

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

---

*José Celso Martins\**

### *RESUMO*

O Estado democrático deve permitir amplo e irrestrito acesso à justiça e assim proporcionar ingresso de medidas judiciais e sua solução no menor tempo possível. O Estado brasileiro tem buscado atender a esse preceito com a criação de juizados especiais, procedimentos administrativos e privados de forma que se possa cumprir com a letra constitucional e proporcionar a pacificação de conflitos sociais de forma efetiva.

A complexidade das relações sociais e o dinamismo do mundo globalizado impõem novas medidas de solução de controvérsias e o Estado ainda não se encontra aparelhado suficientemente para atender essa demanda.

Cabe aos operadores do direito buscar alternativas e assim atender a sociedade que necessita de respostas quanto aos conflitos decorrentes das relações sociais.

*Palavras-chave:* acesso a justiça; alternativas; conflitos.

---

\* Mestre em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo. Advogado. Pedagogo.

REVISTA DA FACULDADE  
DE DIREITO

*ABSTRACT*

The democratic State must allow ample and unrestricted access to justice and thus to provide to ingression of judicial measures and its solution in the lesser possible time. The Brazilian State has searched to take care of to this rule with the creation of special courts, administrative procedures and private of form that if can fulfill with the constitutional letter and provide the pacification of social conflicts of form accomplishes. The complexity of the social relations and the dynamism of the globalization world impose new measures of solution of controversies and the State still does not meet equipped enough to take care of this demand. It fits to the operators of the right to search alternatives and thus to take care of the society that needs answers how much to the decurrent conflicts of the social relations. The democratic State must allow ample and unrestricted access to justice and thus to provide to ingression of judicial measures and its solution in the lesser possible time. The Brazilian State has searched to take care of to this rule with the creation of special courts, administrative procedures and private of form that if can fulfill with the constitutional letter and provide the pacification of social conflicts of form accomplishes. The complexity of the social relations and the dynamism of the globalization world impose new measures of solution of controversies and the State still does not meet equipped enough to take care of this demand. It fits to the operators of the right to search alternatives and thus to take care of the society that needs answers how much to the decurrent conflicts of the social relations.

*Keywords: access to justice; alternatives; conflicts.*

*INTRODUÇÃO*

Um Estado democrático de direito pressupõe a existência de amplo e irrestrito acesso à Justiça. Quando falamos de acesso à justiça, estamos falando também de sua real efetividade. Desta forma, devemos considerar as formas de acesso e os resultados que o Estado proporciona à sociedade

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

JOSÉ CELSO MARTINS

enquanto agente constitucionalmente responsável pela pacificação dos conflitos sociais.

O Estado tem ampliado o acesso à justiça com a criação de juizados especiais de pequenas causas, além de criar meios administrativos e privados de pacificação com a promulgação da lei de arbitragem. Todo esse esforço tem sido levado a efeito em resposta à complexidade das relações sociais e econômicas atualmente conhecidas em nossa sociedade.

A Constituição do Brasil garante a todo cidadão o acesso à justiça e que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV). Este artigo garante às pessoas que elas terão acesso ao Poder Judiciário e que suas pretensões e defesas serão sempre apreciadas.

Quando falamos da necessidade de ampliação do acesso à Justiça, devemos pensar em todas as medidas judiciais ou extrajudiciais que venham facilitar o acesso e promover a pacificação social. Nesse contexto, o Estado tem buscado muitas vias para atender a sociedade.

Assim, nos últimos anos assistimos a criação dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais e mais recentemente dos Juizados Especiais Federais. Também no campo administrativo o Estado tem provido a necessidade de pacificação com forte atuação do Procon, nas relações de consumo. Para questões trabalhistas, o Ministério do Trabalho, por meio de suas delegacias regionais, tem atuado na tentativa de resolução de controvérsias de forma extrajudicial.

Por fim, a Lei de Arbitragem (Lei 9.307, de setembro de 1996) veio para ampliar a possibilidade de pacificação dos negócios jurídicos que envolvam bens patrimoniais disponíveis, atendendo a complexidade de relações característica dos novos tempos e assim ampliar o acesso à Justiça e tratar com especialidade e agilidade a solução dos conflitos, resgatando a dignidade e ampliando a democracia e a cidadania do povo brasileiro.

REVISTA DA FACULDADE  
DE DIREITO

*JUIZADOS ESPECIAIS*

A Lei 9.099/95 instituiu os Juizados Especiais cíveis e criminais com o objetivo de promover a ampliação do acesso à Justiça. Tal iniciativa promoveu a criação de normas para que controvérsias de pequeno valor e de menor complexidade possam ser resolvidas com menos formalidade, atendendo mais rapidamente ao interesse das pessoas envolvidas.

A idéia básica do legislador foi a de desburocratizar e simplificar o processo, o que foi possível com a redução de atos processuais, a diminuição da possibilidade de recursos e a menor formalidade, chegando até a salientar que a presença do advogado não era indispensável para determinados tipos de litígio.

Outro objetivo é reduzir o tempo necessário para o atendimento ao jurisdicionado. Assim, com menos formalidade e menor número de recursos, mais rapidamente os conflitos serão dirimidos e a efetividade jurisdicional pode ocorrer.

Como dito anteriormente, quando pensamos no cumprimento, por parte do Estado, do acesso à Justiça, é preciso que se tenha em mente não somente a possibilidade de ingresso de ação. É preciso, principalmente, que se tenha a *efetividade* da prestação jurisdicional. O resultado almejado pelo jurisdicionado deve ser conhecido no menor tempo possível para que o Estado restabeleça o estado de paz social da qual é o responsável.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n. 9.099/95) vieram para substituir os Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei n. 7.244/84). Recentemente, foram instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, facilitando e ampliando o acesso à Justiça, em face dos entes públicos.

O ministro do STF, Celso de Mello, afirma que “há estimativas de que, no máximo, 20% da população têm acesso à Justiça no Brasil”<sup>1</sup>. A criação dos Juizados Especiais tem

---

1. O Estado de São Paulo. Brasil tem um juiz para cada 14 mil pessoas. 18 de maio de 2003. Caderno Nacional, p.4.

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

JOSÉ CELSO MARTINS

como objetivo reduzir essa carência, mas a complexidade das relações sociais tem sido ainda muito maior do que a tímida tentativa almejada com a criação desse modelo de Justiça.

Muitas pessoas desistem de litigar diante dos entraves da Justiça comum, mas vêem florescer sua esperança se as pequenas questões de seu peculiar interesse vierem a ser resolvidas por uma relação jurídico-social mais informal, cujos efeitos com toda certeza sentem, principalmente quando conseguem satisfazer suas pretensões. Os Juizados Especiais surgem como mecanismos de resolução de conflitos e constituem uma alternativa aos anseios de uma sociedade em plena evolução política e social. Enfim, se nota a importância do instituto como mais próximo do povo, que é o principal cliente dessa Justiça.

### *JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS*

A Lei 7.244/84, em seu artigo 1º, possibilitou aos estados e ao Distrito Federal criarem, dentro de sua estrutura judiciária e de forma não obrigatória, os juizados especiais de pequenas causas para o processo e julgamento de causas de até 20 salários mínimos<sup>2</sup>, concebendo-os como órgãos integrantes do Poder Judiciário, mas limitados aos assuntos da justiça civil.

Os Juizados Especiais são integrados por juízes togados, ou togados e leigos, com competência para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.

Um dos benefícios trazidos pela Lei 9.099/95 é a gratuidade da prestação jurisdicional, oferecida à decisão de primeiro grau. Além de resgatar valores importantes na busca da pacificação social, há mudança no procedimento litigioso convencional, uma vez que na condução dos processos dos JEC existe a possibilidade da utilização da mediação e da arbitragem.

---

2. O valor-limite atual para a utilização dos Juizados Especiais é de 40 salários mínimos.

REVISTA DA FACULDADE  
DE DIREITO

Na esfera penal, o rito processual previsto pela Lei 9.099/95 passou a ser imediatamente aplicado pelas Varas Criminais comuns para os delitos de menor potencial ofensivo, especialmente a suspensão condicional do processo e as novas alternativas de conciliação entre vítima e autor do fato e de transação entre Ministério Público e autor do fato. Essas reformas operam mediante movimentos de despenalização e de informalização, na busca de alternativas de controle mais eficazes e menos dispendiosas do que as oferecidas pelo sistema penal tradicional<sup>3</sup>.

A competência do Juizado Especial Cível é bem delineada no art. 3º da Lei 9.099/95 para as causas que não excedam 40 salários-mínimos e também para aquelas enumeradas no Art. 275, II, do CPC.

Conforme menciona o jurista Joel Figueira Junior,

criam-se os Juizados não só para a tentativa de composição amigável (conciliação ou transação), mas também para o desenvolvimento do processo, em todos os termos e na forma procedimental instituída na própria Lei, o que representa viabilidade jurídica a prestação da tutela jurisdicional por intermédio da prolação de uma sentença de mérito como também a efetivação forçada da pretensão acolhida pelo julgado, por intermédio da execução específica<sup>4</sup>.

A referida Lei é regida em seu art. 2º pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. Tem como propósito atender pequenas lides, o que não retira a seriedade dos conciliadores e juizes ao orientarem

---

3. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, out. 2001, vol.16, n.47, p.100.

4. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Comentários à lei dos juizados especiais cíveis e criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p.44.

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA JOSÉ CELSO MARTINS

as partes, inclusive para que reflitam se a proposta recebida satisfaz ou não a sua pretensão.

A ampliação do acesso à justiça por intermédio dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais está no enfrentamento direto aos desafios contemporâneos, pois avança com determinação às necessidades de caráter sócio-jurídico: pelo lado social, como um dos instrumentos de realização dos direitos humanos e da cidadania, de combate à criminalidade e controle da violência urbana. Pelo lado jurídico, é uma legislação processual que não prevê “recurso em cima de recurso”<sup>5</sup>.

Frente à necessidade da sociedade brasileira, o Judiciário deve sempre ter por norte o espírito primordial de buscar sempre soluções distintas e ágeis para os conflitos de menor complexidade, seja pelo pequeno potencial ofensivo do crime, seja pela matéria. Com grande eloquência, o ministro Carlos Velloso, do STF destaca que,

entre o primeiro e o segundo graus, um processo pode ser alvo de ‘mais de 50 recursos’. E ilustra: ‘A sentença de despejo de um botequim de qualquer cidade desse país pode chegar ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo, tribunais superiores criados para defesa da ordem jurídica e constitucional que devem julgar questões que interessam a milhões de brasileiros e não a meia dúzia’<sup>6</sup>.

O ministro defende a adoção da súmula vinculante, que obriga os juízes de primeira instância a seguirem decisões dos tribunais superiores. A súmula é o resumo do entendimento dos ministros. O ministro anotou que, em 2002, mais de 100 mil processos chegaram ao STF, 90% dos casos relativos a “questões repetidas”<sup>7</sup>. Em 2002, cada ministro do STF proferiu

5. O Estado de São Paulo. Um exército de 250 juízes e 5,5 mil servidores. 18 de maio de 2003. Caderno Nacional, p. 3.

6. O Estado de São Paulo. ‘Juízes são homens, não são anjos’, diz Velloso. 30 de setembro de 2003. Caderno Nacional, p. 2.

7. Idem, *Ibidem*.

mais de dez mil decisões. A Suprema Corte dos Estados Unidos não julgou mais do que 100 processos. Lá, existe um controle de recursos que permite à Corte selecionar as causas de acordo com o impacto sobre a sociedade americana<sup>8</sup>.

O Brasil pediu por Justiça 12,07 milhões de vezes em 2002 – é este o volume de ações propostas nas diversas instâncias do Judiciário, na União e nos Estados. Nos últimos 12 anos, o brasileiro bateu 113,7 milhões de vezes às portas dos tribunais, como aponta o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário. De 2000 para cá, foram 36,5 milhões de ações, média de um milhão por mês, 30 mil todo dia<sup>9</sup>.

#### *JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS*

Com a implantação dos Juizados Especiais Criminais (JEC), o Estado proporciona uma estrutura menos burocrática e onerosa, baseada na conciliação e mediação entre as partes mais do que a adjudicação de culpa.

São as chamadas soluções conciliatórias, que visam promover a interação face a face entre vítima e acusado como forma de superar o conflito que está na origem do delito. As soluções de conciliação constituem uma das manifestações mais expressivas do movimento de ‘deslegalização’ ou ‘informalização’ da justiça<sup>10</sup>.

Cabe, neste momento, exemplificar os principais tipos de conflitos sociais tratados pelos JEC. Estudos estatísticos comprovaram que a maioria dos delitos de menor potencial ofensivo é originária de situações de conflito entre vizinhos (em torno de 40%), entre cônjuges (17%), entre parentes (10%), ou em relacionamentos entre consumidor e comerciante (10%).

---

8. O Estado de São Paulo. Brasil tem um juiz para cada 14 mil pessoas. 18 de maio de 2003. Caderno Nacional, p. 4.

9. O Estado de São Paulo. A Justiça do barbante e dos grampos de alumínio. Caderno Nacional. 18 de maio de 2003. p. 3.

10. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Op. cit., p. 99.



A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA  
JOSÉ CELSO MARTINS

Além destes, foram também encontrados conflitos na relação entre patrão e empregado (8%), brigas eventuais em locais públicos entre desconhecidos (5%), e ainda alguns conflitos de trânsito (5%), embora a grande maioria dos delitos de trânsito tenha retornado às Varas Criminais, com a elevação das penas previstas pelo novo Código Nacional de Trânsito. Percebe-se com este exemplo estatístico, como a Lei 9.099/95 abraça as infrações penais de menor potencial ofensivo, que como já citamos anteriormente, podem ser orientadas pelos critérios de oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

Estas infrações penais de menor potencial ofensivo compreendem as contravenções penais (Decreto-Lei n. 3.688, de 03.10.1941) e os crimes cuja lei penal comine pena máxima não superior a um ano de detenção ou reclusão, excetuados os delitos para os quais está previsto um procedimento especial<sup>11</sup>.

Quanto à existência de iniciativas institucionais para a conscientização e o preparo dos operadores jurídicos para as funções que lhes foram delegadas nos Juizados Especiais Criminais, constatou-se que muito pouco tem sido feito. A maioria dos atuais juízes teve formação acadêmica que não contemplou a possibilidade de informalização processual. A busca de resultados positivos tem dependido do empenho daqueles juízes que assumiram a nova legislação como um avanço, seja na perspectiva da conciliação, do desafogamento do judiciário, seja de fim da impunidade para os pequenos delitos<sup>12</sup>.

*JUIZADO ESPECIAL FEDERAL*

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, em seu artigo 98, determinou que a União (o Distrito Federal e os Estados) criará juizados

---

11. Idem, p.100.

12. Idem, p.106.

especiais providos por juizes togados, ou togados e leigos. Estes juizes serao competentes para a conciliação, o julgamento e a execucao de causas civeis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumarissimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau.

Com a edição da Lei 9.099/95, os Juizados Especiais Civeis e Criminais foram regulamentados como órgãos da Justiça ordinária (Justiça Comum Estadual e Justiça Comum do Distrito Federal). Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 22/99 acrescentou um parágrafo único ao art. 98 da Constituição Federal, ordenando que “Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal”.

A regulamentação constitucional em referência na Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, instituiu os Juizados Especiais Civeis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica como fonte supletiva das suas disposições, as regras contidas na Lei n. 9.099/95.

#### *OS JUIZADOS ESPECIAIS E A AMPLIAÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA*

Apesar da intenção do legislador em diminuir a morosidade da Justiça, criando os Juizados Especiais, tanto em nível estadual como federal,

tais juizados foram instituídos em todo o Brasil com uma estrutura tacanha e modesta, sem o devido aparelhamento. Os móveis, na grande maioria, são aqueles antigos e já gastos por força do tempo, até então utilizados pela Justiça Comum; os prédios em que estão instalados são exatamente aqueles encontrados de qualquer forma pelo município para acomodá-los; os servidores que os compõem também foram reaproveitados. Há muitas comarcas, cujos responsáveis até hoje sequer elaboraram concurso público para o preenchimento das suas vagas; os promotores e juizes são, principalmente nos interiores dos Estados, os mesmos da Justiça comum, que se

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA JOSÉ CELSO MARTINS

não bastasse a demasia de serviços, são obrigados a acumular funções e assim por diante<sup>13</sup>.

Os juizados de pequenas causas, conforme afirma Kazuo Watanabe,

começaram como uma forma de permitir acesso mais fácil à camada mais humilde da população – como a experiência, em princípio combatida, que funcionou, sendo utilizada, hoje, como uma forma de solucionar a crise da Justiça e não para facilitar o acesso à Justiça pela população mais humilde. Ampliaram a competência dos juizados sem que o Estado cuidasse de organizá-los e aparelhá-los melhor, bem como dar tratamento adequado para seus funcionários. Estamos presenciando – pelo menos observo isso no Estado de São Paulo –, em alguns juizados, a distribuição de senhas para atendimento, a formação de filas, transformando-se em uma espécie de “INPS” dos juizados<sup>14</sup>.

Com tudo isso não se está viabilizando a Justiça, porém inviabilizando os juizados que, como descrito nos trechos supracitados, não possuem estrutura para atender à finalidade de prestação jurisdicional eficiente para a qual foram criados.

Todas as instituições que visam efetivar a prestação jurisdicional devem ser pensadas e implementadas com a preocupação fundamental de garantia efetiva do acesso à Justiça e não somente com a preocupação de solucionar a crise do Poder Judiciário.

### *MEIOS ADMINISTRATIVOS ESTATAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS*

Diante da realidade da prestação jurisdicional oferecida pelo Judiciário, alguns juristas salientam que

---

13. RT/Fasc. Penal. Ano 91. v. 799, maio 2002, p. 494.

14. WATANABE, Kazuo. Disponível em [www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol22/artigo04](http://www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol22/artigo04)

## REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO

deve ser incentivada a via do contencioso administrativo, em que o Poder Público sujeita determinadas questões ao prévio exame pela própria Administração, resguardada a via judicial, exceto ao próprio Poder Público quando vencido na via administrativa, permitindo, assim, que razoável número de causas sejam suplantadas no âmbito interno da Administração Pública, desafogando o Judiciário. Com tal modelo, não se está a criar o contencioso administrativo restrito de alguns Países e que, em verdade, apenas são verdadeiros ramos judiciários especializados com componentes sem as garantias plenas da Magistratura, com todos os riscos à partidarização das decisões adotadas, e sim apenas criando-se uma via alternativa de exame de conflitos envolvendo o Poder Público, em que apenas este, quando vencido, tem inibida a possibilidade de recorrer ao Judiciário, porquanto incoerente que a própria Administração não reconheça suas decisões como razoáveis<sup>15</sup>.

O Estado tem viabilizado a solução de conflitos por meio de processos administrativos, porém os órgãos da administração pública não conseguem suprir a demanda de processos apresentada devido ao grande número de problemas que enfrenta como falta de pessoal preparado, estrutura física insuficiente e outros.

Os conflitos privados também podem ter sua solução incentivada fora do Poder Judiciário por meio de órgãos criados a partir de convênios e parcerias com associações, sindicatos, universidades, instituições de mediação e arbitragem, de forma que parte da população possa acessar e ter justiça sem que necessariamente tenha que fazer uso da máquina judiciária.

### *PROCON*

Em 1976, o Governo do Estado de São Paulo criou o primeiro órgão público de proteção ao consumidor que recebeu

---

15. OLIVEIRA, Alexandre Nery Rodrigues de. *Reforma do Judiciário (IX): Meios Alternativos de Solução de Conflitos e outras discussões para a devida tutela judicial*. Disponível em [www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/doutrina=451](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/doutrina=451).

A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA  
JOSÉ CELSO MARTINS

o nome de Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, mais conhecido como PROCON. Cabe, desde então, ao referido órgão, orientar, receber, analisar e encaminhar reclamações, consultas e denúncias de consumidores; fiscalizar preventivamente os direitos do consumidor e aplicar as sanções, quando for o caso<sup>16</sup>. Cada vez mais, consumidores e fornecedores percebem as regras jurídicas que disciplinam as relações de consumo como uma realidade.

O Procon<sup>17</sup>, instituição vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo é caracterizada, nos termos da legislação, por ser uma entidade com personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira.

Com o apoio de um grupo técnico multidisciplinar, tem dentre seus objetivos a recepção, análise e encaminhamento de reclamações de forma individual ou coletiva que são apresentadas pela população, bem como orientação aos consumidores acerca de seus direitos.

Além do atendimento direto, a Fundação mantém fiscalização permanente, com o objetivo de fazer cumprir as determinações da legislação relativa à defesa do consumidor.

O Procon ainda oferece subsídios e acompanha ações judiciais coletivas propostas em nome da Fundação, e realiza estudos e acompanhamento de legislação nacional e internacional, bem como de decisões judiciais referentes ao tema.

A Fundação desenvolve também programas educativos, estudos e pesquisas na área de defesa do consumidor; oferece suporte técnico para a implementação e operacionalização dos Procons municipais conveniados; realiza intercâmbio com entidades oficiais, organizações privadas, e outros órgãos envolvidos com a defesa do consumidor, inclusive internacionais.

---

16. Procon de São Paulo. Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/>>

17. Procon de São Paulo. Idem.

REVISTA DA FACULDADE  
DE DIREITO

O consumidor que possuir críticas, sugestões ou elogios, pode recorrer ao Serviço de Ouvidoria da Fundação. A função desse órgão será, então, buscar o equilíbrio e a harmonização das relações de consumo para a melhoria da qualidade de vida da população. É ponto pacífico a qualidade dos serviços prestados e o Procon tem cumprido, sob diversos pontos de vista, satisfatoriamente com seu papel.

*MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO*

O Ministério do Trabalho e Emprego tem, por meio de suas Delegacias Regionais, conduzido uma série de procedimentos administrativos, que visam a pacificação de conflitos individuais e coletivos do trabalho.

O Direito brasileiro prevê, em sede administrativa, a utilização da mediação, que se encontra regulada pelo Ministério do Trabalho por meio da Portaria MTb n. 3.097, de 17.5.1988, que assim dispõe:

A mediação nas negociações será exercida pelos Delegados Regionais do Trabalho, os quais poderão delegá-la a servidor do Ministério do Trabalho, inclusive no curso das negociações, podendo o Secretário de Relações do Trabalho, sempre que julgar necessário, exercer a função mediadora nos conflitos coletivos (art. 2º e parágrafo único); os interessados na mediação encaminharão pedido por escrito em duas vias, contendo a pauta a ser discutida, que deverá versar sobre assuntos de interesses coletivos de categorias ou de trabalhadores de uma ou mais empresas (art. 3º); recebido o pedido, será expedida notificação aos interessados, contendo a designação do dia, local e hora para a reunião conciliatória, cujo prazo será fixado de acordo com a gravidade do problema; no caso de greve, a respectiva Delegacia Regional do Trabalho ou a autoridade competente convocará de ofício as partes (art. 4º); o não-comparecimento do suscitado ou malogrando as negociações, é facultada à parte interessada a instauração do dissídio coletivo (art. 6º, parágrafo único)<sup>18</sup>.

---

18. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva, *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 4, t. 3, p. 435.

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA JOSÉ CELSO MARTINS

A conciliação está prevista no direito brasileiro como meio alternativo de solução de conflitos, que recebe tratamento administrativo anotado no Decreto n. 88.984, de 10.11.1983,

inspirado no modelo americano de solução de conflitos, que criou o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Relações de Trabalho, o Sistema Nacional de Relações de Trabalho e o Serviço Nacional de Mediação e Arbitragem, estabelecendo mediação e arbitragem pública facultativa, com mediadores atuando gratuitamente (arts. 4º, n. 1, 6º e 8º). A Lei n. 8.542, de 23.12.1992, que tratou da política nacional de salários, previa, no artigo 1º, parágrafo 2º, que condições de trabalho e cláusulas salariais seriam fixados, dentre outros instrumentos, através de laudo arbitral considerando a lucratividade e a produtividade do setor ou da empresa<sup>19</sup>.

O direito brasileiro, aos poucos, tem avançado no sentido da utilização dos meios alternativos não estatais e, no ano de 1994, quatro fatores resultaram no incentivo à mediação e arbitragem nas questões trabalhistas.

O primeiro refere-se ao programa de estabilização econômica (Plano Real), que previa a desindexação salarial; o segundo, foi a promulgação da Convenção n. 154 da Organização Internacional do Trabalho (Dec. n. 1.256, de 29.9.1994, sobre o incentivo à negociação coletiva); o terceiro é relativo à regulamentação da participação dos trabalhadores nos lucros e/ou resultados das empresas (Lei n. 10.101, de 19.12.2000); o quarto o Fórum Nacional Trabalhista, que admitiu por consenso o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho nos dissídios coletivos, que transformará Justiça em árbitro público, que ficará à disposição das partes.

Assim, o Ministério do Trabalho vem assumindo e cumprindo com importante papel pacificador de conflitos trabalhis-

---

19. Normas legais sobre mediação. Decreto n. 1.572/95, Portarias MTb ns. 817 e 818/95.

tas. Devemos nessa seara considerar que movimentos de greve e de reivindicações de caráter econômico são questões de grande relevância e a possibilidade dessa via de solução de conflito configura grande avanço nas questões sociais tanto individuais, quanto coletivas.

### *DEFENSORIAS PÚBLICAS*

A Constituição da República de 1988 prevê em seu artigo 134 a institucionalização das Defensorias Públicas, nos seguintes moldes:

A Defensoria Pública 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.

Parágrafo único. 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.

Em 1994, a Defensoria Pública da União foi organizada como um outro meio nacional para diminuir as desigualdades sociais, por meio da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, e inclui os seguintes órgãos: Defensoria Pública-Geral da União, Subdefensoria Pública-Geral da União, Conselho Superior da Defensoria Pública da União, Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União, Defensorias Públicas da União nos Estados e no Distrito Federal, com seus respectivos núcleos. No ano seguinte, a Defensoria Pública da União foi implantada, em caráter emergencial e provisório, se organizando em diversos Estados e Distrito Federal.

As atribuições institucionais confiadas a esse órgão compreendem, dentre outras, a de promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses, bem



## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

### JOSÉ CELSO MARTINS

como patrocinar ação civil, ação penal privada e a subsidiária da pública, defesa em ações penal e civil, atuação em estabelecimentos policiais e penitenciários, sempre com o escopo de assegurar, em processos judiciais ou administrativos, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes (art. 4º).

Segundo um relatório recente do governo,

O Estado de São Paulo apresenta a mais alta taxa de litigiosidade do país. O índice de um processo a cada 6,62 habitantes é inferior à média nacional, de um processo a cada 10,20 habitantes. Em 2003, 78% dos processos entrados na Justiça do Trabalho estavam na 1ª instância. Ministério da Justiça. A 2ª instância da Justiça trabalhista apresenta, como no caso da 1ª instância, alto índice de julgamento de processos, com média nacional de 97%, onde a 1ª Região – RJ liderou o ranking, com 173% de processos julgados por entrados, e o pior desempenho coube ao Estado de São Paulo (2ª e 15ª Regiões), com índice de 69% de processos julgados por entrados<sup>20</sup>.

Além disso, alguns Promotores de Justiça, advogados e militantes pela democratização do Judiciário, pedem a criação da defensoria e dizem que o “contingente desta procuradoria é muito pequeno, e restringe o número de atendimentos”<sup>21</sup>. O trabalho de defesa pública é gratuito e é feito pela Procuradoria de Assistência Judiciária (ligada à Procuradoria Geral do Estado) e por convênios com entidades como a OAB. “Milhares de jurisdicionados não conhecem a existência das normas que lhes dizem respeito e outros delas têm vaga idéia. A ignorância da lei é decorrente da desigualdade econômica e da crescente complexidade legislativa”<sup>22</sup>, como afirma a Desembargadora Selene Maria de Almeida.

---

20. Diagnóstico do Poder Judiciário. Brasília, agosto de 2004. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

21. Folha de São Paulo. “Arrastão” na Assembléia pede criação de Defensoria Pública em SP. Redação da Folha. Caderno Cotidiano. 23/06/2004. p. 3.

22. ALMEIDA, Selene Maria de. Juizados Especiais Federais: A Justiça dos pobres não pode ser uma pobre Justiça. *Revista dos Tribunais*. Ano 92, v.810, abr. 2003, p. 57.

O Brasil tem criado leis e buscado cumprir essa tão importante tarefa de propiciar o acesso à justiça aos menos afortunados e a defensoria pública tem importante papel, quando atende e defende aqueles que não têm recursos nem acesso a um advogado.

*OS MEIOS ALTERNATIVOS NÃO ESTATAIS NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA*

Os meios alternativos não estatais também podem proporcionar ampliação do acesso à justiça, considerando que a pacificação social promovida está equiparada àquela proferida pelo Estado-juiz, como prevê a Lei 9.307/96. Dessa forma, a arbitragem se apresenta como via de acesso à justiça permitida e regulamentada pelo Estado. “O princípio do amplo acesso à justiça não se restringe à jurisdição estatal, mas se estende também à jurisdição privada”<sup>23</sup>.

Sob a ótica dos institutos de acesso acompanhamos as três idéias básicas de solução trazidas com a evolução do conceito teórico do acesso à Justiça, em busca da igual acessibilidade a todos com a produção de resultados individual e socialmente justos, sob o desejo de tornar efetivos os direitos do cidadão comum. Como as respostas do órgão jurisdicional do Estado tornaram-se insuficientes gerando um problema de efetividade da prestação, a doutrina entendeu a existência de uma crise da Justiça e para a qual invoca-se a criação de mecanismos alternativos para a solução de conflitos, com isto o Estado resguardando-se o dizer o direito, a jurisdição e a idéia de continuidade do próprio Estado de Direito<sup>24</sup>.

Em diversos países a experiência da utilização dos meios alternativos não estatais como conciliação, a mediação e a

---

23. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Arbitragem* (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional, p. 42.

24. SILVEIRA, João Carlos da. *Acesso a Justiça e Direitos Fundamentais*. Disponível em [www.revistapersona.4t.com/24Silveira](http://www.revistapersona.4t.com/24Silveira) - Acesso em: 17 ago. 2004.

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA JOSÉ CELSO MARTINS

arbitragem, demonstrou que podem ser obtidos resultados mais eficazes do que aqueles promovidos somente pelo Estado-juiz.

No Brasil, conhecemos e utilizamos quase somente a via estatal como maneira de se conseguir a pacificação social, se vencida a negociação. Isso gera custos enormes como analisa Almir Pazzianotto:

O Estado, para promover a solução judicial dos conflitos, conta com despesas que poderão ser minimizadas, com a utilização das vias alternativas: o orçamento destinado à Justiça do Trabalho em 1995 representou 48% de todo o montante recebido pelo Poder Judiciário na órbita federal, que engloba todos os demais ramos do direito; o orçamento de 1996 destinou 2.135 milhões à Justiça do Trabalho, o que representa cerca de 49% do montante destinado ao Ministério da Agricultura, 6,2 vezes o valor do orçamento do Ministério da Minas e Energia e 3,8 vezes o do Ministério das Comunicações<sup>25</sup>.

A dificuldade do Estado em alterar este quadro é fato que merece a reflexão de todos os setores da sociedade:

A matéria exige de todos nós uma profunda reflexão sobre a realidade nacional para que consigamos oferecer uma contribuição concreta e honesta de alteração de todo este débil contexto que se apresenta de maneira insustentável, tanto para o povo – desencorajado a bater às portas da Justiça em razão dos inúmeros obstáculos que pela frente terá que enfrentar (custas elevadas, tramitação do processo por prazo longo e incerto, incompetência dos profissionais do direito, etc.), quanto para os Órgãos do Poder Judiciário – envolvidos como estão numa parafernália de leis inadequadas, mal formuladas, muitas vezes desatualizadas e que não mais atendem aos anseios sociais além do seu funcionamento precário, totalmente desestruturado, carente de recursos financeiros e humanos<sup>26</sup>.

---

25. PAZZIANOTTO, Almir. Proposta arbitragem para solução de conflitos. *Tribuna do Direito*. Ago. 1999, p. 31.

26. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. O acesso ao Poder Judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 686. Dez. 1992, p. 19.

Figueira Júnior ainda frisa que

essa, aliás, é a tendência universal do processo civil moderno em cada vez mais incrementar a participação popular na prestação da tutela jurisdicional, como forma alternativa de busca da composição dos conflitos de interesses, através da transação ou conciliação. É a chamada 'privatização da justiça', que a cada dia adquire mais corpo, seja nos sistemas de *common law*, seja nos de *civil law*<sup>27</sup>.

Nosso entendimento é de que todas as possibilidades de pacificação de conflitos devem interagir de forma conjunta com o mesmo propósito e sentido. As vias de pacificação, sejam estaduais, sejam privadas, devem atuar com toda informalidade possível com o objetivo de proporcionar o resultado jurisdicional almejado pela sociedade.

A lei de arbitragem configura importante ampliação de acesso a justiça, uma vez que sua utilização não está restrita somente ao procedimento arbitral, mas também autoriza as partes na utilização da mediação e da conciliação. Hoje, a mediação e a conciliação, se conduzidas pela mão de especialistas, proporcionam excelentes resultados na pacificação de conflitos relativos a direitos patrimoniais que, como estudado, representam mais de 50% das ações, que hoje congestionam o Poder Judiciário.

Os métodos alternativos de resolução de conflitos como conciliação, mediação e arbitragem têm a característica de evitar o julgamento por meio da harmonização entre as partes, pois a primeira iniciativa é conciliar os interesses dos envolvidos. Nos meios alternativos de solução de conflitos não prevalecem os modelos tradicionais de advocacia contenciosa em que o advogado "se forma, se deforma e se conforma com o contencioso", como afirma o eminente desembargador Cláudio Vianna de Lima.

---

27. FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Op. cit., p. 149.

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA JOSÉ CELSO MARTINS

A utilização dos mecanismos da mediação e da arbitragem pode ampliar o verdadeiro e efetivo acesso à justiça, sem que haja descumprimento ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário. As alterações do processo de execução, a simplificação do sistema de recursos e o fortalecimento dos juizados especiais “são exemplos de medidas que podem trazer resultados importantes para maior eficiência do Judiciário”<sup>28</sup>.

Pelas palavras do Desembargador Asdrubal Lima, o uso da Arbitragem no Brasil

acarretará um acesso maior à justiça, o que, no momento, pode não estar ocorrendo devido ao acúmulo de processos, que faz com que a Justiça fique represada. Estando a Justiça Arbitral preocupada com os litígios patrimoniais disponíveis na esfera do direito civil e comercial, o que alcançaria mais de 50% dos processos em tramitação no Judiciário, seguramente, como resultado a curto ou médio prazo, desafogará o acúmulo de processos em andamento<sup>29</sup>.

A evolução da tecnologia e a globalização fazem com que haja a necessidade de procurar esses mecanismos alternativos, mais rápidos e efetivos “devendo dar-se respaldo aos novos meios compositivos de conflitos numa perfeita concretização do justo impedindo-se desta forma a injustiça legalizada pois caminham lado a lado o Poder Judiciário e os mecanismos alternativos devolvendo ao Estado a legitimidade perdida”<sup>30</sup>.

---

28. RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, agosto de 2004. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

29. LIMA, Astrubal Nascimento. O Futuro da Justiça Arbitral. *Revista Justilex*. São Paulo, ano 1, n.1, jan 2002. p.7.

30. GRUNWALD, Astried Brettas Grunwald. *A mediação como forma efetiva de pacificação social no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: [www1.jus.com.br/doutrina/texto=5117](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto=5117).

### CONCLUSÃO

O acesso à justiça é a síntese dos princípios constitucionais do processo. Porém, de nada adianta a previsão legal desse direito se não houver como colocá-lo em prática. Não podemos falar de democracia sem entender a dificuldade a que estão sujeitos os mais carentes e todos os jurisdicionados que necessitam de efetividade da justiça.

O Estado deve ampliar os meios disponíveis para a solução de conflitos, em caráter extrajudicial, buscando também nos meios administrativos prover informação e meios para que toda a população possa ter suas questões definitivamente resolvidas.

O problema do acesso à justiça não se restringe ao Brasil e em todo o mundo se discute e se estudam formas de melhor atender as necessidades da população. O acesso à justiça está ligado às questões econômicas e sócio-educacionais, pois o desconhecimento quanto ao seu direito também restringe o uso da justiça e reduz a democracia.

A criação dos juizados especiais cíveis e criminais representou grande avanço na possibilidade de acesso à justiça para a população menos favorecida, pois pode cuidar de questões de menor valor e de menor complexidade com mais agilidade e menor burocracia.

Os juizados federais também possibilitaram maiores facilidades ao cidadão nas questões ligadas ao Estado que também são de grande interesse para a população. Para alguns estados da federação, os juizados especiais representam hoje maior demanda de ações do que as varas da justiça comum.

O Estado tem criado órgãos administrativos ou permitido que outros sejam criados para a solução administrativa de conflitos, porém faltam recursos humanos e materiais para cumprir com o atendimento prometido, pois a maior parte deles foi criado sem a estrutura necessária para o perfeito funcionamento.

Nas questões trabalhistas também existe vasta legislação que autoriza o Ministério Público na intervenção e prática de técnicas de pacificação, com a mediação e a conciliação com

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA

JOSÉ CELSO MARTINS

questões relevantes para a criação e validade de convenções coletivas ou mesmo de questões legais.

As defensorias públicas, também criadas por ordem constitucional, proporcionam melhor via de acesso à justiça para quem não pode contratar um advogado.

A instituição da Lei 9.307/96 (Lei da arbitragem) abriu caminho para que a sociedade privada participe nessa necessária cruzada democrática de permitir a todos a solução de suas questões. A referida lei determina a decisão por privados com a mesma validade e eficácia daquelas decisões proferidas pelo Poder Judiciário, além de incentivar a prática de outras técnicas de pacificação como a mediação e a conciliação.

Muitas são as possibilidades de acesso à justiça – judicial, administrativa e privada –, no entanto, é preciso ampliar o campo de informação da sociedade como um todo e dos operadores do direito em particular, para que todos na sociedade brasileira possam viver essa questão tão relevante e de suma importância para a manutenção de um estado justo e democrático.

Assim, temos que admitir que o Estado tem buscado proporcionar à sociedade brasileira maiores possibilidades de acesso à justiça. Cabe agora às instituições e à sociedade organizada cumprir com sua parcela de responsabilidade no dever constitucional de permitir a todos o maior acesso à justiça e a certeza do cumprimento maior de democracia e cidadania que todos esperamos e devemos incansavelmente buscar.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Selene Maria de. *Juizados Especiais Federais: A Justiça dos pobres não pode ser uma pobre Justiça*. Revista dos Tribunais, ano 92, v.810, abr. 2003.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, out. 2001, vol.16, n.47.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/ Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, v. 4., Tomo III*. São Paulo: Saraiva, 1999.

REVISTA DA FACULDADE  
DE DIREITO

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Comentários à lei dos juizados especiais cíveis e criminais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

\_\_\_\_\_. *Arbitragem* (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. *O acesso ao Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 686. p. 19-34. Dez. 1992.

\_\_\_\_\_. *Arbitragem, jurisdição e execução*: análise crítica da Lei 9.307, de 23.9.1996. 2. ed. rev. e atual. do Manual da arbitragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GRUNWALD, Astried Brettas Grunwald. *A mediação como forma efetiva de pacificação social no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: [www1.jus.com.br/doutrina/texto=5117](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto=5117)

LIMA, Astrubal Nascimento. *O Futuro da Justiça Arbitral*. Revista Justilex. São Paulo, ano 1, n.1, jan 2002.

OLIVEIRA, Alexandre Nery Rodrigues de. *Reforma do Judiciário (IX): Meios Alternativos de Solução de Conflitos e outras discussões para a devida tutela judicial*. Disponível em [www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/doutrina=451](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/doutrina=451).

PAZZIANOTTO, Almir. *Proposta arbitragem para solução de conflitos*. Tribuna do Direito. Ago. 1999, p. 31.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, agosto de 2004. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

SILVEIRA, João Carlos da. *Acesso a Justiça e Direitos Fundamentais*. Disponível em [www.revistapersona.4t.com/24Silveira](http://www.revistapersona.4t.com/24Silveira). Acesso em: 17 ago. 2004.

WATANABE, Kazuo. Disponível em [www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol22/artigo04](http://www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol22/artigo04)

Folha de São Paulo. *Arrastão na Assembléia pede criação de Defensoria Pública em SP*. Redação da Folha. Caderno Cotidiano. 23/06/2004. p. 3.

O Estado de São Paulo. *Brasil tem um juiz para cada 14 mil pessoas*. 18 de maio de 2003. Caderno Nacional, p.4.

O Estado de São Paulo. *Um exército de 250 juízes e 5,5 mil servidores*. 18 de maio de 2003. Caderno Nacional, p.3.

O Estado de São Paulo. *'Juízes são homens, não são anjos'*, diz Velloso. 30 de setembro de 2003. Caderno Nacional, p.2.

O Estado de São Paulo. *A Justiça do barbante e dos grampos de alumínio*. Caderno Nacional. 18 de maio de 2003. p. 3

PROCON de São Paulo. Disponível em <<http://www.procon.sp.gov.br/>> RT/Fasc. Penal. Ano 91. v. 799, maio 2002, p. 494.