTI, 2018).

Nesse tópico como já enunciado no item sobre a igualdade parte-se para outras áreas do saber, como por exemplo, a sociologia e a ciência política, para mapear as principais vulnerabilidades e os grupos nela inseridos, visando à compreensão e apreensão de saberes a ser aplicado para se pensar o acesso à justiça de maneira universal.

### **3.1.1 Conceito jurídico**

A CF/88 traz um vasto rol de direitos e garantias fundamentais, entretanto, nem todas as pessoas tem acesso, usufruem ou gozam desses direitos. Existe uma parcela da população que se encontra a margem dessas garantias e por consequência pode-se dizer a margem da sociedade.

Muito embora a amplitude da proteção desenhada pelo texto constitucional para salvaguardar a pessoa humana, inclusive com abertura material da Constituição para recepcionar os diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos (art. 5º §§ 2º e 3º), a realidade social contrasta de forma bastante acentuada com tal quadrante normativo. Infelizmente, a privação de direitos é hegemônica na realidade social brasileira. (FENSTERSEIFER, 2017, p. 17)

Um dos principais fatores para essa privação de direitos é a “carência de recursos materiais (ou seja, o óbice econômico)” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 17). Conforme exposto, em um estudo recente realizado pela Defensoria Pública da União no ano de 2022, “a estimativa atual indica que o país possui 187.656.564 habitantes com renda familiar de até 3 salários mínimos, representando 88,0% da população total” (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022).

A pobreza constitui uma causa de exclusão social, tanto no plano econômico como nos planos social e cultural, e pressupõe um sério obstáculo para o acesso à justiça especialmente daquelas pessoas nas quais também concorre alguma outra causa de vulnerabilidade (DPU, 2022, p.36)

No entanto, o óbice econômico é apenas um dos fatores - o principal, talvez -, até porque dele decorre outras situações de vulnerabilidade, mas, não é o único fator de privação de direitos, “outras variáveis culturais, econômicas, sociais e geográficas” (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022, p.36) também representam óbices.

Tiago Fensterseifer em sua obra “Defensoria Pública na Constituição Federal” (2017) utiliza às Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em

Condições de Vulnerabilidade, estas que são “aprovadas no âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, realizada em Brasília, no ano 2008” (2017, p. 38) para estabelecer um “referencial conceitual” (2017, p. 38) dos necessitados e/ou vulneráveis. Explica o autor que embora tais regras não possuam força vinculante, eis que não se trata de um tratado internacional, mas um documento produzido por um:

Grupo de Trabalho constituído no seio da Conferência Judicial Ibero-americana, na qual também participaram a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Associação Inter americana de Defensores Públicos (AIDEF), a Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e a União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados (UIBA). As Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade foram aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, que teve lugar em Brasília durante os dias 4 a 6 de Março de 2008 (FENSTERSEIFER, 2017, p. 36).

O referido documento “guarda perfeita simetria com o cenário normativo traçado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos” (2017, p. 38). Sendo assim, utiliza-se tal referencial para se começar a discutir sobre as pessoas ditas vulneráveis.

De acordo com as Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidades, consideram-se pessoas em condições de vulnerabilidade:

Aquelas que por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o Sistema de Justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico (FENSTERSEIFER, 2017, p. 40).

Nesse sentido é que Ada Pallegri Grinover expõe e soma que:

Existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de plano de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc. (2007 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 44)

Completando o rol das vulnerabilidades ainda se pode acrescentar “a idade, a incapacidade, a pertença à comunidade indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 40). Ou seja, se insere na definição todos aqueles

grupos de pessoas que se encontram com risco ou já alijados do gozo e fruição dos direitos e garantias constitucionais.

Quando se fala em vulnerabilidade, necessariamente se reporta ao princípio da igualdade, que se faz rememorando a célebre frase de Boaventura de Souza Santos (2020):

Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

A doutrina (FENSTERSEIFER, 2017) classifica as vulnerabilidades em sentido amplo e em sentido estrito. A segunda é usada para definir a econômica e a segunda, a contrário *sensu*, inclui todas as outras vulnerabilidades, em rol exemplificativo. Importante a esta percepção, soma-se que todas elas encontram guarita no conceito de necessitado trazido pela CF/88.

### **3.1.2 Dos grupos considerados hipervulneráveis**

Chama-se de hipervulneráveis aquelas pessoas que possuem, segundo Tiago Fensterseifer, uma “vulnerabilidade agravada” (2017, p. 52).

Determinados indivíduos ou grupos sociais, por peculiar condição existencial, apresentam não apenas um fator de vulnerabilidade (por exemplo, ser criança, pobre, idoso), mas sim um somatório de dois ou mais fatores agravadores da sua vulnerabilidade (ex: criança pobre com grave problema de saúde ou pessoa idosa com deficiência), ensejando um regime jurídico ainda mais reforçado na sua proteção. (FENSTERSEIFER, 2017, p.52)

Podem ser indivíduos exclusivamente considerados ou grupos sociais. O reconhecimento dessa vulnerabilidade agravada vem ganhando folego tanto na doutrina e jurisprudência.

Ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade, porquanto espera o respeito ao pacto coletivo de inclusão social imperativa, que lhe é caro, não por faceta patrimonial, mas precisamente por abraçar a dimensão intangível e humanista dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Assegurar a inclusão judicial (isto é, reconhecer a legitimação para agir) dessas pessoas hipervulneráveis, inclusive dos sujeitos intermediários a quem incumbe representá-las, corresponde a não deixar nenhuma ao relento da Justiça por falta de porta-voz de seus direitos ofendidos (FENSTERSEIFER, 2017, p.53).

Nessa linha, se faz alusão, sem, contudo, adentrar na discussão sob pena de fugir do objeto do presente trabalho, a discussão moderna da releitura da teoria do

contrato social clássica feita por Kant e Rawls (FENSTERSEIFER, 2017), os quais a preocupação principal é com a inserção do sujeito real na sociedade e não do sujeito formal. A crítica que esses autores fazem a teoria clássica do contrato social é justamente que ela contempla pessoas à margem do “pacto social” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 18).

Há uma preocupação contemporânea de saber quem de fato é aquela pessoa a que se destina a norma jurídica. Há um compromisso do Estado e da sociedade posto na CF/88 no sentido de afirmação de direitos se volta à proteção concreta da pessoa, tomando em conta as suas circunstâncias fáticas reais e eventuais óbices existente no exercício dos seus direitos. Passa a ser importante para o Direito (e, conseqüentemente, para o Sistema de Justiça) saber de determinados indivíduos possuem mais ou menos óbices ao exercício dos seus direitos e se há ou não necessidade de intervenção jurídica para afastar tais limitadores. (FENSTERSEIFER, 2017, p. 25).

A privação de direitos implica em um “não pertencimento” a sociedade, perda da condição de sujeito de direitos. (FENSTERSEIFER, 2017). Sendo assim, importante a definição dos vulneráveis para o desenvolvimento do trabalho, considerando que as políticas públicas devem ter como alvo principal essas pessoas com vulnerabilidade agravada e devem ter como meta a inserção delas na sociedade.

### 3.2. DEFENSORIA PÚBLICA

De acordo com Alfredo Emanuel Farias de Oliveira na obra “Defensoria Pública Democracia e Processo”, com objetivo de “garantir e efetivar os direitos fundamentais, implementar o princípio da igualdade e reafirmar o Estado Democrático de Direito, por meio do efetivo acesso à Justiça” (MAIA, 2020, p. 23), o art. 134 da CF/88 institui a Defensoria Pública como:

Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988).

Acrescentando argumento e retomando ponto crucial desse projeto “o trabalho da Defensoria é bastante significativo, porque na medida em que presta a tutela dos direitos dos necessitados, leva democracia e cidadania aos

marginalizados, àqueles que constantemente estão alijados do processo decisório” (BARROS, 2012, p. 26).

A figura de um ente, pode-se assim dizer, encarregado de proteger os necessitados não é criação do constituinte de 1988. Segundo Amélia Soares da Rocha na obra “Defensoria Pública Democracia e Processo”, sua origem remonta ao Tribuno da Plebe, “figura político-jurídica surgida em 494 a.C. na República romana [...] veio para garantir que parcela vulnerável e excluída da cidadania romana pudesse ter voz político-jurídica” (MAIA, 2020, p. 57-58).

No Brasil, antes da CF/88 essa função era exercida pelos advogados como dever honorífico. O Código de Processo Civil de 1939 previa a nomeação de advogados dativos, *pro bonos*, assim como, alguma das atuais funções do defensor competia às Procuradorias de Justiça. Com a CF/88 se consagrou a figura institucionalizada do Estado-defensor “concebida a partir de um novo Sistema de Justiça consolidado sob a ótica de um Estado Social e Democrático de Direito”. (FENSTERSEIFER, 2017, p.05).

Para compreensão do modelo público de assistência jurídica e criação de um órgão encarregado dessa função, é importante a observação de Sérgio Sérvulo da Cunha (*apud* FENSTERSEIFER, 2017) a respeito do conceito de advocacia pública no sistema de justiça brasileiro, para quem ela se trata de um conceito amplo que compreende a defesa do interesse público, a defesa do público e a defesa do governo. Desta feita:

Os distintos patrocínios de interesse podem (e devem) ser entregues a diferentes agências do governo, dotadas de estatuto próprio, como acontece com o Ministério Público (defesa do interesse público), com a Defensoria Pública (defesa do público) e com a Advocacia Pública *stricto sensu* (defesa do governo). (CUNHA, 2004, p. 381 APUD FENSTERSEIFER, 2017, p. 122).

Essa distinção é percebida quando se rememora a ordem jurídica anterior e a inaugurada em 1988. Antes de 1988, a chamada Procuradoria era uma carreira que aglutinava as três vertentes da advocacia pública, ou seja, os procuradores exerciam a advocacia pública no conceito amplo, acumulando as funções da Advocacia Geral da União, do Ministério Público e Defensoria Pública. Com a CF/88 houve a separação dessas três carreiras com a respectiva autonomia organizacional de seus órgãos.

### 3.1.1. Modelo público de assistência jurídica

A CF/88 consagrou o modelo público de assistência judiciária. De acordo com Cappelletti e Garth (1988) podem se classificar os três modelos de assistência judiciária em três grandes grupos o sistema *judicare* o sistema do advogado pago pelos poder público e a combinação desses dois sistemas. Cabendo a ressalva de que a pesquisa implementada por esses autores ocorreu nos países norteadocidentais, como se demonstrará pelos exemplos a seguir.

O sistema *judicare* é aquele em que o advogado é pago pelo Estado para defender àqueles que não tem condições de pagar advogado. Então,

Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida com o um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. (CAPPELLETTI; GARTH ,1988, p.35).

Esse sistema foi o adotado na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha por Cappelletti e Garth (1988). Assim,

No moderno programa britânico, por exemplo, um requerente, verificada a viabilidade financeira e de mérito de sua causa, pode escolher seu advogado em uma lista de profissionais que concordam em prestar esses serviços. A lista é extensa, uma vez que a remuneração para a assistência dada pelo advogado é suficiente para atrair quase todos os profissionais. [...] Um detalhe particularmente importante do sistema francês, desde 1972, é que ele foi idealizado para alcançar não apenas os pobres, mas também algumas pessoas acima do nível de pobreza. (CAPPELLETTI; GARTH ,1988, p.37).

Esse sistema embora resolva a questão do pagamento pelo serviço advocatício, apresenta, contudo, alguns problemas:

A tentativa de tratar as pessoas pobres como clientes regulares cria dificuldades. O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja nem permite que o profissional individual auxilie pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.38).

Portanto, da forma como é pensando, no sistema *judicare*, o pobre busca o advogado nas causas em que ele sabe que seus direitos estão sendo violados. Mas, considerando que as pessoas que estão nessa classe social não tem, em sua esmagadora maioria educação em direitos, elas desconhecem uma série de questões que fazem *jus*, e, portanto, não as reivindicam, por exemplo, os direitos decorrentes das relações de consumo como venda casada e propaganda abusiva. Neste sentido, "o *judicare* trata os pobres como indivíduos, negligenciando sua situação como classe." (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.39).

Outro problema elencado pelos autores Cappelletti e Garth (1988) para esse sistema é a remuneração paga pelo Estado aos advogados particulares, entretanto, argumentam os autores que mesmo apresentando esses problemas o sistema *judicare* teve resultados “impressionantes ao longo de anos a assistência tem sido proporcionada a um número sempre crescente de pessoas.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 36).

O sistema do “advogado remunerado pelos cofres públicos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.39) veio para resolver os problemas do sistema *judicare*, trata-se do sistema americano de assistência judiciária aos pobres. Nele, o pobre passa a ser tratado como classe e não mais como indivíduo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Tal sistema:

Reflete sua origem moderna no Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, de 1965 – a vanguarda de uma guerra contra a pobreza. Os serviços jurídicos deveriam ser prestados por escritórios de vizinhança, atendidos por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses de promover dos pobres, enquanto classe. [...] Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizados por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.40).

A grande questão desse sistema é que ele cria um grupo de advogados especializados em lidar com as questões sociais da classe pobre. São criados escritórios em lugares estratégicos e com um corpo de profissionais treinados para eliminar as barreiras.

Os escritórios eram pequenos e localizados nas comunidades pobres, de modo, a facilitar o contato e minimizar as barreiras de classe. Os advogados deveriam ser instruídos diretamente no conhecimento dessas barreiras, de modo a enfrenta-las com maior eficiência. Finalmente, e talvez, mais importante, os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe através de casos-teste, do exercício de atividades de *lobby*, e de outras atividades tendentes a obter reformas da legislação, em benefício dos pobres, dentro de enfoque de classe. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.40).

A princípio esse sistema se mostra como uma grande evolução ao sistema *judicare* e muito mais vantajoso do que o primeiro, entretanto, ele está longe de ser o ideal. A primeira desvantagem é os recursos orçamentários dedicados a esses escritórios: pequena quantidade, baixos valores em proporção a demanda. Dessa forma, “os advogados de equipe precisam diariamente decidir como alocar melhor os recursos limitados.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 36).

Outro problema do sistema tratado por Cappelletti e Garth (1988) é o paternalismo, ou seja, os advogados passar a tratar os pobres como incapazes e se arvoram nas escolhas e decisões que caberiam as partes. Os dois outros problemas

são tidos pelos autores como os mais sérios: a manutenção desses sistemas serem feitas pelo governo e a quantidade de advogados para atender a população. O primeiro desses problemas se manifesta expressivamente quando a demanda a ser proposta for contra o próprio governo ou suas ações.

“Para sermos realistas, não é possível manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos.” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 42).

Por fim, o último sistema apresentado pelos autores CAPPELLETTI e GARTH (1988) é aquele que combina o sistema *judicare* com o sistema de remuneração pelos cofres públicos.

Este modelo combinado permite que os indivíduos escolham entre os serviços personalizados de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipes, mais sintonizados com os problemas dos pobres. [...] A Suécia e a Província de Quebeque foram as primeiras a oferecer a escolha entre o atendimento por advogados públicos ou por advogados particulares. (p. 43). (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 44).

Como é de se notar pelos exemplos citados por CAPPELLETTI e GARTH (1988) a análise por eles feita é para países do norte ocidental. Não foram feitas análises dos países do sul.

No Brasil, com a constituição de 1988 se adotou o modelo público de assistência judiciária com um órgão criado pelo constituinte encarregado de prestar tais serviços: a Defensoria Pública.

No que toca à opção do constituinte pelo modelo, significa que a partir de 1988 houve constitucionalização do modelo de assistência jurídica, optando-se pela Defensoria Pública. Com isso, não mais prevalece o regime anterior, quando as demais Constituições se omitiam acerca do modelo destinado a prestar assistência jurídica, e, assim, tornava-se facultativo a União ou ao Estado-Membro para que fizesse por meio dos modelos *judicare*, público ou misto. (REIS, 2013, p. 25 APUD FENSTERSEIFER, 2017, p. 119)

Logo após a promulgação da carta constitucional, entretanto, o órgão ainda era vinculado ao poder público – ao governo – a medida, porém, em que o tema acesso à justiça foi sendo amadurecido na sociedade e compreendido como um direito pertencente ao mínimo existencial do indivíduo, a defensoria pública ganha autonomia e passa a ter autonomia administrativa e orçamentaria, vencendo, por conseguinte, o principal problema apontado pelos críticos do sistema público que é um órgão financiado pelo governo interpor ação contra o próprio governo e suas ações.

### 3.1.2. Defensoria Pública a partir Constituição de 1988

Conforme visto nos itens subsequentes à forma de prestação da assistência judiciária gratuita, bem como a sua natureza jurídica, foi modificada com a Constituição Federal de 1988. De acordo com o texto constitucional:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De acordo com a redação original do art. 134, a Defensoria Pública era considerada como uma “é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV” (BRASIL 1988). A partir da reforma do Poder Judiciário em 2004, com a EC/45 e as emendas que se sucederam, a DPE ganha novos contornos.

A CF/88, como forma de reforçar o regime constitucional da Defensoria Pública brasileira na persecução da defesa e promoção dos direitos fundamentais dos indivíduos e grupos sociais necessitados (ou vulneráveis), estabeleceu um modelo público de assistência jurídica integral e gratuita desde sua gênese em 1988. Após novas alterações do seu regime constitucional por labor do constituinte derivado (EC 42/2004, EC 69/2012, EC 74/2013, EC 80/2014), a consolidação do modelo público de assistência jurídica resultou ainda mais cristalizada no texto constitucional, inclusive a pondo de o legislador constitucional estabelecer prazo (de oito anos, a contar de 2014) para que seja assegurado pelo Estado brasileiro – União, Estados e Distrito Federal – a presença de Defensor Público em todas as comarcas do país (art. 98 do ADCT da CF/88) (FENSTERSEIFER, 2017, p. 119).

Importante ressaltar que o serviço de assistência judiciária gratuita prestado pela Defensoria Pública já existia antes da CF/88. O que a Constituição fez foi redesenhar o serviço que passou a atender a tríade dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proteção aos vulneráveis (FENSTERSEIFER, 2017). Por isso,

É essencial a compreensão da natureza distinta das Defensorias Públicas, em comparação com os serviços de assistência judiciária antes existentes (ainda que nomeados Defensorias Públicas), a fim de que se organize o novo serviço público em razão de sua real finalidade, constitucionalmente desenhada. (WEIS, p.5 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 122).

Isto é, então, o formato e a dimensão do papel da Defensoria Pública a partir de 1988 estão em consonância com o regime social democrático inaugurado com a carta constitucional, mesmo que, importante, dado o caráter social da pesquisa, se

observar que tal tríade pareça contraditória com o modelo neoliberal implementado no Brasil a partir dos anos 90.

Há, portanto, uma evidente transmutação. Passa-se da ideia de assistência judiciária para o de acesso à justiça; de assistencialismo público para serviço público essencial; de extensão da Advocacia privada aos financeiramente carentes à promoção dos direitos humanos; de mera promoção judicial de demandas privadas à identificação dos direitos fundamentais da população e sua instrumentalização, eventualmente pela via judicial. (WEIS, p.5 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 122).

Os defensores públicos com essa nova roupagem, nas palavras de Boaventura de Souza Santos, passam a “aplicar em seu cotidiano profissional a sociologia das ausências” (SANTOS, 2011, p.51 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 123).

Claudia Maria da Costa Gonçalves assiná-la que a “assistência jurídica tornou-se, por força do art. 134 da Constituição de 1988, uma das medições da assistência social e, por via reflexa, nas nossas políticas públicas” (2010, p.77 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 122).

O acesso à justiça, pela ótica das pessoas necessitas, deve ser considerado um serviço público essencial, pois é instrumento de tutela e promoção dos direitos fundamentais e de uma vida digna para tais indivíduos e grupos sociais, concretizando o princípio da igualdade na sua concepção material, inclusive sob a feição de uma política pública de cunho afirmativo (ação afirmativa), já que se destina a tratar de forma desigual parcela da sociedade sob a justificativa de lhes assegurar condições reais de igualdade no tocante ao exercício de seus direitos perante o Sistema de Justiça (FENSTERSEIFER, 2017, p. 168).

Com a CF/88, a Defensoria Pública ganha uma nova roupagem. Entretanto, pode-se dizer, analisando o texto constitucional e suas sucessivas reformas que a sedimentação deste órgão ocorreu de forma gradativa. Basta observar que somente após a EC/80 de 2014 que a Defensoria ganha uma seção própria na CF distinta da advocacia. No texto original da CF Defensoria Pública e Advocacia, dividiam a mesma seção, como se pertencesse a mesma classe jurídica.

O constituinte primeiro separou a Defensoria dos demais órgãos da advocacia pública, dando uma carreira própria, mas ainda vinculada ao Poder Executivo. Em 2004, com a EC/45, a Defensoria Pública ganha autonomia administrativa orçamentaria e financeira. Deste modo,

A ampliação da autonomia institucional (funciona, administrativa e financeira) conferida à Defensoria Pública pelo texto constitucional verificou-se, num primeiro momento apenas às Defensorias Estaduais (EC 45/2004), mas posteriormente também à Defensoria Pública do Distrito Federal (EC 69/2012) e à Defensoria Pública da União – DPU (EC 74/2013). (FENSTERSEIFER, 2017, p. 124).

Na linha das emendas acrescenta-se a EC/80 de 2014 que separa definitivamente a defensoria pública da advocacia, dando nova redação ao art. 134 da CF, consagrando constitucionalmente àquilo que as leis específicas da carreira já haviam consagrado na legislação infraconstitucional.

A Constituição de 1988 acrescentou às três funções tradicionais do Estado, certas funções de fiscalização, controle, zeladoria, provocação e defesa que, tal com o as funções jurisdicionais, devam estar isentas de comprometimento político partidário, tenham especialização técnica e sejam garantidas em sua autonomia de desempenho, constituindo um quarto bloco de funções constitucionalmente independentes, com seus respectivos órgãos próprios – Tribunais de Contas, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil. (MOREIRA NETO, 2014, p. 28 *apud* FENSTERSEIFER, 2017, p. 126).

Assim, o modelo público de assistência jurídica gratuita vem para atender aos objetivos traçados pela Constituição de construção de uma sociedade livre justa e solidária. E a Defensoria Pública veio para consagrar esse modelo público. Ela passa a existir como um serviço público essencial, verdadeiro instrumento da materialização do acesso à justiça concretizador do princípio da igualdade em sua vertente material.

Em contrapartida, é sempre pertinente à observação crítica que a instituição da Defensoria Pública como hoje é conhecida é fruto de um processo evolutivo, mesmo pós a CF/88. A autonomia, por exemplo, tão importante para o desempenho de seus serviços, só ocorreu a partir de 2014 e somente para as Defensorias Públicas Estaduais, sendo estendidas em 2013 e, no mesmo ano, a Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensoria Pública da União, respectivamente.

Não se minimiza ou descaracteriza a importância da Defensoria Pública no Sistema de Justiça brasileiro, mas apenas pontuando-se a evolução pelo qual passou a instituição fruto, dentre outras coisas, da própria evolução dos conceitos de eficácia e efetividade dos direitos sociais, do mínimo existencial, da dignidade da pessoa humana, da assistência social e pelo aprofundamento das discussões sobre a questão social brasileira nesse contexto de eficácia dos direitos humanos fundamentais.

#### **4. CENTRO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E CIDADANIA – CAJUC**

Com a CF/88 se consagrou a figura institucionalizada do Estado-defensor que somente com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, isto significa, dezesseis anos depois de sua promulgação, ganhou autonomia funcional e administrativa (§ 2º do art. 134 da CF), desvinculando-a do Poder Executivo. Em que pese à previsão constitucional com o conseqüente fortalecimento da Defensoria Pública enquanto instituição essencial à Justiça e ao Estado Democrático de Direito, conforme relatado no item anterior, certo é, que a sua presença é ainda incipiente nos rincões do Brasil.

Dessa forma, em alguns municípios, o poder público local instituiu órgãos com a finalidade: prestar assistência jurídica gratuita àqueles que “comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 2015). Nesse objetivo, foi criado o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania (CAJUC). Descentralização e organização mais local, acompanhando diretamente cidadãos e cidadãs que vivem, trabalham e convivem na esfera municipal, mas que terão acesso à justiça e à cidadania de maneira qualificada (PEDROSO, 2017).

O CAJUC é órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, SEDES, do município de Camaçari, localizado na região metropolitana de Salvador-Bahia. Foi criado pela Lei Municipal nº 758/2006, com o objetivo de orientar e promover a defesa dos direitos individuais e coletivos das “pessoas e entidades do município, comprovadamente necessitadas” (CAMAÇARI, 2006). O objetivo de sua criação, de acordo com a sua lei instituidora, é suplementar as atividades prestadas pela Defensoria Pública no município.

Nesse capítulo discursivo, analisar-se-á, primeiramente, o federalismo brasileiro, isto porque a compreensão das características da federação brasileira é de suma importância para entender a base jurídica que estratificou a edição da Lei Municipal nº 758/2006; eis que se trata de uma norma municipal que cria um órgão jurídico prestador de assistência judiciária gratuita. Isso só é possível e aceito juridicamente quando há a exata concepção das normas decorrentes da adoção do modelo federal de estado.

Vencida essa etapa, analisa-se o órgão propriamente dito.

##### **4.1 JUSTIFICATIVAS E BASES LEGAIS PARA CRIAÇÃO**

Antes de discorrer sobre as competências e atuação do CAJUC é importante trazer a baila as bases legais que fundamentaram a sua criação. Parte-se assim, das disposições constitucionais para a legislação infraconstitucional.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º XXXV dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988) e no inciso LXXIV determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988), e assim, o Estado brasileiro deve assegurar a todas às pessoas o acesso à justiça, prestando, por consequência, assistência jurídica integral àqueles que demonstrarem impossibilidade de arcar com essas despesas.

Trata-se de norma insculpida no art. 5º, inc. LXXIV que está dentro do rol dos direitos e garantias fundamentais e, como tal, tem aplicação imediata conforme dicção do §1º do próprio art. 5º: “§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

Conforme verificado no capítulo anterior, à norma o art. 5º inc. LXXIV é complementada/efetivada pelas disposições do art. 134 e 135 da CF/88:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º (BRASIL, 1988).

Na linha das normas de repartição de competência caracterizadora do pacto federativo, conforme veremos a seguir, o estado da Bahia em sua constituição estadual, estabelece que compete ao Estado na forma da lei “propiciar assistência gratuita aos necessitados” (BAHIA, 1989), considerando que é direito de todos ser assistido por advogado em processo judicial e/ou administrativo.

A Constituição do Estado da Bahia prevê que:

Art. 4º - Além dos direitos e garantias, previstos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, é assegurado, pelas leis e pelos atos dos agentes públicos, o seguinte:

[...]

VIII - toda pessoa tem direito a advogado para defender-se em processo judicial ou administrativo, cabendo ao Estado propiciar assistência gratuita aos necessitados, na forma da lei; (BAHIA, 1989)

Portanto, a norma o art. 5º inc. LXXIV, que estabelece que o Estado tem o dever e prestar assistência judiciária integral e gratuita a quem dela necessitar (BRASIL, 1988) é complementada pelas disposições do art. 134 e 135 da CF/88, que institui a Defensoria Pública. Esta é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa, em todos os graus de jurisdição dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988). Tais disposições foram normatizadas no Estado da Bahia pela edição da lei complementar nº26/2006 instituindo a Defensoria Pública do Estado da Bahia.

Nos capítulos anteriores, abordou-se a Defensoria Pública como órgão consagrador do modelo público de assistência judiciária gratuita; seu papel essencial para efetivação desse direito e se traçou a linha evolutiva da autonomia administrativa, organizacional e financeira pela qual o órgão passou após a EC45/2004 conhecida como a reforma do Poder Judiciário.

Neste percurso, o art. 98 dos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT) inserido no texto constitucional pela EC/45 determina que:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo. (BRASIL,1988)

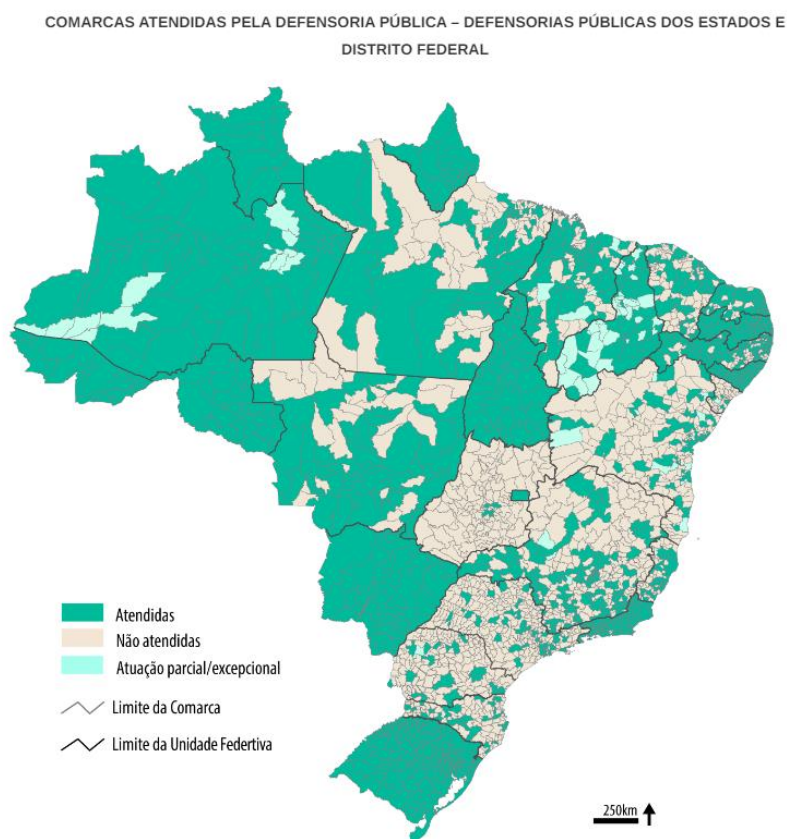
Reconhecendo a essencialidade do serviço prestado pela Defensoria Pública, o legislador determinou que dentro de 8 (oito) anos contados da publicação dessa emenda, todos os estados da federação deverão ter defensores públicos e que o seu número em cada uma dessas unidades deve ser proporcional à população usuária do serviço (BRASIL, 1988).

Entretanto, de acordo com pesquisa nacional realizada pela própria Defensoria Pública no ano de 2022, atestou-se que a instituição não está presente em todas as comarcas brasileiras.

Atualmente, o território brasileiro possui 2.598 comarcas regularmente instaladas. Diante do insuficiente quantitativo de Defensores(as) Públicos(as), apenas 1.231 comarcas são regularmente atendidas pela Defensoria Pública, representando 47,4% do quantitativo total (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022).

Ressalta-se que se trata de uma pesquisa atual, com dados do ano de 2022, e nela foi demonstrado que o Brasil possui um total de 1.367 (mil trezentos e sessenta e sete) comarcas que não são atendidas pelo serviço dos defensores públicos estaduais.

**Figura 1:** Comarcas atendidas pela defensoria pública



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2022).

Essa pesquisa, que será analisada em tópico específico mas, para fins de demonstração e justificativa da necessidade dos municípios disporem de órgão próprios para prestação de serviços de assistência judiciária gratuita, apresenta-se os seguintes dados:

A estimativa atual indica que o país possui 187.656.564 habitantes com renda familiar de até 3 salários mínimos, representando 88,0% da população total.

Com base na análise demográfica e considerando o quantitativo de Defensores(as) Públicos(as), os dados revelam que, no âmbito das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, o Brasil apresenta a razão de 1 Defensor(a) Público(a) para cada 33.796 habitantes. Levando em consideração exclusivamente a população economicamente vulnerável, o Brasil apresenta a razão de 1 Defensor(a) Público(a) para cada 29.730 habitantes com renda familiar de até 3 salários mínimos (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022).

O Brasil, portanto, além de possuir 1.367 (mil trezentos e sessenta e sete) comarcas que não são contempladas pelos serviços das Defensorias Públicas Estaduais, nas 1.231 (mil duzentos e trinta e um) comarcas atendidas pelo serviço o percentual é de um defensor para 29.730 (vinte e nove mil setecentos e trinta) usuários do serviço. Isso, se o cálculo dos usuários do serviço for realizado apenas levando em consideração a população que recebe até 3 (três salários mínimos), mas, como se sabe, o critério salarial é apenas um dos critérios selecionadores do público alvo da Instituição, pois, conforme texto da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública:

Ao interpretar os dados, é importante ter em mente que os serviços jurídico-assistenciais prestados pela Defensoria Pública não se encontram adstritos aos economicamente vulneráveis com renda familiar de até 3 salários mínimos. A dificuldade no acesso à ordem jurídica justa pode derivar de múltiplas espécies de vulnerabilidade, como “a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade” (Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade, Regra nº 4). (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022)

A proporção entre usuários do serviço e defensores atuantes é muito maior, eis que a vulnerabilidade não pode ser estudada apenas pelo critério financeiro, mas por “múltiplas espécies” (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2022).

Esses dados, assim, já demonstram claramente que a aplicação imediata da norma insculpida no art. 5º inc. LXXIV, que determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988), não está sendo cumprida, pois, ele não consegue estar presente em todo o território nacional e quando está presente o atendimento não consegue atender a demanda necessitada do serviço.

Não é objeto dessa pesquisa a compreensão das razões desse não cumprimento, mas, é objetivo desse estudo científico analisar que diante da realidade acima insculpida, os municípios enquanto entes federativos, dotado de

competência legislativa suplementar, podem editar normas que criem órgãos que adstrito dos serviços da Defensoria Pública promovam a assistência judiciária integral e gratuita àqueles que não possuem meios ou condições para fazerem por sua conta e risco.

Assim, uma vez analisada a legislação federal e estadual que municiam a criação das Defensorias Públicas, órgão garantidor por excelência do acesso à justiça, passa-se a análise do pacto federativo brasileiro e das distribuições de competência dele decorrente, com o intuito de compreender a base legal que possibilitou o município de Camaçari a criar um órgão municipal prestador de atendimento judiciário gratuito.

#### **4.1.1 Do pacto federativo e da distribuição de competências legislativa**

O Brasil de acordo com o art. 1º da Constituição Federal adota como forma de estado a federação, ao estabelecer que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). Tal norma é complementada pelo art. 18º da Carta Constitucional, inserida no capítulo I do Título III, que dispõe a respeito da organização político-administrativa do estado brasileiro: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

De acordo com Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 254) define-se forma de estado como a classificação que reflete o modo de exercício do poder político dentro de um Estado. “Nas classificações tradicionais, os Estado são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo.” (DALLARI, 2001, p. 254). Para o autor, “Estado Federal, é, portanto, uma aliança ou união de Estados. [...] indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo” (DALLARI, 2001, p. 254-255).

Federação, assim, é a união de dois ou mais Estados, “centros de poder político autônomo” (DALLARI, 2001, p. 254), que renunciam a sua soberania em prol de um governo central, o Estado Federal, no caso. Esses centros de poder renunciam sua soberania, mas, conservam sua autonomia político-administrativa, e

assumem, ao integrarem essa federação, a proibição da secessão, é dizer, aos membros integrantes de um Estado Federal é vedado o exercício do direito de saída da federação. Ainda, por característica, essa forma de estado adota como norma fundante e de organização uma carta constitucional.

O federalismo tem as seguintes características comuns:

- a) A indissolubilidade do pacto federativo.
- b) A descentralização política entre as vontades central e regionais. A federação pressupõe a existência de, no mínimo, duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial.
- c) A existência de uma Constituição escrita e rígida. Com um núcleo imodificável que não permita a alteração de repartição de competências pela lei ordinária e até por emendas constitucionais.
- d) A existência de um órgão que represente e manifeste, paritariamente, a vontade dos membros da federação (esse órgão chama-se Senado).
- e) A autonomia financeira dos Estados-membros prevista na Constituição.
- f) A existência de um órgão encarregado pelo controle de constitucionalidade para evitar invasão de competências e conflitos entre ordens parciais.
- g) A auto-organização político-administrativa dos Estados-membros, através de Constituições próprias (poder constituinte decorrente) que organizem os seus Poderes executivo, Legislativo e Judiciário.
- h) A autonomia recíproca entre ordem central e ordens parciais. (CUNHA, 2022, p. 898).

O Brasil, conforme se introduziu esta sessão, adotou como forma de estado a Federação assumindo, portanto, em sua norma fundante, a Constituição Federal de 1988, todas as características inerentes desse modelo de organização do estado. Então, “a adoção da espécie federal de Estado [...] pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade.” (MORAES, 2012, p. 286).

Por conseguinte, dentre as características da federação está “a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais” (DALLARI, 2001, p. 258), o compartilhamento do poder político entre os entes federados e a distribuição de competências, no caso, as atribuições de cada ente federativo encontram-se devidamente distribuídas na Constituição Federal (DALLARI, 2001, p. 259).

A compreensão das características da federação brasileira, conforme afirmado, é de suma importância para percepção do arcabouço jurídico que estratificou a edição da Lei Municipal nº 758/2006, eis que se trata de uma norma municipal que cria um órgão jurídico prestador de assistência judiciária gratuita.

O modelo federal brasileiro, a par das características acima elencadas, possui uma particularidade, qual seja o reconhecimento do Município como ente federativo. Por esses meandros, “a Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-se plena autonomia” (MORAES, 2012, p. 296).

Tradicionalmente, a forma federativa de estado é composta pelo ente federado, a união, e os estados-membros, todos dotados das características relacionadas anteriormente. No entanto, a carta Constitucional de 1988 inova e elege os Municípios a ente federado, conforme estabelece o art. 1º e 18º da CF/88, acima transcritos.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma redefinição da posição constitucional dos Municípios, alçando-os, como já se observou, ao nível de ente da Federação, ao lado da União, dos Estados e Distrito Federal. A federação brasileira, com a atual Constituição, assumiu uma característica toda singular, assentando-se numa estrutura tríplice que compreende a ordem central, as ordens estaduais e as ordens municipais, ensejando, por parte da doutrina, a qualificação de Federação de duplo grau.

Isso se torna evidente, inicialmente, com análise dos arts. 1º e 18 da Constituição. O primeiro deles sublinha que o Estado Federal brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e pelo distrito federal. O segundo, mais preciso, acentua que a organização político-administrativa do Estado Federal brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da própria Constituição. (CUNHA, 2022, p. 938).

Em decorrência disso, os municípios, a partir da CF/88, passaram a ter autonomia de organização política administrativa com capacidade de autogoverno, autoadministração e auto legislação.

A Constituição Federal assegura aos Municípios plena autonomia, uma vez que lhes foi certificado poder de organizarem por suas próprias leis orgânicas, atendidos, apenas, os princípios da Constituição Federal (e preceitos que ela estabelece como de observância obrigatória) e da Constituição do respectivo Estado.

Garante, ademais, a capacidade de autogoverno, pela eleição direta de seus Prefeitos e Vereadores, sem a mínima possibilidade de prefeitos nomeados. Reconhece a capacidade de autolegislação, por meio da elaboração de leis sobre matérias de suas competências. E, finalmente, confere a capacidade de autoadministração, pela possibilidade que têm os Municípios de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas, como prestar os serviços públicos de interesse local; exercer o poder de polícia administrativa; cuidar de seus servidores, etc., sem falar na capacidade que têm os Municípios de instruírem e arrecadarem os seus tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria). (CUNHA, 2022, p. 938).

De acordo com Paulo Bonavides:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que

consta na definição constitucional do modelo implementado no País com a carta de 1988 (BONAVIDES, 2004, p.296).

A esse respeito, Marina Soares em seu trabalho de mestrado intitulado “Competência Legislativa Municipal: A expressão interesse local e a complexidade da repartição de competências”, assevera que:

É certo que a autonomia municipal possui papel relevante dentro do Estado federal para propiciar o exercício da cidadania, pois mantém a sociedade mais próxima do poder e, conseqüentemente, de participar das decisões. E a participação e o controle da população sobre as decisões do Estado e respectivas políticas públicas são também imperativos constitucionais. Não resta dúvida de que preservar a dita a autonomia do município brasileiro é respeitar a dignidade dos seus cidadãos. (2013, p. 156).

A consagração do município como ente federativo e o conseqüente reconhecimento da “tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração” (MORAES, 2012, p. 296) do município começam a desenhar o cenário da constitucionalidade municipal para edição de leis que regulam assuntos locais.

A capacidade de normatização é regulamentada pela CF/88 com as chamadas técnicas de repartição de competência. Competências “são faculdades ou poderes de agir dos quais servem as entidades federadas para tratar de temas que dizem respeito e orientados para a realização do bem comum” (CUNHA, 2022, p. 903).

Neste caminho, afirma-se que são duas as técnicas de repartição de competências consagradas no Brasil: a técnica de repartição horizontal e a técnica de repartição vertical. Logo,

A repartição horizontal de competência é típica do federalismo dual ou clássico, onde há uma atuação separada e independente entre as entidades federadas. Por meio dessa repartição se outorgam competências privativas e exclusivas que só as entidades que as titularizam podem exercer. Aqui, as entidades federadas atuam em áreas próprias e específicas, não podendo ocorrer a interferência de uma sobre a outra, sob pena de inconstitucionalidades (CUNHA, 2022, p. 903).

Dessarte, pela técnica da repartição de competência horizontal os entes federativos, como o nome mesmo diz, estão horizontalmente posicionados de modo que cada um tem competências próprias e privativas. De acordo com a CF/88, foram estabelecidas “competências privativas numeradas para a União; competências privativas remanescentes (ou reservadas) para os Estados e, finalmente,

competências privativas indicadas (ou enumeradas genericamente) para os Municípios” (CUNHA, 2022, p. 903).

Já em relação à técnica de repartição de competência vertical, pode-se compreender que nela há uma hierarquização entre os membros da federação, de modo que compete a União à edição das normas gerais e aos demais entes federativos complementar essa normatização, especificando-a a realidade local.

A repartição vertical de competência é própria do federalismo cooperativo, onde há uma atuação coordenada entre as entidades federadas. Por meio dessa repartição, longe de se dividir poderes, há uma atribuição conjunta de competências entre à União e aos Estados e Distrito Federal que concorrem para legislar sobre determinadas e idênticas matérias. A atuação concorrente entre essas entidades se dará em níveis distintos: à União atua editando normas gerais; enquanto os Estados distritos Federais limitam-se a complementar essas normas gerais, editando normas especiais. Tem-se aqui as competências concorrentes, repartidas verticalmente, com a União estabelecendo as normas gerais que devem ser observadas pelos Estados e pelo Distrito Federal que podem, contudo, suplementá-las. (CUNHA, 2022, p. 903).

As chamadas competências concorrentes derivam da técnica de repartição de competência vertical, e, por elas, todos os entes federativos, hierarquizados legislam sobre determinado assunto com base na predominância e interesse, logo, “os municípios também forma destinatários da repartição horizontal e vertical de competências, de modo eu são titulares de competências próprias e desempenham, ao lado da União e dos Estados, competências comuns” (CUNHA, 2022, p. 941).

Assevera-se, o que determina a CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988)

O inciso I do art. 30 da CF/88 é classificado pela doutrina como a consagração da competência exclusiva do município (técnica de repartição horizontal) e o inciso II classificado como competência complementar (técnica de repartição de competência vertical).

Com isso, fica evidente que existem situações que é de competência exclusiva do Município dispor, enquanto em outras situações o município irá complementar a legislação federal.

Qual o critério utilizado pela CF para repartir essas competências? Eis um caminho reflexivo que ressoa que:

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância de

interesse [...] Pelo princípio da predominância de interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se às matérias de predominância de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (MORAES, 2012, p. 315).

Neste pensamento, pelo critério da predominância do interesse, a Constituição Federal repartiu as competências dos entes federativos em competência privativa da União, art. 22 da CF, competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, art. 24 da CF, competência remanescente (reservada) do Estado, CF, art. 25, §1º, competência exclusiva do município, CF art. 30, I, competência suplementar do município, CF art. 30,II e competência reservada ao Distrito Federal, CF art. 32, §1º (MORAES, 2012, p. 320).

As dificuldades são flagrantes em saber quais as matérias devem ser entregues à competência da União, quais competirão aos Estados e, por fim, aos Municípios. O assunto reclama mesmo delicadeza, pois, como dito, é sustentáculo do pacto federativo. O resultado foi uma estrutura de repartição de competências complexa, com competências privativas, partilhadas horizontalmente, com competências concorrentes, partilha vertical, existindo também a possibilidade de delegação (SOARES, 2013, p. 53).

O que seria esse interesse local a justificar a competência legislativa do município? Responde-se:

Embora abrangente a expressão assunto de interesse local contida no art. 30, I, a competência legislativa do Município não se pode passar por uma rápida análise, o olhar sob a Constituição deve ser global, conforme princípios interpretativos extraídos da experiência, da lógica, da evolução histórica, do surgimento e desenvolvimento do próprio constitucionalismo, quais sejam: supremacia da Constituição; unidade da Constituição; maior efetividade possível e harmonização. [...]

Com efeito, entendemos que a “predominância do interesse” é um critério utilizado pela Constituição Federal de 1988 para distribuir as competências, não apenas para o Município, mas também para a União e Estados-membros. Ou seja, a predominância é prévia, é critério usado pelo legislador para repartir, portanto, está presente em qualquer esfera de poder no exercício das competências elencadas nas normas constitucionais. Não há como ser afastada. Na prática, a matéria de interesse do Município é, também, de interesse do Estado e da União, e vice e versa. Pelo critério da predominância do interesse do Município, se houver uma relação íntima entre este e a matéria a ser legislada, a norma do art. 30, I, terá incidência. Ou seja, o que disser respeito apenas ao Município, a este caberá legislar com exclusividade. (SOARES, 2013, p. 158-160)

Com base no interesse local, se faz a digressão da suplementação da lei municipal à legislação federal, passando pela constituição do estado da Bahia que prevê a competência municipal para suplementar a legislação estadual. Dispõe a Constituição do Estado da Bahia que:

Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:  
I - elaborar e promulgar sua Lei Orgânica;  
[...]  
IX - legislar, em caráter suplementar, para adequar as leis estaduais e federais às peculiaridades e interesses locais (BAHIA, 1989).

Assim, fundamento e base legal para a criação de qualquer órgão no Brasil é a própria Constituição Federal.

#### **4.1.2 Da ADPF 279**

Seguindo a discussão, feita a digressão acima acerca do embasamento jurídico da possibilidade do município, legislar a respeito da criação de um órgão de prestação judiciária gratuita, a indagação que se avulta é sobre a constitucionalidade desses argumentos.

Essa indagação foi respondida no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 279 em Novembro de 2021 “ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em 17.06.2013, contra a Lei n. 735/1983, pela qual se criou o serviço de assistência judiciária do município de Diadema/SP” (BRASIL, 2021, p. 02).

A Procuradoria Geral Republica (PGR) argumenta que:

A tese central dessa arguição é a de que a atuação dos Municípios na edição de leis sobre assistência jurídica e Defensoria Pública viola o princípio do pacto federativo [...] trata-se de matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XIII, da CR), cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados e Distrito Federal disporem de forma suplementar. [...] não há, portanto, qualquer margem para a atuação dos Municípios em relação à matéria, nas searas tanto legislativa como administrativa (BRASIL, 2021, p.06).

O prefeito de Diadema quando chamado a se manifestar nos autos argumentou que:

A competência material (administrativa) do Município, para prestar Assistência Judiciária estaria garantida pelos arts. 23, inciso X, em interpretação ampliativa, e 20, inciso V, da Constituição, pois trata-se de serviço público de interesse do Município, local, de índole promocional da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2021 p.7).

A ADPF foi julgada improcedente, tendo o STF autorizado os Municípios a criarem seus próprios centros de assistência judiciária por se tratar de assunto de interesse local. Nestes termos, a ementa do julgamento:

Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei N 735/1983 e lei complementar N 106/1999 do município de Diaema/SP. Assistência judiciária gratuita à população carente. Competência comum

dos entes federados para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização e para promover a integração social dos setores desfavorecidos. Inc. X do art. 23 da Constituição da República. Competência do Município para serviços públicos de interesse local. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente. (BRASIL, 2021)

O placar de votação da decisão foi 10X1 (dez a um), sendo o voto do Min. Nunes Marques o divergente. Discorre-se agora sobre os principais argumentos apresentados pelos Ministros.

A relatora da ação, a Min. Carmem Lúcia, começa seu voto afirmando que assistência judiciária gratuita e defensoria não se confundem. Trata-se de institutos diferentes. A mesma cita o voto do Joaquim Barbosa na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.022 (DJ de 4.3.2005), ao afirmar que a “dimensão subjetiva do direito fundamental à assistência jurídica prevista no inc. LXXIV do art. 5º da Constituição da República decorre, na dimensão objetiva da necessidade de se criar normas padronizadas de organização das defensorias públicas, mas, que se trata de institutos diferentes, um sendo realizado através do outro, ou seja, a Defensoria Pública materializa a assistência judiciária gratuita, mas não pode com ela se confundir.

Outro argumento apresentado pela relatora se refere ao fato de que a norma combatida na ADPF não ter por objetivo criar uma defensoria pública municipal, mas sim, a criação de um serviço municipal que garantisse o acesso à justiça da população economicamente vulnerável.

Neste íterim, a finalidade da norma impugnada foi à criação de um serviço de assistência judiciária gratuita voltado para população daquela localidade que não possui condições de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios. Logo, não há do que se falar em usurpação de competência e quebra do pacto federativo.

Pelos diplomas questionados, instituiu-se serviço público para auxílio da população economicamente vulnerável do Município, facilitando a cada pessoa o acesso à jurisdição. No caso, não se extrai das normas impugnadas interpretação pela qual se pretenda, pelos serviços de assistência judiciária, substituir-se a atividade prestada pela Defensoria Pública. (BRASIL, 2021)

Explica a Min. Carmen Lúcia em seu voto, que a lei municipal não pode criar uma defensoria pública municipal, pois, o ente federativo municipal não tem competência para tanto; eis que a teor do art. 24, inc. XIII se trata de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...]  
XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; [...]  
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (BRASIL, 1988)

Observa ainda que o objetivo da lei do município de Diadema não foi esse, criar uma defensoria municipal, mas, sim, garantir o acesso à justiça da população vulnerável. Segundo dispõe o art. 1º da lei do município combatida nesta ADPF:

Art. 1º Com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça, fica criada e instituída a Assistência judiciária do Município, que ficará subordinada diretamente ao Departamento Jurídico, cujo funcionamento e atribuições serão reguladas pela presente lei e pelos demais dispositivos legais aplicáveis à matéria, inclusive e especialmente as contidas na Lei nº 4.215/63. (DIADEMA, 1983)

Assim, de acordo com a ministra o município de Diadema não poderia criar uma Defensoria Pública Municipal, isso feriria o pacto federativo e as normas de distribuição de competência, pois de acordo com a legislação pátria, trata-se de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre assistência jurídica e Defensoria pública. No entanto, o que o Município fez foi criar um órgão municipal “com a finalidade de amparar a população carente de Diadema, em sua necessidade de seu direito à obtenção de Justiça” (DIADEMA, 1983) e tal fato é justificado pelo arcabouço constitucional que tratada da garantia do acesso à justiça.

A justificativa para criação de tal órgão pelo Município, no voto da ministra relatora, decorre do fato de que o combate à pobreza e aos fatores de marginalização, bem como a promoção da integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988) é competência comum entre os entes federativos conforme dispõe o art. 23, X da CF/88.

Essa competência constitucional comum dos entes federados decorre dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição: construir-se uma sociedade livre, justa e solidária; garantir se o desenvolvimento nacional; erradicar-se a pobreza e a marginalização; reduzir-se as desigualdades sociais e regionais; e promover-se o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2021 p.19)

Nesse sentido,

O que se está a admitir, na legislação impugnada é aumentar os meios efetividade ao dever constitucional do ente de prestar assistência aos necessitados por meio de mais um espaço para garantia de acesso ao direito e à jurisdição. (BRASIL, 2021, p. 19)

O próprio sistema jurídico brasileiro ao elencar os objetivos a serem perseguidos pelo Estado introduz e dá o fundamento legal às normas que estabelecem a competência comum dos entes federativos. É dizer, compete a todos os entes da federação agir para a consecução desses objetivos. Dessa forma, continua a relatora em seu voto, a assistência judiciária gratuita não é exclusividade da Defensoria Pública, como já foi por ela dito, o serviço gratuito se realiza pela defensoria, mas, ao mesmo tempo, em razão da competência comum dos entes federativos em cumprir com os objetivos fundamentais da RFB, pode e deve ser prestado por outros entes e instituições. Inclusive, completa, tal prestação é incentivada e motivada pelo ordenamento jurídico:

Note-se, ademais, que entes até mesmo particulares, como faculdades de direito e seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil formulam estruturas e prestam serviços de assistência judiciária, sem jamais ter sido aventada a inconstitucionalidade daquela atuação. Bem ao contrário, o que se tem é atuação que se solidariza na busca de maior e melhor garantia de direitos para os que precisam ter acesso a consultas, assessoramentos e serviços jurídicos. (BRASIL, 2021, p.19)

Portanto, se o ordenamento jurídico prevê e aceita que outros órgãos e instituições da iniciativa privada possam prestar assistência judiciária gratuita, por que o ente municipal estaria impedido?

O que não pode, importante sempre lembrar, é a criação de uma defensoria pública municipal, pois a competência para tal é do Estado e do Distrito Federal em concorrência com a União, mas, não há impeditivo legal para que o ente municipal assim como as faculdades de Direito, as seccionais da OAB criem serviços que promovam o acesso à justiça para aqueles desfavorecidos economicamente.

E, por fim, na argumentação da relatora para justificar seu voto, a Min. Carmem Lúcia dispõe que:

Os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, decorrência do poder de autogoverno e de autodeterminação. Cabe à administração municipal ser atento às necessidades da população, organizando e prestando serviços públicos de interesse local. (BRASIL, 2021 p. 20)

Foi aberto o debate e o Min. Nunes Marques apresentou o voto divergente sob os seguintes argumentos:

No mérito, observo que as atribuições confiadas ao Departamento de Assistência Judiciária e Procon da cidade de Diadema, em São Paulo, nada obstante o *nomem iuris* que ao órgão se outorgou, revela a existência de uma autêntica Defensoria Pública na esfera municipal, concebida para a

orientação jurídica e a defesa dos necessitados, nas expressões de que se utiliza o art. 134 da Constituição Federal. (BRASIL, 2021, p. 37)

Para o Min. o município de Diadema criou uma defensoria pública municipal e não um órgão de prestação judiciária gratuita. O Min. reconhece, concordando com a relatora que a Defensoria Pública não consegue atender a demanda/procura/necessidade da população, mas segundo ele “a solução para os casos de carência de defensores públicos, segundo a Constituição, não passa pela delegação dos serviços aos Municípios, mas, sim, pela contratação de mais defensores” (BRASIL, 2021, p.38) e argumenta que:

O § 1º c/c o *caput* do art. 98 do ADCT prescreve que, no prazo de oito anos, considerada a publicação da Emenda Constitucional em 2014, cada unidade jurisdicional deverá contar com número de defensores públicos proporcional à efetiva demanda e à respectiva população. Isto é, se essa norma não for observada até o fim do prazo, em 2022, decerto poderão ser manejados instrumentos próprios para fazer valer o comando, mostrando-se, em todo caso, inadequada a assunção do serviço pelos Municípios. (BRASIL, 2021, p. 38)

Assim, finaliza seu voto no sentido da impossibilidade do ente municipal criar seu próprio órgão de assistência judiciária gratuita, pois, tal atitude representa uma ofensa ao pacto federativo, entendendo o Min que:

O modelo inaugurado com a Constituição de 1988, ao contrário do que outrora até poderia ocorrer, entregou à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, e apenas a eles, a tarefa de instituir e manter Defensorias Públicas, com as funções e prerrogativas institucionais elencadas nos arts. 134 e 135 da Lei Maior.

É verdade que a Constituição não submeteu a monopólio público a assistência judiciária gratuita aos necessitados, tanto assim que advogados particulares podem exercer livremente a advocacia *pro bono*, atendidos os requisitos éticos estipulados pelo Conselho Federal da OAB. Todavia, se a assistência judiciária gratuita for prestada pelo Poder Público, tem de sê-lo por meio da Defensoria Pública. É o que decorre da própria estruturação orgânica concebida pela Constituição Federal. (BRASIL, 2021, p. 36).

Para Nunes Marques, quando se tratar de assistência judiciária gratuita prestada pelo Estado, o ordenamento jurídico brasileiro determina que tal serviço tenha que ser prestado pela Defensoria Pública. Para ele, se trata de situações diferentes; o serviço prestado pela defensoria pública e os serviços prestados pelas demais instituições (OAB, núcleos de praticas jurídicas das faculdades de Direito). Em sua visão, a assistência judiciária gratuita não é um monopólio do Estado, pode ser exercido por outros entes e instituições, mas, quando esse serviço é prestado pelo Estado - pelo poder público - tem que ser feito exclusivamente por meio das

Defensorias. Sendo esse o entendimento que, segundo ele, se extrai da interpretação da constituição em especial do disposto no § 1º o art. 134.

Complementa ainda o Min. Nunes Marques que na sua interpretação, se o ordenamento jurídico quisesse estender tal serviço ao município, o faria por meio da Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e assim não o fez, como ele demonstrou em seu voto:

Entre as competências municipais não está o serviço de assistência judiciária gratuita, de modo que a assunção desse serviço por Município contraria a organização administrativa estabelecida pela Constituição Federal e pela legislação que a regulamenta.

Os Municípios devem atuar sobretudo na prestação de serviços públicos de interesse local (CF, art. 30, V), além de outros expressamente indicados na Constituição, entre os quais não se inclui a assistência judiciária a pessoas carentes. Também não parece razoável inserir o tema entre aqueles do chamado “interesse local”, dado que a assistência judiciária pode ter efeitos muito amplos, inclusive fora do território da cidade (BRASIL, 2021, p. 37).

No debate entre os ministros e na apresentação dos votos, destacam-se alguns argumentos e colocações que embasam a construção desse trabalho de pesquisa.

O Min. Alexandre de Moraes chama a atenção para a sua preocupação de que o Brasil (BRASIL, 2021 p.45) não venha a virar uma república das corporações, isso, porque, “a defesa que faz a Defensoria Pública do afastamento da Lei de Diadema, neste caso, é uma defesa corporativa, não é uma defesa institucional.” (BRASIL, 2021 p. 45).

Entende o Min. que a Defensoria Pública na sua posição contraria a criação de tal órgão pelo ente municipal está, em verdade, fazendo uma defesa institucional e não uma defesa do conteúdo normativo do comando legal. Assim, o “Brasil deve ser uma República de instituições fortes, não de corporações preocupadas somente com a suas questões.” (BRASIL, 2021, p. 46).

A Defensoria Pública atuando como *amicus curiae* nesta ADPF se coloca contra essa possibilidade do ente municipal poder criar seu próprio órgão de assistência judiciária gratuita. Argumenta a DPE, que acolher essa possibilidade, enfraquece a instituição na medida em que, com prefeituras prestando também serviços de assistência judiciária gratuita não haverá interesse por parte do Estado de se equipar e melhorar a estrutura da Defensoria Pública.

Sustentam os *amici curiae* que representam os Defensores Públicos dos Estados e da União que a permissão para que os Municípios instituem serviços como os ora debatidos afeta a garantia constitucional da autonomia

das Defensorias, pois dificulta a busca de recursos e a expansão da instituição para atender a todos os jurisdicionados. (BRASIL, 2021 p. 56-57)

No entanto, os Ministros foram enfáticos de que:

O interesse que deve ser resguardado não é o corporativo; o interesse que deve ser resguardado é o interesse do hipossuficiente. A Ministra Carmen, bem disse, não existe uma comarca do país, uma cidade que não tenha uma fila de atendimento. (BRASIL, 2021 p. 47).

Sobre esse argumento da defesa institucional por parte da Defensoria Pública, é digno de nota a colocação do Min. Gilmar Mendes:

Com todo o respeito a tão valorosa instituição, atentemos ao que importa: a dignidade da pessoa humana. Não é possível exigir do jurisdicionado que releve a falta de assistência jurídica, ao argumento de que, no longo prazo, todos ganharão com uma Defensoria Pública que conte com mais membros. Ora, o problema está no curto prazo: na ação de despejo em desfavor de hipossuficiente, na ação de execução movida por instituição financeira em situação de superendividamento etc. (BRASIL, 2021 p. 103).

A Min. Carmen Lúcia quando em debate com o Min. Nunes Marques exemplifica o caos que essa defesa institucional pode gerar:

Imagine Vossa Excelência, qualquer um de nós pode imaginar, que uma mulher, com a machadinha na cabeça, bate na porta do prefeito de uma cidade do interior do Norte de Minas, que não tem, às vezes, comarca com juiz, e ela precisa de saber o que ela vai fazer. Faz o quê? Diz que "olha, lamento muito, mas isso é com a Defensoria"? Quem, em sã consciência, poderia dizer que isso é cumprir a Constituição? ((BRASIL, 2021 p.47).

No mesmo sentido o Min. Luiz Fux, rememorando os tempos que foi juiz em comarcas longínquas, no interior do Estado, lembra que nas pequenas cidades todos os problemas chegam até os prefeitos e "a grande realidade é que todos os problemas jurídicos, quando surgem, vão bater na prefeitura, eles batem na prefeitura" (BRASIL, 2021 p. 48).

Nesta ótica, complementa o Min. Alexandre de Moraes:

Não vejo como isso - a existência dessa assistência jurídica integral ou, pelo menos, gratuita do Município de Diadema - possa estar obstaculizando ou atrapalhando o fortalecimento da Defensoria Pública paulista. São orçamentos diversos, como bem salientado pela eminente Ministra-Relatora. O orçamento municipal é um. Se o prefeito e a câmara municipal não destinarem o orçamento para isso, isso não vai para a Defensoria Pública. "Ah, mas na organização da Defensoria Pública vai olhar o município e não vai..." Veja, isso é um problema de organização. Eu faço o paralelo com a questão que vivenciei de segurança pública: quando organizávamos a distribuição dos novos concursos da polícia militar, nós não íamos olhar se aquele município tinha guarda civil ou não. A polícia militar se estruturava enquanto polícia do estado e, depois da estruturação município por município, onde houvesse uma guarda municipal, pretendia uma atuação conjunta, com cada uma, obviamente, dentro das suas competências, que é isso que eu entendo que a Defensoria Pública deveria procurar, seja com Diadema, seja com outros municípios (BRASIL, 2021 p.48).

Assim é que o Min. Alexandre de Moraes divergindo do Min. Nunes Marques diz que a Defensoria Pública. Ela deve ser organizada, deve ser cada vez mais forte. E torcemos todos para que haja o dia em que não haja necessidade de nenhum município complementar, até porque, se não houver necessidade do município nessa complementação, o prefeito, a Câmara Municipal, as autoridades municipais vão direcionar esses recursos para outras questões de interesse local também. (BRASIL, 2021, p.48).

Sobre o argumento do Min. Nunes Marques, no sentido de que se tratam de duas situações diferentes a prestação de assistência judiciária por parte do Estado e pela iniciativa privada, o Min. Alexandre de Moraes coloca que “o art. 5º, LXXIV, como eu disse, diz que o Estado brasileiro como um todo prestará assistência jurídica integral.” (BRASIL, 2021, p. 48).

O Min. Edson Fachin expõe em seu voto:

De fato, a instituição, pelo ente municipal, de serviço de assistência judiciária gratuita aos munícipes necessitados, para prestação de auxílio jurídico em matérias determinadas, encontra-se, em meu sentir, também dentro das competências municipais da forma como constitucionalmente expostas nos artigos 5º, inciso LXXIV, e 23, inciso X, da Constituição. (BRASIL, 2021p. 55)

Sobre o argumento da DPE, o Min. se manifesta no sentido de que se trata de orçamentos distintos, o municipal destinado a tais órgãos e o destinado as defensorias. Para ele, seria, no entanto, inconstitucional se o Estado não fornece os meios necessários para a DPE atuar.

Não verifico a mácula alegada. A uma, porque o orçamento municipal destinado à prestação do serviço de assistência jurídica não concorre com o orçamento a ser destinado pelos Estados, Distrito Federal e União para a manutenção da autonomia e das relevantes atividades da instituição. A duas, porque não compreendo que a Constituição tenha conferido exclusividade às Defensorias Públicas para o cumprimento do disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição.

É inconstitucional que os Estados não organizem e assegurem autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas, ou que maculem seu correto funcionamento por meio de reduções orçamentárias injustificáveis; no entanto, a instituição de serviço municipal que atenda juridicamente aos necessitados, sem impedir ou interferir na prestação do serviço preconizado às Defensorias no artigo 134 da Carta Magna, não atinge nenhum preceito fundamental, da forma como indicados na exordial, razão pela qual acompanho a i. Relatora, votando pela improcedência da presente ação. (BRASIL, 2021p. 57).

O Min. Luís Roberto Barroso traz mais um argumento favorável à possibilidade do ente municipal criar um serviço de assistência judiciária gratuita:

Todos aqui consideramos, Presidente - e essa é sua área de expertise - que o acesso à Justiça é um direito fundamental e um gênero de primeira necessidade. Em matéria de acesso à Justiça, sobretudo dos hipossuficientes, quanto mais oferta, melhor, assim me parece ser o caso. Há serviços públicos que são prestados com exclusividade por algum ente da federação, por exemplo, concessão de licença para construir - só pode ser feita pelo município -, licenciamento de veículos - só pode ser feito pelo estado - ou autorização, permissão ou concessão de energia elétrica - só pode ser feito pela União. Há serviços públicos que, evidentemente, são titularizados com exclusividade por um único ente estatal, porém, e justamente ao revés, há outros serviços públicos que a própria Constituição incentiva que sejam prestados por todos os entes estatais, e mesmo pela iniciativa privada - é o que acontece com educação e saúde, típicos serviços públicos que a Constituição não só permite como em alguma medida incentiva, a atuação privada nessas áreas. Considero que este seja o caso com o qual estamos lidando. (BRASIL, 2021p. 57)

A Min. Rosa Weber, em seu voto, traz a baila a relação entre a pobreza e a falta de acesso à justiça:

É possível, dessa maneira, reconhecer relação cíclica entre pobreza e falta de acesso à justiça. A condição de pobreza não somente é causa, mas também acentua o impacto da falta de acesso à justiça. A condição de pobreza significa falta de recursos para acesso próprio à justiça, ao mesmo tempo que a falta de acesso agrava a condição de pobreza, vulnerabilidade, marginalização e exclusão. [...]O serviço oferecido, nessa perspectiva, coloca-se como mecanismo de promoção da integração social, do direito de ter acesso ao direito, ou "*direito a ter direitos*", nas sempre lembradas palavras do Ministro Celso de Mello (ADI 2903/PB, j. 01/12/2005, DJe 19/09/2008), sem prejuízo das demais instituições.

A Defensoria Pública, instituição do maior relevo e pela qual tenho o maior apreço, não tem em absoluto a exclusividade da prestação do benefício da assistência judiciária. A prioridade, como bem destacou nesta assentada o Ministro Alexandre de Moraes, é o cidadão hipossuficiente, ele o detentor do direito fundamental à assistência judiciária integral que lhe há de ser assegurado pelo Estado brasileiro por força do art. 5º, LXXIV, CRFB. Lembro, aliás, que aos sindicatos é cometida pelo ordenamento jurídico a prestação de assistência judiciária gratuita aos trabalhadores hipossuficientes, na conformidade do art. 8º, III, da Constituição Federal. (BRASIL, 2021, p. 68)

O Min. Gilmar Mendes finaliza seu voto, trazendo o seguinte desabafo:

Eu me lembro, Senhor Presidente, que, quando Presidente do CNJ e do Supremo, encorajei a criação não só de modelos de assistência, mas da advocacia voluntária, a partir de um modelo desenvolvido pela Justiça Federal, pelo TRF da 4ª Região. E eu me lembro que tive debates tanto com advogados, que viam na medida talvez uma intervenção no mercado de trabalho de advogado, como com defensores públicos.

Recebi a Associação dos Defensores Públicos, à época, na Presidência do Supremo. Depois de ouvir esse mesmo argumento que agora transcrevi, de que a solução com a advocacia voluntária retirava a pressão que deveria existir sobre os governadores, eu, então, de chiste, em tom jocoso, disse-lhes, mas chamando a atenção para a seriedade da questão, que eles não se preocupassem, porque, diante do quadro de desigualdade existente no Brasil, e isso já foi transcrito e enfatizado nos vários votos, que não faltariam clientes para a Defensoria Pública, porque haveria pobres para os voluntários, como certamente para esse modelo de assistência existente.

Então, a rigor, aqui o argumento ressaí, traduz um egoísmo e um corporativismo que é de deplorar. (BRASIL, 2021 107).

O Min. ainda traz em seu voto expressões como “hermenêutica do interesse” definindo como “busca de atendimento de interesses corporativos, ainda que isto sacrifique o serviço que é prestado, que notoriamente, como se percebe, a partir das próprias argumentações, é insuficiente.” (BRASIL, 2021, p.107).

E, “uma das normas do princípio da proporcionalidade é a chamada *Untermaßverbot* – a proibição da proteção insuficiente” (BRASIL, 2021, p.107), pois segundo o Ministro a “a premissa de que se parte aqui é de que a Defensoria Pública, tal como ela está estruturada hoje, não consegue atender às demandas existentes.” (BRASIL, 2021, p.107).

Esse entendimento do STF se coaduna com a “construção de um cenário pacificador e humanizado” (LIPPMANN, p.47) que vem sendo implementado no Poder Judiciário, no qual, “todos, juizes, advogados, promotores e clientes devem ser vistos como membros de um sistema, que juntos buscam a melhor solução para o conflito social.” (LIPPMANN, p.49).

Na linha dessa nova perspectiva do Poder Judiciário, como ente pacificador e efetivador de políticas sociais encontram-se as seguintes normas: as Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade foram aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, que teve lugar em Brasília durante os dias 4 a 6 de Março de 2008. E sua atualização em 2018. A Resolução 125 do CNJ de 2010 que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. E, por fim, mas não menos importante, o Código Processo Civil de 2015 e os recentes conceitos de justiça multiportas.

#### **4.1.3 Da legislação do município de Camaçari**

Conforme já relatado, o CAJUC foi criado pela Lei Municipal nº 758/2006 como órgão integrante da SAEBES – Secretaria de Segurança Alimentar e Benefícios Sociais, atual SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social, com o objetivo de “suplementar à defensoria Pública Estadual, no âmbito do Município de Camaçari” (CAMAÇARI, 2006).

De acordo com a sua lei instituidora, art. 5º, o órgão tem competência ampla “Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC é órgão responsável pela orientação jurídica e defesa individuais e coletivas, em qualquer esfera ou grau de jurisdição, das pessoas e entidades do Município comprovadamente necessitadas.” (CAMAÇARI, 2006).

No ano de 2004, o Ministério Público do Trabalho da 5ª Região instaurou Inquérito Civil tombado pelo n. 313/2004 e constatou que o município de Camaçari não estava observando a regra constitucional da obrigatoriedade do concurso público para preenchimento do quadro de seus servidores. Em decorrência deste inquérito, em 10 de maio de 2005, o município de Camaçari juntamente com a Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região, firmou um TAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – nº 313/2004, para a regularização do quadro funcional do Município.

Nesse termo foi compromissado que:

Clausula Primeira: O compromissado obriga-se a:

1.1 Não contratar e nem manter contratado qualquer servidor ou empregado em seu quadro de pessoal, fixo ou rotativo, em desacordo com a regra do prévio concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

1.2 Somente admitir servidores para cargos em comissão com funções de direção, chefia e assessoramento, como determina o art. 37, V, da Constituição da República, consideradas assim estritamente as funções previstas no Anexo I a Lei nº 617/2003;

1.3 Não admitir servidores para cargos em comissão fora das hipóteses descritas no art. 37, V, da Constituição da República, observando-se que o instituir do cargo em comissão de livre nomeação e exoneração visa estritamente a viabilizar que o gestor público possa manter no exercício de funções politicamente estratégicas, fundamentais para a implementação do seu projeto de governo, pessoas de sua confiança, sendo absolutamente vedada a utilização do cargo em comissão para outras funções com natureza diversa, assim consideradas aquelas previstas no Anexo II da Lei nº 617/2003;

1.4 Promover contratação temporária para atender a excepcional interesse público, nos moldes do art. 37, IX, d Constituição da República, nos casos e circunstâncias previstos na legislação municipal, mas de que a atividade a ser desempenhada:

a) seja temporária (eventual); ou que

b) sendo permanente a atividade, demande o imediato suprimento da necessidade de mão-de-obra sem interrupção do serviço público, desde que, nesta hipótese, a respectiva vaga seja suprida por servidor efetivo, mediante concurso público, no prazo de até 12 (doze) meses da contratação;

c) sendo permanente a atividade, demande o imediato suprimento da necessidade de mão-de-obra sem interrupção do serviço público se, ao final do processo seletivo previsto na alínea b, não foram aprovados candidatos suficientes para o preenchimento das vagas previstas no EDITAL do concurso, hipótese em que as contratações poderão ser prorrogadas durante a realização de novo processo seletivo, pelo prazo de mais 12 (doze) meses;

[...]

1.6 Substitui todas as nomeações para cargos em comissão efetivadas com base no Anexo II da lei nº 671/2003 por contratos de trabalho temporário por excepcional interesse público, na forma do art. 37, IX da Constituição pelo período necessário à formulação da estrutura administrativa do Município, obedecidos os critérios das Clausulas 1.4 e 1.5 deste Termo de Compromisso;

1.7 Afastar definitivamente todos os servidores ocupantes de cargo em comissão cedidos a outras instituições, vedada a transmutação destas nomeações em contratos temporários, nos seguintes prazos e percentuais, progressivamente, considerados no cômputo destes números o total de 800 (oitocentos) servidores cedidos na data da celebração deste Termo de Compromisso: a) 90 (noventa) dias para afastamento de 33,33%; b) 180 (cento e oitenta) dias para afastamento de 67%; c) 270 (duzentos e setenta) dias para afastamento de 100% dos servidores;

1.8 Envidar esforços junto à Câmara de Vereadores para promover a criação, por lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, dos cargos ou empregos públicos efetivos suficientes para suprir todas as funções e atividades permanentes do Município que esteja sendo contratadas temporariamente a fim de viabilizar a realização de concurso público para o seu provimento, na forma das alíneas b e c do item 1.4;

1.9 Prover por concurso público, na forma do art. 37, II, da Constituição da República, todos os cargos ou empregos públicos pré-existentes ou criados na forma do item 1.8 em substituição aos contratos de trabalho temporário, no prazo fixado no item 1.4, b e c;

[...]

Clausula Segunda. O Município COMPROMISSADA dispõe dos seguintes prazos para o cumprimento ao disposto na Clausula Primeira:

[...]

b) Prazo de até 30 de outubro de 2005 para encaminhamento do projeto de lei para criação dos cargos ou empregos públicos necessários para a substituição dos contratos temporários em atividades permanentes, na forma do item 1.8 de Clausula Primeira;

c) Prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a aprovação do projeto de lei previsto na alínea anterior, contado do seu encaminhamento. A não aprovação do projeto exclui a responsabilidade pessoal do Chefe do Executivo pelo descumprimento deste Termo de Compromisso;

d) observar o prazo de 12 (doze) meses previsto no item 1.4 (b e c) para admissão do pessoal submetido a concurso público na forma do item 1.9; (CAMAÇARI, 2004)

Em atendimento ao TAC, foi promulgada a lei nº 758 de 31 de outubro de 2006 e aberto o edital para realização do concurso público em 2010 – edital de concurso público nº 001/2010. A lei nº 758 de 31 de outubro de 2006 dedica apenas sete artigos para instituição e regulamentação do CAJUC:

Art. 3º Fica criado e acrescido à estrutura da Secretaria de Segurança Alimentar e Benefícios Sociais - SEABES o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC.

Art. 4º O Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC atuará de forma suplementar à defensoria Pública Estadual, no âmbito do Município de Camaçari.

Art. 5º O Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC é órgão responsável pela orientação jurídica e defesa individuais e coletivas, em qualquer esfera ou grau de jurisdição, das pessoas e entidades do Município comprovadamente necessitadas.

Art. 6º Ao Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC, compete:

I - atuar na defesa dos interesses do cidadão e entidades municipais, fornecendo-lhes orientação jurídica, promovendo ações, contestando, reconvidando e recorrendo;

II - promover, extrajudicialmente, a conciliação das partes em conflitos de interesse antes da propositura da ação;

III - patrocinar ação penal privada e subsidiária da pública;

IV - patrocinar ação civil;

V - patrocinar defesa em ação penal;

VI - patrocinar defesa em ação civil e reconvir;

VII - exercer a defesa da criança e do adolescente;

VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;

IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes.

Art. 7º Os cargos em comissão do Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC são os constantes do Anexo I, desta Lei.

Art. 8º A fim de garantir a prestação de assistência judiciária de que trata esta Lei, o Município poderá celebrar convênio com estabelecimentos de ensino que ministrem curso superior na área de ciências jurídicas e sociais, bem como outras instituições que possam prestar serviços necessários ao desempenho das atribuições previstas nesta Lei.

Art. 9º Ao Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC reserva-se o direito de recusar a prestação de assistência judiciária, após prévia averiguação ou avaliação justificada, considerando interesse público municipal. (CAMAÇARI, 2004)

Curioso notar que a lei instituidora do CAJUC, mesmo tendo sido criada para atender a um TAC cujo objetivo era o cumprimento da regra constitucional da obrigatoriedade do concurso público para preenchimento do quadro de seus servidores, prever em seu art. 7º apenas “os cargos em comissão do Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC são os constantes do Anexo I, desta Lei” (CAMAÇARI, 2006).

Figura 2 – Cargos em comissão do centro de assistência judiciária e cidadania.

ANEXO I			
CARGOS EM COMISSÃO DO CENTRO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E CIDADANIA-CAJUC			
Denominação do Cargo	Símbolo	Quantitativo	
Assistente Chefe	GES-IB	01	
Assistente Jurídico	GES-II	04	(Vide Lei nº 874/2008)
Secretaria Executiva III	GAS-V	03	

Fonte: Centro de Assistência Judiciária e Cidadania – CAJUC (2023)

O anexo I faz referência a Lei 874/2008 que é a lei que Institui o plano de carreira, cargos e vencimentos dos servidores públicos do quadro de provimento efetivo da administração direta do município de Camaçari e dá outras providências. Essa lei de 2008 foi alterada pelas leis nº 1054/2010, nº 1279/2013, nº 1338/2014, nº 1379/2015, nº 1386/2015, nº 1577/2019, nº 1764/2022 e lei nº 1769/2022.

Na Lei 874/2008 alterada pela Lei nº 1279/2013, em especial, no anexo I, que trata “do quadro de pessoal administração direta cargos efetivos classe 4 – grupo ocupacional serviços técnicos” (CAMAÇARI, 2008) prever atualmente um quantitativo de 15 (quinze) advogados para exercerem suas funções em uma carga horária de 30 (trinta) horas. Em sua redação original (CAMAÇARI, 2008), entretanto, havia a previsão na classe 4 de 04 (quatro) cargos de assistente jurídico, com carga horária de 30 (trinta) horas. Esse anexo foi modificado primeiramente no ano de 2010, com a Lei nº 1054/2010, passando a constar na classe 4, o quantitativo de 15 (quinze), agora denominados advogados, tendo sido a denominação do cargo alterada de assessor jurídico para advogado.

No anexo III da Lei 874/2008 em sua redação original consta a descrição do cargo e as principais atribuições e responsabilidades:

#### DESCRIÇÃO SUMÁRIA

Representar em juízo representando e/ou assistindo a comunidade carente do Município nas ações em que estes forem partes ou interessados, acompanhando o processo, prestando assistência jurídica, interpondo recursos em qualquer instância, comparecendo a audiência e emitido pronunciamento nas diversas áreas do Direito para defender direitos e/ou interesses.

#### RESPONSABILIDADES / ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS

Atuar em juízo representando e/ou assistindo a comunidade carente nas ações em que forem autores, réus, assistentes ou oponentes.

Realizar entrevistas com pessoas carentes, visando identificar o ATO ou fato que dará origem a ação ou defesa.

Estudar a matéria jurídica e de outra natureza, consultando códigos, leis, jurisprudência e outros documentos, para adequar os fatos a legislação aplicável.

Completar e apurar as informações levantadas, inquirindo o cliente testemunhas e outras pessoas e tomando outras medidas para obter elementos necessários a defesa ou acusação, arrolando e correlacionando os fatos e aplicando o procedimento adequado para apresentá-lo em juiz.

Acompanhar o processo em todas as suas fases, requerendo seu andamento através de petições específicas para garantir o seu trâmite legal até a decisão final do litígio.

Redigir e elaborar documentos jurídicos, procedimentos minutas e informações sobre questões de natureza administrativa, fiscal, civil, comercial, trabalhista, penal e outras, aplicando a legislação, forma e terminologia adequadas ao assunto em questão para utilizá-los na defesa do interessado.

Orientar clientes com relação aos seus direitos e obrigações legais, promover acordos extrajudiciais e interpor recursos ou contra - arrazoa em instância.

Exercer outras responsabilidades / atribuições correlatas.

#### REQUISITOS BÁSICOS

FORMAÇÃO: Ensino Superior em Direito e registro no Conselho Regional quando exigido em Legislação Federal. (CAMÇARI, 2008)

Na alteração feita pela Lei nº 1279/2013, a redação do anexo III passou a figurar da seguinte forma:

#### ADVOGADO DESCRIÇÃO SUMARIA:

Representa e assiste em juízo ou fora dele a comunidade carente do Município nas ações em que estes forem partes ou interessados, acompanha o processo, presta assistência jurídica, interpõe recursos em qualquer instância, comparece a audiências e emite pronunciamento nas diversas áreas do Direito para defender direitos e/ou interesses.

#### RESPONSABILIDADES/ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS:

- representa em juízo ou fora dele a comunidade carente nas ações em que forem autores, réus, assistentes ou oponentes.
- reavalia entrevistas com pessoas carentes, visando identificar o ato ou fato que dará origem a ação ou defesa.
- estuda a matéria jurídica e de outra natureza, consultando códigos, leis, jurisprudências e outros documentos, para adequar os fatos a legislação aplicável.
- complementa e apura as informações levantadas, inquirindo o cliente testemunhas e outras pessoas, e tomando outras medidas para obter elementos necessários a defesa ou acusação, arrola e correlaciona os fatos e aplicando o procedimento adequado para apresentá-lo em juízo.
- acompanha o processo em todas as suas fases, requerendo seu andamento através de petições específicas para garantir o seu trâmite legal até a decisão final do litígio.
- redige e elabora documentos jurídicos, procedimentos, minutas e informações sobre questões de natureza administrativa, fiscal, civil, comercial, trabalhista, penal e outras, aplicando a legislação, forma e terminologia adequadas a questão para utilizá-los na defesa do interessado.
- orienta clientes com relação aos seus direitos e obrigações legais, promove acordos extrajudiciais e interpõe recursos ou contra-arrazoa em instância judiciária.
- participa das atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- exerce outras responsabilidades/atribuições correlatas

#### REQUISITOS BÁSICOS:

Ensino Superior em Direito, registro no Conselho Regional da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/BA, e aproveitamento em curso de formação inicial. (CAMAÇARI, 2013)

O edital 001/2010 em atenção à redação original da Lei 874/2008 previu a realização de concurso público para preenchimento de 04 (quatro) vagas para o cargo de advogado. Nota-se desde logo a atecnia do referido edital, considerando, que à época a denominação do cargo era de assistente jurídico.

O resultado do concurso foi homologado em 01 de setembro de 2010, tendo sido, entretanto, as nomeações dos aprovados e início de exercício nas funções ocorrido em outubro de 2013.

Não foi, contudo, quando do início dessa pesquisa, em 2021, localizado no site da Prefeitura Municipal de Camaçari nenhuma outra legislação que regulamentasse os serviços do referido órgão. Apenas foi localizado reportagens, tanto no site oficial da PMC como nas redes sociais da Prefeitura, notas a respeito dos serviços prestados e a respeito das normas/critérios de atendimento.

Entretanto, em janeiro de 2023, mas especificamente em 19 de janeiro de 2023 foi promulgada a Lei nº 1.791/2023 que “reorganiza o Centro de Assistência Judiciária e Cidadania - CAJUC, consolida a carreira do advogado efetivo, e dá outras providências.” (CAMAÇARI, 2023). Nesse sentido, o trabalho se iniciou com a coleta de dados em sites e revistas e posteriormente, foi completado com as disposições da referida lei.

De acordo com sua legislação instituidora, Lei Municipal 758 de 2006, o órgão municipal tem por objetivo a prestação de serviços jurídicos em seara judicial e extrajudicial para as pessoas consideradas hipossuficientes. A competência para a prestação desses serviços foi instituída de maneira bastante ampla. Os advogados podem atuar na esfera criminal, civil, administrativa, coletiva, na defesa de criança e adolescente, bem como “atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais” (CAMAÇARI, 2008).

Percebe-se, através de reportagens, que no Cajuc só são propostas as seguintes ações judiciais: divórcio consensual e litigioso, conversão de separação em divórcio, pensão alimentícia, ação de guarda, ação de adoção, ação de inventário consensual e de alvará, dissolução de união estável (cumulada ou não com o Reconhecimento da união, inclusive, pôs morte), retificação de registro público e ações de consumo contra as empresas Embasa e Coelba em casos de corte de serviços ou cobrança indevida. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI, 2022).

Como critério de atendimento se verificou que “o foro competente para a ação precisa ser na cidade, ou seja, a ação deve tramitar no Fórum municipal. Também é necessário que o cidadão comprove a impossibilidade de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI,

2022). Tendo a Lei Municipal nº 1.791/2023 encampado os critérios utilizados na prática e disposto em texto legal, que:

Art. 4º Presumem-se economicamente hipossuficientes, para os fins desta Lei, a pessoa física que comprove, cumulativamente, possuir renda de até 03 (três) salários-mínimos vigentes e que seu patrimônio não seja superior a 110 (cento e dez) salários-mínimos.

Parágrafo único. Além dos requisitos estabelecidos no caput, deverá o hipossuficiente comprovar que reside na cidade de Camaçari-BA.

Art. 5º A representação judicial prevista nesta lei estará restrita às ações que tramitarem ou puderem tramitar no município de Camaçari, observando as disposições quanto à competência prevista no Código de Processo Civil.

Parágrafo único. É proibida a propositura de ações em face do Município de Camaçari, suas autarquias, fundações, empresas públicas e ou qualquer entidade mantida com recursos do erário.

O processo de agendamento conforme reportagens é “por meio digital, através do WhatsApp, no número (71) 98135-5297, de segunda a sexta, das 8h às 14hs. No total são disponibilizadas 160 vagas.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI, 2022). A diante apresenta-se o relatório de observação para compreensão do cotidiano do CAJUC.

#### 4.2 RELATÓRIO DE OBSERVAÇÃO: ENTENDENDO O CAJUC PARTIR DO SEU COTIDIANO

O enfoque deste trabalho é o acesso à justiça tido como um direito fundamental social básico, integrante do mínimo existencial do indivíduo do qual decorrem outros direitos de igual hierarquia, compreendido como o instrumento de garantia do cidadão para efetivação e exigibilidade de outros direitos e garantias. Resta, claro, portanto, que o acesso à justiça é um conceito muito maior do que o simplesmente a busca pela tutela jurisdicional.

Nessa linha, e considerando ser o Brasil um país periférico e de modernidade tardia, a Constituição Federal da República (1988) estabelece como direito fundamental a prestação pelo Estado de assistência jurídica integral e gratuita para cidadãos e cidadãs que necessitarem (SOUSA, 2016). Essa assistência de acordo com o texto constitucional é realizada pelas Defensorias Públicas Estaduais, a Defensoria Pública Federal, núcleos de práticas jurídicas de instituições de ensino superior e escritórios de advocacias conveniados com o Poder Público. De forma incipiente, entretanto, em alguns Municípios, o poder público local instituiu órgãos com essa finalidade: prestar assistência jurídica gratuita àqueles que comprovarem

insuficiência de recursos. O CAJUC, como dito, é justamente sobre um desses órgãos municipais.

A previsão constitucional da assistência jurídica integral e gratuita integra a garantia de acesso à justiça que compõe o arcabouço jurídico do processo de redemocratização do país, sendo expressão da efetivação dos fundamentos e objetivos da República Federativa Brasileira, a teor do art. 1º e 3º da Constituição Federal (1988). No momento em que o Constituinte originário elege como fundamento da nova ordem instaurada a cidadania e a dignidade da pessoa humana e, como objetivo do Estado a se formar a construção de uma sociedade livre justa e solidária, buscando a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos (BRASIL,1988) se impõe que a efetividade dos direitos e garantias fundamentais obedeça a igualdade em sua vertente material.

É dizer, os direitos postos na Constituição Federal devem ser assegurados a todos obedecendo à máxima aristotélica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida da sua desigualdade.

Deste modo, “a tríade dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proteção dos vulneráveis (ou necessitados) encontra seu alicerce no centro normativo-axiológico do nosso sistema constitucional” (FENSTERSEIFER, 2017, p. 03), sendo com base nela que se alicerça o acesso à Justiça.

#### **4.2.1 Escopo do relatório**

Assim, tendo como base no arcabouço constitucional traçado acima e em conformidade com toda a legislação instituidora do órgão – CAJUC – parte-se para análise em *lócus* do órgão e seu funcionamento, a fim de verificar se a “tríade dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proteção dos vulneráveis (ou necessitados)” é contemplada na política de atendimento do CAJUC.

Segundo Antônio Gil,

Tipicamente, o estudo de campo focaliza uma comunidade, que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. Basicamente, a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar explicações e interpretações do que ocorre no grupo (GIL, 2006, p. 53).

Assim, é que ao se fazer uma pesquisa descritiva qualitativa a ida ao campo é de suma importância para se delimitar e categorizar o objeto estudado permitindo

uma análise mais aprofundada das estruturas, sistemas e valores que interagem no objeto estudado.

Considerando que a pesquisadora é servidora efetiva do órgão e em vista ao distanciamento entre objeto e pesquisador, a observação foi realizada no mês de novembro de 2022, período de férias da servidora junto à instituição, entre os dias 01 e 30 de novembro de 2022, período em que a pesquisadora compareceu ao órgão para observar a dinâmica de funcionamento e interação dos servidores e analisando a política de atendimento sem está com ela envolvida.

O período de um mês foi escolhido em razão das atividades do CAJUC serem desenvolvidas em blocos mensais. A previsão e planejamento das atividades feitas pelo órgão ocorrem mês a mês considerando o calendário de atividades da Prefeitura de Camaçari, Secretaria de Desenvolvimento Social e do Poder Judiciário. Por exemplo, no mês de Dezembro a PMC promove a ação da cesta de natal.

Ação em que são distribuídas cestas natalinas para os munícipes cadastrados nos programas assistenciais da prefeitura. Bem como é o período que antecede chamado o recesso forense, período compreendido entre 20 de dezembro de um ano a 20 de janeiro do ano subsequente em que, segundo o art. 220 do Código de Processo Civil, não corre prazos nem são realizadas audiências ou sessões de julgamento.

Nos dias que antecede o recesso forense são designadas mais audiências que as habituais e os servidores se concentram na finalização dos projetos desenvolvidos ao longo do ano. Assim, no mês de dezembro, não há no CAJUC agendamento de casos novos, apenas se trabalha com as consultas e orientações processuais, além das audiências e respostas aos prazos.

Daí que a escolha do período de um mês para a pesquisa de campo foi feita em virtude dessa agenda da PMC, SEDES e Poder Judiciário; eis que o calendário desses órgãos interfere nas atividades desenvolvidas no CAJUC, sendo, portanto, o mês de novembro tempo em que todos os serviços prestados pelo CAJUC estão em pleno funcionamento. Ademais, como informado, trata-se do período de férias da servidora/pesquisadora permitindo uma observação isenta de atuação ou intervenção.

#### **4.2.2 Mecânica da observação**

Esse tópico será dividido em três partes: a) a descrição do local em que o CAJUC presta seus serviços; b) a descrição dos servidores que lá atuam, e, c) a descrição do serviço realizado. Importante desde já pontuar que nessa observação não foram realizadas entrevistas e/ou nenhuma abordagem com seres humanos a justificar a apresentação deste trabalho ao Comitê de Ética. Foi solicitada apenas autorização a Secretaria de Desenvolvimento do Município autorização para a realização da observação e aposição dos dados neste trabalho (em anexo).

#### 4.2.2.1 Descrição do *Lócus*

O CAJUC está localizado no primeiro andar prédio da SEDES - Secretária de Desenvolvimento Social – na rua Eixo Urbano Central, S/N - Centro, Camaçari - BA, 42800-110, em frente à linha do trem.

O acesso se dá por meio de elevador ou por escada. Ao chegar ao andar, observa-se uma recepção que atende aos demais órgãos do andar; além do CAJUC está localizada a Coordenadoria da Igualdade, a gestão patrimonial da SEDES e a gestão do trabalho da SEDES.

A recepção tem cadeiras confortáveis, janelas que não se abrem em sua totalidade, mesa com café e água, sendo separada dos demais órgãos que ali se situam por uma porta. Ao adentrar por ela, verifica-se uma sala com a recepção do CAJUC.

É um espaço dividido por uma meia parede que separa a recepção dos computadores dos estagiários. A recepção tem lugar para três servidores com computador para cada um deles, e uma impressora multifuncional que serve a todos os órgãos do andar. O local onde ficam os estagiários possui armários, dois computadores, frigobar e máquina de café.

Após a recepção, tem-se a sala da coordenação e mais três salas de atendimento. Totalizando quatro salas de atendimento mas apenas duas com computadores.

#### 4.2.2.2 Descrição da equipe

A equipe que presta serviço no CAJUC é composta por servidores efetivos, servidores comissionados e estagiários de Direito e de Administração.

Em novembro de 2022, o CAJUC era composto por 04 (quatro) servidores efetivos, dos quais dois deles são concursados no cargo de advogado e dois no cargo de técnico administrativo. Atualmente, em 2023, são apenas três servidores, tendo ocorrido a transferência de um dos servidores concursado para o cargo de advogado.

Existia no órgão, em novembro de 2022, seis servidores comissionados atuantes como assessores jurídicos. São servidores bacharéis em Direito, com carteira da ordem, mas que não podem atuar como advogados no órgão, visto que não foram aprovados em concurso público para exercer a função de advogado público a teor das disposições legais anteriormente informadas. São cargos de livre nomeação e exoneração.

O CAJUC tem nove estagiários de Direito e uma estagiária de administração. Os estagiários tem um contrato de um ano renovado por mais um ano. A título de pessoal, pode-se indicar também uma servidora da SEDES que atua na recepção do andar e o pessoal de apoio – limpeza e segurança.

#### 4.2.2.3 Descrição do Serviço

O Cajuc é composto por quatro grupos distintos de serviços: serviços de advocacia, o agendamento, o administrativo e as ações.

Os serviços de advocacia são atividades típicas de um escritório de advocacia com atendimento de clientes, que no CAJUC são chamados de assistidos, a confecção de peças jurídicas decorrentes desse atendimento, a respostas aos prazos publicados no diário oficial, plantão de atendimentos para consulta processuais e orientações jurídicas e a participação em audiências de mediação, conciliação e instrução. Especificado a diante.

O agendamento é o serviço de confecção das agendas dos servidores para atendimento da população. Esse serviço é posto como à parte da advocacia e administrativo, pois o agendamento de um assistido não é simplesmente a colocação do nome do interessado na agenda de um advogado. O serviço, que é coordenado por uma servidora efetiva bacharel em direito, consiste na oitiva ativa da pessoa que busca atendimento pelo órgão. Trata-se, em verdade, de um primeiro atendimento em que o usuário é ouvido de forma ativa de modo a identificar as suas demandas, verificar se a solução das suas questões perpassa pelos serviços do

CAJUC e, em caso positivo é agendado o seu atendimento com o advogado e, em caso negativo é encaminhado para os serviços de proteção municipal ou outros serviços dentre os quais a própria Defensoria Pública.

O serviço administrativo é coordenado por uma administradora que realiza a gestão interna com a confecção dos ofícios e circulares internas, controle e gestão do almoxarifado, gestão de pessoal, supervisão de atendimentos com controle do arquivo e gestão do *software* que realiza a gestão dos serviços de advocacia.

E, por fim, o quarto bloco de atividades do CAJUC que são as ações sociais que o órgão realiza. É nesse ponto que as atividades dele se diferenciam das realizadas pela Defensoria Pública. É no exercício dessas funções que fica evidenciada a atuação do CAJUC como órgão de política social. Foram identificadas cinco ações: o “CAJUC até você”, “o CAJUC no Centro POP”, o “CAJUC nos Conselhos Tutelares”, os mutirões de conciliação e a participação nos eventos promovidos pelos órgãos integrantes da proteção básica e especial do município.

A ação denominada “Cajuc Até Você” há uma descentralização dos serviços prestados pelo órgão. No caso, trata-se de uma ação na qual os serviços do Cajuc são prestados nos centros de referência de assistência social (CRAS) do município de Camaçari, em dias previamente designados e amplamente divulgados pela administração municipal, em sites oficiais, imprensa local e redes sociais. Tal serviço é prestado em todos os Cras do município que possui uma vasta extensão territorial compreendendo lugarejos como Jacuípe e Barra de Pojuca.

Da mesma forma, ocorre com o CAJUC no Centro POP, o CAJUC nos Conselhos Tutelares, os servidores são deslocados para esses órgãos para prestar os serviços de advocacia praticados pelo órgão e o serviço de educação para e pelos direitos humanos. Como assim?

Foi acompanhado a visita da servidora do CAJUC ao CRAS localizado no bairro de Nova Vitória e no bairro de Abrantes. Observou-se que, antes de iniciar o atendimento da população, o servidor de CAJUC conversa com a equipe integrante do CRAS que relatam algumas demandas aos servidores do CAJUC em busca de orientação, por exemplo, a quem encaminhar, se ao próprio CAJUC ou a outro órgão como Defensoria Pública, Ministério Público, Delegacia, ou ainda, os servidores, por exemplo, tiram dúvidas jurídicas surgida ao longo do atendimento.

Ainda dentro desses locais é praticado o que os assistente sociais chamam de sala de espera. É realizada uma conversa com a população usuária daquele

serviço em que são passadas informações a respeito de seus direitos fundamentais e tirada às dúvidas da população nesse sentido. Exemplo de alguns assuntos que foram abordados nessas visitas: a) se um dos conjugues pode sair de casa e ainda assim ter o direito de meação do bem; b) até quando é devida uma pensão alimentícia, a partir de que idade é obrigatório a criança começar a estudar, quando a mulher pode casar, c) se a mãe doa um terreno para um dos filhos como garante que os outros vão respeitar; d) qual a diferença entre os regimes de casamento e as implicações práticas.

Pelo que foi visto, trata-se de uma dinâmica em que há uma participação efetiva da população que encaminha uma série de questões aos servidores do CAJUC e, principalmente, se observou que muitas dessas questões acabam por evitar futuras demandas judiciais bem como futuros litígios; eis que dúvidas são tiradas para evitar problemas.

Os mutirões de conciliação estão em fase de implementação. Foi verificado tratativas administrativas para realização de um curso de capacitação para mediação extrajudicial de conflitos.

E a participação dos servidores do CAJUC nos eventos promovidos pelos órgãos integrantes da proteção básica e especial do município, como por exemplo, Isso permite uma maior integração dos servidores com a população usuária do serviço, estreitando relações o que se torna de grande valia na compreensão do objetivo dessa ou daquela família ao propor uma demanda judicial. Pois, como se verificou no acompanhamento de um atendimento em que os conjugues brigavam em relação aos bens.

O casal possuía dois bens em bairros diferentes e discutiam porque tanto a mulher como o marido queriam ficar com o imóvel localizado no bairro A e não com o imóvel localizado no bairro B. O servidor conhecia as partes de uma sala de espera realizada no CRAS em que eles são usuários e entrevistou no sentido de venda do imóvel do bairro B e compra de outro imóvel no bairro A, pois a vida social daquela família sempre foi no bairro A.

A população usuária do serviço do CAJUC é composta de pessoas vulneráveis em sentido amplo e estrito, ou seja, são em sua maioria pessoas pobres, baixa ou nenhuma renda, de baixa e até nenhuma escolaridade (prevalecendo ensino básico e acessível através da esfera pública), sem conhecimentos sobre

seus direitos, arraigadas em mitos e crenças jurídicas que diferem por completo do texto legal.

As famílias são compostas por pessoas negras, chefiadas em sua totalidade por mulheres que ingressam em demandas judiciais em busca de pensão alimentícia, regularização da guarda de filhos e interdição de membros da família.

Percebeu-se que essas pessoas não conseguem, ou tem muita dificuldade em compreender o processo pelo qual estão passando, como também não conseguem entender a extensão dos seus direitos e se posicionar diante deles. Elas dão poderes decisórios aos advogados que ultrapassam a consultoria ou assessoria jurídica. Com o descrito os cinco blocos de atuação do CAJUC, passa-se a descrever a atividade jurídica prestada pelo órgão.

As demandas judiciais propostas pelo CAJUC, dentre várias são o divórcio consensual e litigioso, conversão de separação em divórcio, pensão alimentícia, ação de guarda, ação de adoção, ação de inventário consensual e de alvará, dissolução de união estável (cumulada ou não com o Reconhecimento da união, inclusive, pôs morte), retificação de registro público e ações de consumo contra as empresas Embasa e Coelba em casos de corte de serviços ou cobrança indevida.

Não há nenhuma lei que limite a atuação a essas ações, essa limitação ocorre por força de organização interna e pelo quantitativo de servidores efetivos com bacharelado em direito e com carteira da Ordem dos Advogados do Brasil. Isso porque para a participação em audiências e protocolo das peças processuais é exigido a aprovação em concurso público para o cargo de advogado do município e a inscrição na OAB para realização de atos próprios de quem tem capacidade postulatória. Em 2022 o órgão continha com duas servidoras efetivas que atendiam a esses critérios e em 2023 com apenas uma!

Com a pandemia de Covid-19 foi implementado do serviço de plantão on line através do WhatsApp Business (3644-5730) e outro WhatsApp Business que funciona como Central de Agendamento (71) 8135-5297.

O plantão é o serviço de orientação e consulta processual à população. No caso da consulta processual, esta deve ser feita apenas para os processos patrocinados pelo órgão. Atualmente, o plantão é prestado de forma online, presencial e por telefone, mas é orientado aos assistidos que preferencialmente entre em contato através do WhatsApp em razão da facilidade e do custo com

deslocamento. O plantão ocorre diariamente de segunda à sexta das 8hs às 16hs e possui mais de um atendente por turno que trabalham em regime de escala.

O atendimento é por ordem de chamada em livre demanda: quem fala primeiro é atendido primeiro. Observa-se que todos àqueles que falam dentro do horário de atendimento são atendidos, independente do horário de retorno por parte do órgão, ou seja, ainda que o horário de funcionamento da Prefeitura seja até as 17hs, os servidores que trabalham no plantão de atendimento ultrapassam o horário para atender todos àqueles que solicitam atendimento, daí porque trabalham em regime de escala. Aquelas pessoas que falam fora do horário de atendimento não são atendidas.

O agendamento, como relatado linhas acima, é a atividade de confecção da agenda de atendimento dos servidores. Ele ocorre através da Central. Na Central, além da oitiva ativa feita pelos servidores, é na Central que se tem as informações sobre documentos necessários se ainda há vagas ou não, bem como é onde é feito o controle das agendas, se há a necessidade de remarcação de algum atendimento ou não.

A agenda não fica aberta o mês inteiro. Isso porque, sempre que são abertas em mais ou menos em dois ou três dias todas as vagas são preenchidas. A data em que a agenda vai abrir é nomeada de “Agendamento”, que ocorre uma vez por mês. O servidor que trabalha no agendamento disponibiliza sua agenda para os servidores que irão agendar e quantidade média de vagas no mês é de 42 (quarenta e duas) vagas por advogado, que totalizam 14 (catorze) atendimentos novos na semana.

Como relatado no início desse capítulo, o CAJUC trabalha em blocos de mês. Nas três primeiras semanas do mês os servidores trabalham atendendo as pessoas agendadas e na última semana do mês é realizado o agendamento para o mês posterior e os servidores que estariam atendendo os agendados se dispersam pelos CRAS, Centro Pop e Conselho Tutelar do município para prestar os serviços descritos acima – as ações.

São equipes distintas que realizam funções distintas. Assim, aqueles que atendem os agendados e vão para essas ações não são os mesmos servidores que trabalham no plantão de atendimento – consulta processual – nem no peticionamento – prazos e petições intermediárias decorrentes do plantão. O plantão

de atendimento e o peticionamento são serviços ininterruptos, não param nem durante o período de recesso forense.

Ainda foi observado durante esse mês a existência de uma categoria de usuários denominada de encaminhados. Os encaminhados são aquelas pessoas, que como o nome denota, são encaminhadas pelos demais órgãos da Prefeitura e/ou Poder Judiciário e Poder Legislativo municipal para atendimento pelo órgão, munidas de carta de encaminhamento em razão da urgência/emergência da situação fática vivida por eles que demanda um atendimento preferencial e imediato pelo CAJUC. Esses encaminhados são agendados conforme a disponibilidade do servidor encarregado pelo atendimento. Ou seja, existe um servidor encarregado em realizar só esses atendimentos emergenciais.

Ainda dentro da atuação do CAJUC tem a participação em audiências – mediação, conciliação e instrução. Desde o final de maio de 2020, as audiências vêm sendo realizadas por meio do aplicativo LIFESIZE do Tribunal de Justiça da Bahia.

O que foi observado é que para cada ação nova protocolada (encaminhada ao Judiciário) é necessário o serviço de um servidor para realizar o cadastro do processo e das partes (Autor e Réu) junto ao sistema específico de audiências do TJBA e cadastro também das partes no aplicativo do Tribunal para efetivar a inclusão do processo em pauta de audiência, bem como para explicar aos usuários como manusear o aplicativo que permitira a realização da audiência via videoconferência. Nessa linha, o servidor responsável pelas audiências se encarrega também de ligar para as partes com antecedência para lembrá-las e/ou avisá-las da audiência.

Os prazos processuais, aquelas publicações feitas no diário oficial em razão das decisões judiciais chegam até os servidores do CAJUC através de um *software* de gerenciamento de escritório contratado pela PMC. Dentro do CAJUC existe um setor que trabalha somente com os prazos. Uma vez por semana, o responsável por ele cataloga todos os prazos publicados na semana anterior, ou seja, todas as publicações em nome da advogada efetiva integrante do órgão e dividi-os entre servidores atuantes. Os mesmos irão verificar o inteiro teor das publicações e irão cumpri-las. O prazo de cumprimento é de uma semana.

O CAJUC adquiriu em razão de decisão judicial local prazo em dobro nas suas manifestações junto à justiça local, é dizer, nos órgãos da comarca, não possuindo tal prerrogativa junto ao TJBA, por exemplo.

Assim, quando é necessário o ingresso com recursos, o prazo para interposição e os de processamento do processo junto à segunda instância são prazos simples e iguais a qualquer outro escritório de advocacia.

Em decorrência da exigibilidade dos servidores efetivos poderem praticar as atividades típicas de quem possui capacidade processual postulatória, somente uma advogada pode exercer tais funções. Em decorrência, contudo, do volume de processos, manifestações processuais e iniciais a serem protocoladas, foi criado um setor de protocolo que atualmente consta com a atuação de quatro servidores responsável pela correção e padronização das petições, verificação dos requisitos de atendimento, protocolo com assinatura digital das ações e petições e abertura de pasta junto ao arquivo digital do órgão localizado no *software* que faz o gerenciamento das atividades jurídicas do setor.

O CAJUC participa de todas as audiências designadas, mesmo aquelas em que por lei é facultada a dispensa da participação do advogado, como as de mediação. As audiências acontecem de segunda a quinta das 8hs às 17hs e necessariamente, atualmente, somente uma servidora pode realiza-las. Interessante à ressalva de que a mesma servidora que detém a exclusividade da participação em audiências é a mesma que tem a exclusividade da assinatura digital das manifestações processuais do órgão, bem como, atualmente é a mesma servidora que exerce a coordenação do órgão.

Em relação ao aparelhamento tecnológico do CAJUC, atualmente, o órgão conta com a utilização de contas de *WhatsApp Business*, *software* de gerenciamento de escritório de advocacia e nuvem de arquivos.

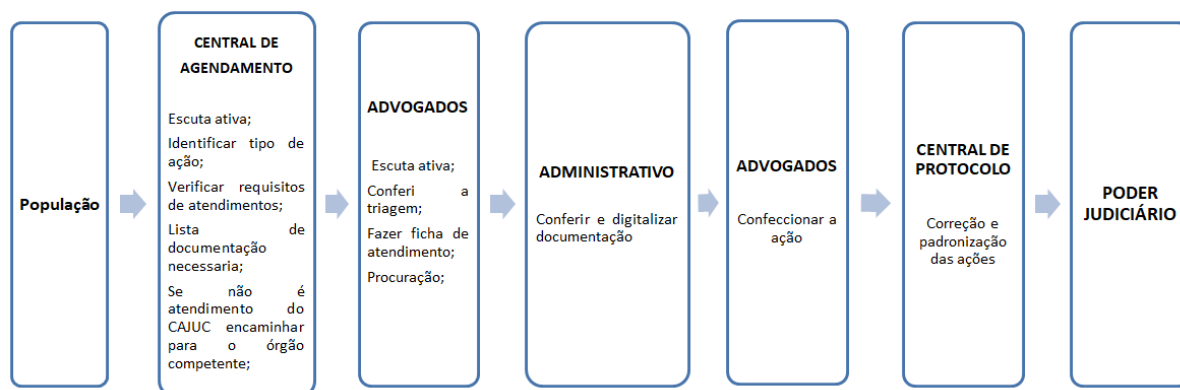
O CAJUC atua com a utilização de dois números de *WhatsApp Business* oficiais, um para o plantão online e outro para o agendamento, mas ainda existem outras contas *WhatsApp Business* com os servidores para comunicação com as partes e para realização de audiência. A recomendação que é passada para os servidores é de não utilizar o telefone particular para assuntos do CAJUC. Desses números, apenas dois são corporativos cedidos pela PMC, os demais, os próprios servidores compram o *chip* e utilizam apenas para prestar serviço do órgão.

O *software* de gerenciamento de escritório é o local onde estão depositadas os arquivos dos assistidos pelo órgão, em pastas *online* que funcionam como verdadeiros prontuários eletrônicos de atendimento, nos quais devem ser arquivadas todas as informações decorrente dos atendimentos. Tal *software* gera um *login* para cada servidor que pode acessar de qualquer computador com acesso à internet, bem como através de aplicativo para *smartphone*. O cadastramento de usuários e gerenciamento dos tipos de *login* de acesso (existem níveis diferentes de *login*) é feito pelo setor administrativo do CAJUC, atualmente, uma servidora efetiva e uma estagiária de administração. Esse software é pago pela PMC.

É utilizada uma nuvem – Dropbox – como arquivo do CAJUC. O órgão não possui arquivo físico, mas arquivo digital no qual, assim como o software, os servidores podem acessar as pastas, contendo, todo o processo e as manifestações processuais e essa nuvem contém pastas divididas por setor. Por exemplo, a equipe do protocolo tem as pastas das petições recebidas, em correção, corrigidas, daquelas que aguardam alguma documentação que faltou durante o atendimento e daquelas protocolos com o respectivo protocolo. Aqui também existem níveis diferentes de acesso, mas diferente do *software* é a coordenação do órgão que arca com as custas desse sistema.

O fluxograma de atendimento de um usuário que vai gerar um processo novo foi resumido na figura 03.

Figura 3 – Fluxograma de atendimento



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A população entra em contato com a Central de Agendamento que faz a escuta ativa. Verificando que se trata de demanda de competência do CAJUC,

agenda para um dos servidores com bacharelado em Direito. O servidor atende a pessoa e/ou família, faz uma nova escuta e indica a solução para aquela situação. Normalmente, acaba gerando a interposição de uma ação judicial.

Para interposição de uma ação são necessários alguns documentos. Essa lista é previamente disponibilizada ao usuário quando do contato com a Central de Agendamento que faz a leitura e interpretação de toda a lista de documento solicitada para a interposição da ação. Assim, quando o servidor atende o usuário e verifica que será necessário a interposição de uma ação, ele faz a ficha de atendimento, a procuração e a coleta desses documentos.

Esses documentos são encaminhados ao setor administrativo para conferência e digitalização. Logo no início dessa descrição, foi apresentado como função do administrativo a supervisão do atendimento. A ação consiste justamente nessa etapa aqui descrita e o servidor encarregado por ela digitaliza os documentos e encaminha para o advogado que irá confeccionar a ação e entrega um comprovante de atendimento que ao usuário.

Nesse comprovante contém as regras de atendimento do CAJUC – constantes na ficha de atendimento – bem como o nome do advogado que atendeu a pessoa, com a data do atendimento e a indicação do dia que deve o usuário entrar em contato com o plantão de atendimento para saber do andamento do processo. Normalmente, é dado o prazo de 30 dias entre a data de atendimento e a data de protocolo da ação.

Esse prazo dilatado se dá porque o advogado irá confeccionar a peça processual cabível e encaminhar à Central de Protocolo que irá fazer a correção e padronização das ações e proceder o protocolo junto ao Poder Judiciário iniciando o processo judicial. Após o protocolo é aberto pasta no software de gerenciamento.

O atendimento dos encaminhados se processa da mesma forma com a diferença deles não passarem pelo agendamento, sendo diretamente encaminhados aos advogados para atendimento. A partir do protocolo das ações, são os usuários orientados a uma vez por mês entrar em contato com o plantão de atendimento para saber o andamento processual, bem como a sempre deixar suas informações cadastrais como telefone e endereço atualizadas junto ao órgão.

Todo o controle e gestão é feito através de relatórios e reuniões periódicas com toda a equipe e setORIZADAS.

## 5 CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto a respeito da legitimação do CAJUC como mais um instrumento público de acesso à justiça diante da essencialidade do serviço prestado pelo órgão no amparo da população vulnerável de Camaçari, tece-se algumas conclusões acerca do seu papel e dos indicativos relevantes e anunciativos destacados ao longo desta pesquisa.

O Brasil, país periférico de modernidade tardia, não vivenciou o estado do bem estar social, de forma que os direitos fundamentais enumerados e enunciados na Constituição Federal ainda estão em processo de efetivação. É através do reconhecimento dos direitos dos cidadãos pelas legislações nacionais e pela real efetividade e gozo deles que se mede o grau de desenvolvimento de um Estado e, nessa contextura, os direitos fundamentais funcionam como uma medida da democracia. Basta lembrar que histórica e juridicamente, os direitos fundamentais representam uma conquista dos cidadãos em face do Estado.

Entende-se como direito fundamental aquele em que o indivíduo carrega com ele pela sua condição humana, que se dimensiona no momento histórico no qual se vive - logo, é mutável, porque se desenvolve, mas não retrocede -, positivado em documentos estatais. O acesso à justiça é um direito fundamental social que instrumentaliza e garante a efetividade de outros pilares grafados nas garantias de igual hierarquia.

O acesso à justiça se traduz em um complexo sistema de direitos, que funciona como um guarda-chuva no qual o compõe e são dele decorrentes outros direitos e garantias, consistente em linhas gerais pelo direito de busca por uma prestação jurisdicional, mas que não pode ser resumido somente na prerrogativa do poder dever de levar uma demanda - violação, ameaça ou abuso do Direito - ao Poder Judiciário.

O acesso à justiça perpassa pela construção da própria ordem jurídica nacional quando envolve questões como, por exemplo, a efetividade de direitos fundamentais, proteção aos hipossuficientes, acessibilidade, celeridade, efetividade das decisões, garantia do contraditório e ampla defesa e etc.

Uma das finalidades do Estado é ser instrumento de efetivação de direitos. Nesse sentido, tanto os civis e políticos como os sociais exigem uma prestação por parte do Estado para assegurar o exercício, fruição e gozo deles, isso porque,

assegurar pelo Estado uma liberdade política implica uma prestação por parte desse dele, haja vista que não se assegura liberdades se omitindo; em contraponto, deve-se agir para que o indivíduo tenha o exercício de sua liberdade assegurada.

Nessa linha de pensamento, surge a dialética latente da questão social brasileira e, falar sobre ela é discutir a relação entre as classes sociais, entre os grupos étnicos; analisar suas consequências para a economia nessas classes, dentre outros apontamentos. Urge, portanto, a necessidade de políticas públicas para asseverar o exercício de direitos e amenizar as desigualdades, efetivando, portanto, a igualdade em sua vertente material.

O acesso à justiça como instrumento de política pública social é, desse modo, a promoção da ordem jurídica justa enquanto valor e a efetivação da real cidadania decorrente da junção entre o ordenamento jurídico e o social. A privação de direitos acarreta na exclusão social, um não pertencimento a sociedade de alguma maneira; na perda da condição de ser sujeito de direitos.

A Defensoria Pública veio, portanto, para consagrar o modelo público de promoção do acesso à justiça. O órgão passa a existir a partir da Constituição Federal de 1988 como um serviço público essencial, verdadeiro instrumento da materialização do acesso à justiça, concretizador da tríade igualdade, dignidade da pessoa humana e vulnerabilidade. Em que pese o fortalecimento da Defensoria Pública com as inúmeras emendas constitucionais com essa finalidade, o fato é que a sua presença é ainda incipiente nos rincões do Brasil.

Dessa forma, em alguns municípios, o poder público local instituiu órgãos com a finalidade de prestar atendimento jurídico à comunidade vulnerável e por esse movimento, a Prefeitura Municipal de Camaçari de forma legal e constitucional, em atenção às normas constitucionais a respeito do pacto federativo e distribuição de competências, criou o CAJUC, órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES, instituído pela Lei Municipal nº 758/2006, regulamentada em 2023 pela Lei nº 1.791/2023.

Após a análise dos dados coletados pela pesquisa empírica, verificou-se que o fato dos advogados do CAJUC serem servidores efetivos integrantes da administração direta municipal há uma maior participação e atuação dos profissionais junto aos demais órgãos de proteção básica e especial do município, fato que propicia uma maior integração entre esses órgãos e aumenta a proteção ofertada a população vulnerável.

Os advogados do CAJUC, diferente do que ocorre com os Defensores Públicos, não acumulam comarcas e nem estão sujeitos à promoção que os tirem dela, isto que os torna referência para população, assegurando a máxima constitucional da continuidade do serviço público. Essa inamovibilidade favorece também maior conhecimento e domínio dos usos e costumes locais, propiciando a adequação da linguagem jurídica a realidade sócio cultural do município.

Foi verificado também como decorrência da limitação territorial empírica dos advogados do CAJUC a possibilidade dos mesmos de participar de todas as audiências de mediação e conciliação dos processos em que atuam. Fala-se em limitação territorial empírica porque, pelas leis institucionais a competência do Cajuc é ampla, mas por uma questão de organização interna, os advogados especializaram o serviço nas ações de competência da vara de família.

Ademais, o patrocínio em ações que são remetidas a outras comarcas por questão de competência acaba por inviabilizar a prestação do serviço, dado o reduzido número de advogados e a falta de estrutura operacional para o deslocamento do servidor, que teria que fazer em seu carro próprio e as suas custas. Nesses casos, de competência territorial em outra comarca, as ações são encaminhadas a Defensoria Pública.

Foi verificado empiricamente a necessidade de uma equipe multidisciplinar (psicólogos e assistentes sociais) para, por exemplo, fazer o acolhimento e escuta inicial e informar sobre outras formas de proteção existente no SUAS (Serviço Unificado de Assistência Social), bem como sobre benefícios assistenciais e/ou previdenciários a que o assistido teria direito, como também é chamado a atenção o fato dos servidores concursados para o órgão terem, de acordo com o edital, carga horária de 30h (trinta horas semanais) e não de 40h (quarenta horas semanais).

Todos os servidores efetivos tem extensão de carga horária de 30h (trinta horas) para 40h (quarenta horas), mas, infelizmente, essa extensão fica sujeita a decisão do Chefe do Executivo, um ponto passível de análise que foi observado como prejudicial ao desenrolar do serviço, visto que afeta diretamente a continuidade do mesmo é o baixo número de servidores efetivos integrantes do órgão, atualmente, em 2023, apenas três servidores efetivos; um servidor responsável pelo agendamento, outro pelo setor administrativo e outro que acumula todas as funções jurídicas e funções de direção e gestão.

Resta saber, portanto, demonstrado nesse trabalho, que a criação de serviços locais municipais, voltados ao atendimento e amparo das comunidades vulneráveis está em consonância com a legislação pátria e deve, portanto, ser incentivado pelo Poder Público.

A presença de tais serviços não minimiza ou descaracteriza a importância da Defensoria Pública no Sistema de Justiça brasileiro, ao contrário, trata-se de ofício que se justifica e legitima pela essencialidade da função desempenhada na efetivação dos direitos sociais, da dignidade da pessoa humana, da assistência social e pelo aprofundamento nas discussões sobre a questão social brasileira, com direção e contextura na eficácia dos direitos fundamentais e garantia do mínimo existencial.

## REFERÊNCIAS

A POBREZA E SUAS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL: uma das expressões da questão social na atualidade. **VI seminário Cetros**, 2018.

Disponível em: <

[https://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos\\_completos/425-49348-26062018-230226.pdf](https://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/425-49348-26062018-230226.pdf) >. Acesso em 10 de fev 2023.

AGENDAMENTO PARA ATENDIMENTO NO CAJUC INICIA NESTA TERÇA (25).

**Prefeitura Municipal de Camaçari**, 2022. Disponível em <

<https://www.camacari.ba.gov.br/agendamento-para-atendimento-no-cajuc-inicia-nesta-terca-25/>>. Acesso em: 27 de setembro de 2022.

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. (Tradução) Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

BAHIA, **Constituição do Estado da Bahia** (1989). Bahia: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia: Editora RCN, 2004.

BARROS, G. F. de M. **Defensoria pública: lei complementar nº 80/1994**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspoivm, 2012.

BELLINI, M.I. B. et.al. **Políticas Públicas e Intersetorialidade**.

<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/v24.pdf>. Acesso em 27/05/2020.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRAGA, L. M. N.; LIBERATO, G. T. C. **Defensoria Pública como garantia institucional dos Direitos Fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade**. Revista da Defensoria Pública da União, n. 15, p. 115-134, 2 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 20\_\_

BRILHANTE, L. S. de F. **Política pública de acesso à justiça: Estado da arte e atuação da Defensoria Pública estadual em Pelotas/RS**.

<https://wp.ufpel.edu.br/jbs/files/2017/08/L%C3%ADgia-R.-Expandido.pdf> Acesso em 09/03/2022.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, V. R. S. **Violência(s) sobreposta(s): Contextos, tendências e abordagens num cenário de mudanças**. In: DIAS, Isabel (Org.). **Violência doméstica e de gênero**. Lisboa: Pactor, 2018, pp. 97-122.

COHN, A. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil.**

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000400008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000400008). Acesso em 25/05/2016

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de Direito Constitucional.** 16ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Juspodivm 2022.

CRUZ, E. Costa. **A Defensoria pública como ator político: causas fundamentos e efeitos.**

[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42532/Defensoria\\_P\\_blica\\_como\\_a\\_tor\\_pol\\_tico\\_\(RJ\).pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42532/Defensoria_P_blica_como_a_tor_pol_tico_(RJ).pdf) Acesso em 09/03/2022.

DALLARI, D. de A. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 22 ed. Atul. São Paulo: Saraiva2001

DIMENSTEIN, G. **O cidadão de papel** : a infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil. 24.ed. São Paulo : Ática, 2012

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério.** 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

ENTENDA como os ricos ficaram mais ricos na pandemia. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 06 de nov. de 2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/entenda-como-os-ricos-ficaram-mais-ricos-na-pandemia.shtml>. Acesso em 10 de fev. de 2023.

ESTÊVÃO, C. V. **Democracia, Direitos Humanos e Educação. Para uma perspectiva crítica de Educação para os Direitos Humanos.** Revista Lusófona de Educação, [S.l.], v. 17, n. 17, p. 11-30, aug. 2011a. Disponível em:

<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/2361>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FENSTERSEIFER, T. **Defensoria Pública na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Forense 2017.

FIORI, J. L. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises.** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, s.d. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.**4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

GOMES, G. de M. **Políticas públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional: base legal e elementos formadores.** Curitiba: Juruá, 2015.

GOUART, L.; SANTOS, P. R. S. **A norma de direito fundamental na teoria de Robert Alexy.** Direito Izabela Hendrix, Belo Horizonte, vol. 9, nº 9, novembro de 2012. p. 12-27. Março,2023.

IAMAMOTO, M.V. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais.** Ser Social, 2013.

IANNI, O. **O pensamento social no Brasil**, Edusc.2004.

KURZ, R. Os paradoxos dos Direitos Humanos: inclusão e exclusão na modernidade. **Revista Eletrônica Exit.** (Trad.) Luis Repa, 2003. Disponível em: <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz116.htm>> Acesso em 16 mar. 2022.

MAIA, M C. **Defensoria pública democracia e processo.** 1ª Ed. São Paulo: Tirante Lo Blanch, 2020.

MONNERAT. G. L.; SOUXA, R.G. **Intersetorialidade e Políticas Sociais: contribuições ao debate contemporâneo.**

[http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35\\_intersetorialidade....pdf](http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35_intersetorialidade....pdf) . Acesso em 10/06/2016

MORAES, A. de. **Direito Constitucional.** 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTA, L. E. **O acesso à Justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.**

<https://www.scielo.br/j/cebape/a/Tjxh4Dr3kHWSmkwxvHfqjYG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de março de 2022.

OLIVEIRA, A. G. de. **Filosofia do Direito.** São Paulo: Saraiva, 2012.Z, 2022

PEDROSO, João; BRANCO, Patrícia; CASALEIRO, Paula. **As mutações do acesso à lei e à justiça na União Europeia** - o estudo de caso da justiça da família em Portugal. Coimbra: FCT/CES, 2010.

\_\_\_\_\_, João; TRINCÃO, C.; DIAS, J. P. **Por caminhos da(s) reforma(s) da Justiça.** Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

\_\_\_\_\_, João. **Acesso ao Direito e à Justiça: um direito fundamental em (des)construção.** O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças. Tese (Doutoramento) em Sociologia do Direito e da Administração. Universidade de Coimbra, 2011.

\_\_\_\_\_, João. **Acesso ao(s) direito(s) e à justiça(s) da família e das crianças em Portugal: uma “rede” fragmentada.** Revista Cronos, v. 16, n. 1, p. 62-82, 22 fev. 2017.

PEREIRA, K.Y de L.; TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersectorialidade na política de assistência social.**

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12990/9619>. Acesso em 11/07/2020

PEREIRA, P. A.P. **A questão da interdisciplinaridade e da Intersetorialidade -- A intersectorialidade das Políticas Sociais na perspectiva dialética.** In: Monnerat.

G.L. ALMEIDA, N.L.T; SOUZA, R.G. A Intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais Campinas, S.P: Papel Social, 2014. p. 23-39.

\_\_\_\_\_, A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. S.P: Cortez, 2000

\_\_\_\_\_. **Política Social**. Disponível em <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13423>. Acesso em 11 de mar. de 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI, disponível em < <https://www.camacari.ba.gov.br>>. Acesso em: 22 de outubro de 2022.

RODRIGUES, L. de O. **Justiça social**; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/justica-social.htm>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

ROSSINI. N. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações**.

RUIZ, I. A. Princípio do Acesso à Justiça. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, 2022. Disponível em:< [SAMPAIO, M. \*\*O conteúdo essencial dos direitos sociais\*\*. São Paulo: Saraiva, 2013.](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-2/principio-do-acesso-justica#:~:text=%E2%80%9CAcesso%20%C3%A0%20Justi%C3%A7a%20ou%20mais,previsto%20para%20alcan%C3%A7ar%20esse%20resultado.></a>. Acesso em 20 de outubro de 2022.</p></div><div data-bbox=)

SANDEL, M. J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

SANTOS, B. de S. **A filosofia à venda, a doura ignorância e a aposta de Pascal**. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A\\_filosofia\\_a\\_venda\\_RCCS80\\_Marco2008.pdf](https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A_filosofia_a_venda_RCCS80_Marco2008.pdf). Acesso em 23 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Novos estud. – CEBRAP -São Paulo- n. 79, pp. 71-94, nov. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 26 out. 2020.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SIGNIFICADO DE QUESTÃO SOCIAL. **Significados**. 2023. Disponível em:< <https://www.significados.com.br/questao-social/> > Acesso em 10 de fev. de 2023.

SILVA, J. A. **Acesso à justiça e cidadania**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47351/45365>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

\_\_\_\_\_. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, n. 212, 1998, p. 89-94.

SEDES PROMOVE CAJUC ATÉ VOCÊ NAS UNIDADES DO CRAS A PARTIR DO DIA 22/2. **Nossa Metrópole**. Camaçari 17 de fevereiro de 2022. Disponível em <<https://nossametropole.com.br/2022/02/17/sedes-promove-cajuc-ate-voce-nas-unidades-do-cras-a-partir-do-dia-22-2/>>. Acesso em 22 de outubro de 2022.

SOARES JR., N. R. **Cidadania e Acesso à Justiça - A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**/ Nilson Soares. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2005. Acesso em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp019765.pdf>>

SOARES, M. **Competência Legislativa Municipal: A expressão interesse local e a complexidade da repartição de competências**. Dissertação (Mestrado em Direito Público – Fundação Faculdade de Direito da Bahia, Universidade Federal da Bahia. Bahia, 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/user/Downloads/Competencia%20Legislativa%20Municipal%20-A%20express%C3%A3o%20interesse%20local%20e%20a%20complexidade%20da%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20competencia.pdf>>. Acesso em 23 de outubro de 2022.

SCHWARTZ, G.; ALMEIDA DA COSTA, R. **André-Jean Arnaud e sua contribuição para a sociologia do direito brasileira**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 3, 26 jan. 2017.

SPOSATI, A. de O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 12 ed. São Paulo: Cortez 2014.

WOLKMER, A.C. **As Necessidades Humanas como Fonte Insurgente de Direitos Fundamentais**. [http://domhelder.edu.br/veredas\\_direito/pdf/20\\_80.pdf](http://domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/20_80.pdf). Acesso em 28/07/2016