

SÚMULA VINCULANTE Nº 5 DO STF E O INDEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Binding Precedent Nº 5 Of The Stf And The Undue Disciplinary Administrative Process

Fernando Gonzaga Jayme

Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialista em Relações Internacionais pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual pela UFG. Diretor e Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFMG. Advogado.

Cirilo Augusto Vargas

Mestrando em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da UFMG. Especialista em Direito Processual pela PUC Minas. Defensor Público do Estado de Minas Gerais.

RESUMO: Este trabalho consiste em uma análise crítica da jurisprudência do STF, em especial da sua quinta súmula vinculante, editada em maio de 2008. O enunciado, que relativiza a importância da defesa técnica no processo administrativo disciplinar, baseia-se em premissas fixadas na década de 1990 a partir do significado restritivo do princípio do contraditório e do processo justo. O atual estágio de desenvolvimento teórico do Direito Processual, alcançado pela interpretação da Constituição da República de 1988, revela a inconsistência da súmula vinculante nº 5 ante o anacronismo do raciocínio jurídico no qual ela se baseia.

ABSTRACT: This work consists of a critical analysis of the jurisprudence of the STF, in particular of its fifth binding precedent, edited in May 2008. The statement, which relativizes the importance of technical defense in the disciplinary administrative process, is based on premises established in the

decade of 1990 from the restrictive meaning of the adversarial principle and the fair trial. The current stage of theoretical development of procedural law, achieved by the interpretation of the Constitution of the Republic of 1988, reveals the inconsistency of binding precedent nº 5 due to the anachronism of the legal reasoning on which it is based.

Palavras-chave: súmula vinculante nº 5 – relativização da defesa técnica – prejuízo processual – violação do princípio do contraditório e do processo justo.

Key words: binding precedent nº 5 – relativization of technical defense – procedural impairment – violation of the principle of adversary and the fair trial.

1. INTRODUÇÃO

O modelo de processo qualificado como justo, correto e efetivo, está umbilicalmente ligado à garantia do devido processo legal¹ e à própria dignidade humana. A noção de fair trial não é recente e remonta à Sexta Emenda da Constituição norte-americana, aprovada em 1791. Segundo Paolo Ferrua², professor da Universidade de Torino,

com a expressão “processo justo” se pode indicar tanto um modelo ideal de processo, independentemente das suas realizações históricas, quanto as descrições que caracterizam o processo dentro dos sistemas que a esta ou a outras fórmulas se lembra: o fair trial e o due process of law da tradição anglo-americana, o procès équitable da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e, enfim, o giusto processo nos termos do artigo 111 Constituição italiana.

A análise do conteúdo do fair trial revela a assistência jurídica como seu componente necessário, fator determinante de influência³ sobre o desenrolar do procedimento dialético. Muito embora a presença de um advogado tenha sido

¹ Para Marcelo Veiga Franco “a teoria do processo justo parece ser aquela que, atualmente, melhor está apropriada a um Estado Democrático de Direito que define o processo a partir do seu arcabouço constitucional.” (Processo justo: entre efetividade e legitimidade da jurisdição. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 147).

² Gênese da reforma constitucional do “giusto processo” na Itália, Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 3, n. 2, p. 661-688, mai.-ago. 2017, p. 664. No século XX, especialmente no período pós Segunda Guerra Mundial, diversos instrumentos normativos supranacionais de proteção de Direitos Humanos fizeram menção à cláusula do processo justo, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (art. 10º), da Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1953 (art. 6º) e da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969 (art. 8º).

³ SOARES, Carlos Henrique. Estatuto da advocacia e processo constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 329.

apontada, desde o século XVIII, como fundamental em processos criminais, o que se percebe é que, há algumas décadas, adquiriu relevância a defesa técnica em feitos civis e administrativos, conduzindo a reinterpretção da garantia do processo justo.

Apontamos dois exemplos deste posicionamento de vanguarda.

Cresce nos Estados Unidos movimento denominado Civil Gideon – em alusão à célebre decisão proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos no julgamento do caso *Gideon v. Wainwright* 372 U.S. 335 (1963)⁴ – amparado no argumento de que o direito fundamental à defesa técnica estende-se para além da esfera criminal⁵ e em estudos que apontam os impactos negativos aos quais os cidadãos norte-americanos (especialmente a parcela pobre da população) estão sujeitos, ao litigar sem amparo de um advogado⁶.

E ainda: na década de 1970, a irlandesa Johanna Airey, após sofrer contínuo abuso físico e psicológico por parte do marido, deu início a penosa jornada para obter separação judicial. O esforço perante as instâncias ordinárias foi em vão: faltou-lhe defesa técnica civil, dada sua incapacidade financeira de contratar um advogado. A questão foi submetida à Corte Europeia de Direitos Humanos, que julgou o caso em desfavor do Estado Irlandês, formando, em 9 de outubro de 1979, o leading case denominado *Airey v. Ireland* (32 Eur Ct HR Ser A – 1979)⁷. Através do precedente restou decidido que o artigo 6º da Convenção Europeia de Direitos Humanos assegura assistência jurídica gratuita em casos civis, como condição para acesso efetivo à justiça.

Independentemente da base normativa nacional e estrangeira inerente ao processo justo, o STF editou no ano de 2008 a súmula vinculante nº 5, segundo a qual “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. O enunciado foi elaborado apesar (ou em razão) da existência prévia da Súmula 343 do STJ, diretriz processual fundamentalmente oposta: “É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar”.

⁴ Adiante faremos abordagem mais detalhada sobre o caso *Gideon v. Wainwright*. Decisão disponível em: [http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/372/335.html]. Acesso: 12.6.2017.

⁵ MARVY, Paul. Thinking about a civil right to counsel since 1923. *Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy*, v. 40, 2006, p. 170.

⁶ ENGLER, Russel. Connecting Self-Representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed. *Fordham Urban Law Journal*, v. 37, n. 1, p. 37-92, 2009, p. 58.

⁷ Decisão disponível em: [https://www.escri-net.org/caselaw/2006/airey-v-ireland-32-eur-ct-hr-ser-1979-1979-2-ehrr-305]. Acesso: 15.6.2017.

Acredita-se que a edição da súmula com força vinculante colide não apenas com a posição jurisprudencial do tribunal encarregado de uniformizar a interpretação da lei federal brasileira, mas, principalmente, com a garantia expressa no art. 5º, LV, da Constituição da República. Buscamos investigar, dentro dos estreitos limites deste trabalho, sobre os motivos que levaram à edição da súmula vinculante nº 5 pelo Supremo e, tomando como base a experiência estrangeira de relativização da defesa técnica, expor sobre a adequação do referido enunciado aos parâmetros básicos do *fair trial*.

2. A ORIGEM DA QUINTA SÚMULA VINCULANTE

Em maio de 2008 o plenário do STF julgou o recurso extraordinário nº 434.059-3⁸ e, após deliberar sobre as sugestões formuladas pelos Ministros Joaquim Barbosa e Cezar Peluso, aprovou a edição da quinta súmula vinculante. O aludido RE foi interposto pelo INSS e pela União contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça que concedeu a segurança em favor de Márcia Denise Farias Lino (MS nº 7.078-DF), demitida do cargo de agente administrativo do INSS via processo administrativo disciplinar, do qual participou sem defesa técnica. Eis a ementa da decisão proferida pelo STJ:

Mandado de segurança. Processo administrativo disciplinar. Cerceamento de defesa. Ocorrência. Ausência de advogado constituído e de defensor dativo. 1. A presença obrigatória de advogado constituído ou defensor dativo é elementar à essência mesma da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque tem como sujeitos não apenas os litigantes, mas também os acusados em geral. 2. Ordem concedida.

O então Advogado-Geral da União, Dias Toffoli, sustentou na sessão plenária que havia o risco, caso fosse aplicado o entendimento do STJ, de centenas de servidores federais demitidos em circunstâncias semelhantes às da recorrida “voltarem a seus cargos com poupança, premiados por sua torpeza”.

Isto porque todos tiveram seus processos administrativos disciplinares regidos por idêntica Lei Federal (nº 8.112/90) e, nesse sentido, a decisão baseada na Súmula 343 do STJ ensejaria a propositura de demandas semelhantes, através

⁸ RE nº 434.059-3/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 7.5.2008, DJ 11.9.2008. Naquela altura compunham o STF os Ministros Gilmar Mendes, Menezes Direito (falecido em 1.9.2009), Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa (aposentou-se em 31.7.2014), Carlos Ayres Britto (aposentou-se em 18.11.2012), Cezar Peluso (aposentou-se em 31.8.2012), Ellen Gracie (aposentou-se em 8.8.2011), Marco Aurélio Mello, Eros Roberto Grau (aposentou-se em 2.8.2010) e Celso de Mello.

das quais os servidores, “além de sua reintegração ao cargo, poderiam reclamar salários atrasados de todo o período em que dele estiveram ausentes”.⁹

Gilmar Ferreira Mendes destacou em seu voto a feição ampliada do contraditório, a partir da leitura da Constituição Federal de 1988 e que “o direito à defesa e ao contraditório tem plena aplicação não apenas em relação aos processos judiciais, mas também em relação aos procedimentos administrativos de forma geral”. No mérito, todavia, o Relator do acórdão dissociou o exercício da ampla defesa da assistência jurídica (defesa técnica), em descompasso com a linha argumentativa adotada no corpo do próprio decisum:

Na espécie, o único elemento apontado pelo acórdão recorrido como incompatível com o direito de ampla defesa consiste na ausência de defesa técnica na instrução do processo administrativo disciplinar em questão. Ora, se devidamente garantido o direito (I) à informação, (II) à manifestação e (III) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Todos os demais membros da Corte que participaram da sessão de julgamento conheceram e deram provimento ao recurso extraordinário. Para viabilizar a crítica e o debate, elencamos os argumentos preponderantes utilizados em plenário para justificar adesão ao voto do Relator. São eles:

1º) O art. 156 da Lei Federal nº 8.112/90 prevê regra que permite ao servidor processado escolher entre a realização de autodefesa e a defesa técnica no PAD. Nas seguintes hipóteses a assistência jurídica seria compulsória: a) complexidade (alegada e comprovada) da questão processual, a ponto de tornar o processado inapto para exercer a sua autodefesa; b) paradeiro desconhecido ou revelia do servidor processado, caso em que caberia ao órgão público designar um procurador;¹⁰

⁹ KISTEUMACHER, Daniel Henrique Rennó. A (in)constitucionalidade da súmula vinculante nº 5. Revista de direitos fundamentais e democracia, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 292-311, jan./jun. 2011, p. 306. Pouco tempo depois do julgamento do Recurso extraordinário nº 434.059-3/DF, já investido na função de Ministro do STF, Dias Toffoli consignou, para desalento de quem anseia por previsibilidade e coerência dos pronunciamentos judiciais: “A CB/1988 determina que ‘o advogado é indispensável à administração da justiça’ (art. 133). É por intermédio dele que se exerce ‘o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes’ (art. 5º, LV).” (Recurso ordinário em habeas corpus nº 104.723, Primeira Turma, j. 23.11.2010, DJ 22.2.2011).

¹⁰ Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

2º) O art. 133 da Constituição Federal – dada sua inserção no Capítulo IV (“Funções Essenciais à Justiça”) – deve ser interpretado restritivamente e alude à obrigatoriedade do advogado, tão somente, em processos judiciais;

3º) Caso os servidores submetidos a processo administrativo disciplinar não optem pela nomeação de procurador, a Administração Pública será obrigada a remeter os casos para a Defensoria Pública, que enfrentará “situação de assoberbamento”;

4º) No processo penal – diferentemente do processo administrativo disciplinar – “está em jogo um direito indisponível, que seria objeto de teórica renúncia, se não fosse assegurada ao réu defesa técnica efetiva”;

A argumentação tecida pelo STF no julgamento do recurso extraordinário nº 434.059-3 não se sustenta. Ela foi construída – conforme explicaremos adiante – sob um alicerce jurídico incompatível com o atual estágio de desenvolvimento teórico do Direito Processual. Sua manutenção expõe a maneira dúbia por meio da qual o Supremo Tribunal Federal associa a cláusula do devido processo legal – com todas as garantias a ela inerentes – ao processo administrativo de natureza disciplinar.

3. ANÁLISE DO INDEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

A jurisprudência do STF alusiva ao processo administrativo lato sensu, a partir da década de 1990, não é estável, especialmente no que concerne às garantias constitucionais que sobre ele devem incidir. A oscilação decisória não se revelou harmônica com o devido processo legal, outorgando-se a esta área sensível do Direito posição de desprestígio, como se fosse possível conceber um “quase-processo”, alheio aos reflexos da ampla defesa e do contraditório. Isso pela simples razão de existir sempre a via judicial para que se obtenha a última palavra em termos de legalidade e constitucionalidade. Octávio Gallotti, por exemplo, sequer considerava plausível, em 1993, a aplicação do princípio do contraditório a procedimentos em trâmite perante o Tribunal de Contas da União. Para ele,

Considerar que o Tribunal de Contas, quer no exercício da atividade administrativa de rever os atos de seu Presidente, quer no desempenho da competência

constitucional para julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias, (ou ainda na aferição da regularidade de outras despesas) esteja jungido a um processo contraditório ou contencioso, é submeter o controle externo, a cargo daquela Corte, a um enfraquecimento absolutamente incompatível com o papel que vem sendo historicamente desempenhado pela Instituição desde os albos da República.¹¹

Pouco tempo depois, quando do julgamento do recurso extraordinário nº 158.543/RS, discutia-se sobre a necessária observância do contraditório em hipóteses de anulação de ato administrativo concessivo de aposentadoria. Invocando a suposta preponderância da segurança jurídica e da autotutela administrativa sobre o devido processo legal, ponderou o Ministro Néri da Silveira:

Imaginemos, na espécie, que a Administração houvesse negado a incorporação da vantagem. Pergunta-se: os interessados teriam condições de obtê-la? A resposta é afirmativa. Deveriam ir a juízo postular essa vantagem. No caso, a Administração deferiu a vantagem, no primeiro momento, mas concluiu depois, por seus órgãos técnicos, que ela seria contrária à lei. Então tornou insubsistente o ato. E a parte interessada que já a vinha percebendo? Ela tem a via judicial, se pretender manter aquela vantagem. Penso que, em situações especiais, pode-se assim proceder, quando se tratar de situação muito antiga, porque, aí, vem em favor do ato a segurança das relações jurídicas. Entendo que o dispositivo da Constituição (art. 5º, LV) não possui tão larga abrangência a ponto de impedir à Administração de, tendo praticado um ato, anulá-lo, sem criar um contencioso administrativo, chamando a parte a vir se defender perante a Administração e demonstrar as suas razões.¹²

Quanto à irrelevância da defesa técnica em processos administrativos, nos reportamos a outro voto emblemático do Ministro Octávio Gallotti, proferido no final da década de 1990. Ele consignou, ao julgar questão referente ao contencioso administrativo fiscal, que “A extensão da garantia constitucional do contraditório (art. 5º, LV) aos procedimentos administrativos não tem o significado de subordinar a estes toda a normatividade referente aos feitos

¹¹ Agravo regimental na Suspensão de Segurança nº 514/AM, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 6.10.1993, DJ 3.12.1993.

¹² Recurso extraordinário nº 158.543/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30.8.1994, DJ 6.10.1995. Em julgamento ocorrido no ano de 1997, o Ministro Sydney Sanches considerou juridicamente idôneo o ato administrativo que retificou aposentadoria de servidor, sem ter-lhe franqueado defesa: “Todavia, se o ato de aposentação era parcialmente ilegal, podia e devia o Prefeito retificá-lo, para ajustá-lo à legalidade [...]. E para isso não precisava o Prefeito abrir um procedimento administrativo, no qual o recorrente pudesse figurar como “litigante”, com direito à observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Até porque não estava sendo acusado de nada.” (Recurso extraordinário nº 185.255/AL, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 1.4.1997, DJ 19.9.1997).

judiciais, onde é indispensável a atuação do advogado.”¹³ A argumentação veiculada nesta decisão serviria como base para editar, dez anos depois, a súmula vinculante nº 5.

Na década seguinte houve significativa mudança na jurisprudência do STF. A Corte consolidou entendimento de que os princípios do contraditório e da ampla defesa aplicam-se a todos os procedimentos de natureza administrativa. Precedente da maior relevância foi formado após julgamento do Mandado de Segurança nº 24.268/MG, ocorrido em 2004. O voto do Ministro Gilmar Mendes expôs o aspecto “tridimensional” da pretensão à tutela jurídica, extraído da doutrina alemã, assim compreendido:

Assinale-se, por outro lado, que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar – como bem anota Pontes de Miranda – é uma pretensão à tutela jurídica. (...) Apreciando o chamado Anspruch auf rechtliches Gehör (pretensão à tutela jurídica) no Direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar. Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV, da Constituição, contém os seguintes direitos: 1) direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes; 2) direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; 3) direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, Grundrechte -Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol. IV, no 85-99).¹⁴

Dado interessante e de vital importância para este trabalho é que, se de um lado a jurisprudência do STF evoluiu para reconhecer a aplicação do devido processo legal aos processos administrativos (postura que não extrapola o simples dever de velar pela literalidade do Texto Constitucional), de outro lado ela se manteve arraigada a um entendimento de que a defesa técnica não é um componente essencial do *fair trial*.

¹³ Agravo regimental no agravo de instrumento nº 207.197/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 24.3.98, DJ 5.6.1998.

¹⁴ Mandado de segurança nº 24.268/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie (Rel. p. acórdão Min. Gilmar Mendes), j. 5.2.2004, DJ 17.9.2004. Destaques no original.

Expondo de forma distinta: o devido processo legal administrativo reconhecido pelo STF a partir da década de 2000 tem feição retórica, justamente porque a Corte se recusa a vislumbrar na assistência jurídica (gratuita ou não) o instrumento de realização do contraditório e da ampla defesa. Oportuno transcrever o raciocínio do Ministro Carlos Britto, exposto em plenário no julgamento do RE nº 434.059-3:

O Ministro Ricardo Lewandowski, também na linha do voto de Vossa Excelência, comentou para mim, com proficiência, o conteúdo do devido processo legal que se lê no inciso LV do art. 5º, que não incorpora nos processos administrativos a defesa técnica, a obrigatoriedade da defesa técnica do advogado. A tese contrária implicaria mais do que a ampla defesa, e sim uma amplíssima defesa, ou seja, uma defesa transbordante.

A partir dessa constatação, fica claro que a edição da quinta súmula vinculante revela um descompromisso assumido pelo Supremo, já na década de 1990, com a efetiva garantia dos direitos fundamentais. Ela tão somente confirmou o entendimento exarado em três julgados que precederam a análise do RE nº 434.059-3, consagradores do indevido processo administrativo: AI nº 207.197-AgR/PR, de 1998, RE nº 244.027-AgR/SP, de 2002 e MS nº 24.961/DF, de 2004.¹⁵

4. CONTRAPONTOS À ARGUMENTAÇÃO LANÇADA NO RE Nº 434.059-3

4.1. A DEFESA TÉCNICA EM PROCESSOS JUDICIAIS

No Brasil, o acesso à justiça é direito fundamental (CR/88, art. 5º, XXXV). A Constituição da República de 1988, visando ao gozo real da tutela jurisdicional, prescreve o princípio da inafastabilidade da jurisdição como direito básico e é enfática ao assegurar aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV). Sobre a Advocacia e a Defensoria Pública, ambas são qualificadas como Funções essenciais à justiça. Declarou-se o advogado, de um lado, como “indispensável à administração da justiça” (art. 133) e a Defensoria Pública, de outro, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”. (Art. 134).

¹⁵ Agravo regimental no agravo de instrumento nº 207.197-AgR/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 24.3.98, DJ 5.6.1998; Recurso extraordinário nº 244.027-AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 28.5.2002, DJ 28.6.2002; Mandado de segurança nº 24.961/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 24.11.2004, DJ 4.3.2005. Mais recentemente, no ano de 2011, o STF reiterou sua posição no julgamento do mandado de segurança nº 25.643, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 2.8.2011, DJ 26.8.2011.

A própria noção de contraditório como “princípio da audiência bilateral”, comumente abordado sob a perspectiva “estática”¹⁶ de que “ao réu terá que ser garantida a oportunidade de defender-se,”¹⁷ passa por releitura legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Para o professor José Lebre de Freitas¹⁸, tal garantia concretiza-se

mediante a possibilidade de, em plena igualdade, influírem em todos os elementos (factos, provas, questões de direito) que se encontrem em ligação com o objecto da causa e que em qualquer fase do processo apareçam como potencialmente relevantes para a decisão. O escopo principal do princípio do contraditório deixou assim de ser a defesa, no sentido negativo de oposição ou resistência à actuação alheia, para passar a ser a influência, no sentido positivo de direito de incidir activamente no desenvolvimento e no êxito do processo.

A essencialidade aludida pelo Constituinte se justifica: dentro da nossa estrutura constitucional, que contempla o controle jurisdicional através do processo dialético e a garantia do contraditório como poder de influência das partes nos rumos e no desfecho procedimental, é razoável concluir que a defesa técnica tem papel preponderante na materialização dos direitos fundamentais antes referidos.

Nesses termos, a regra no Direito brasileiro é a atribuição de capacidade postulatória em juízo à pessoa que detém o domínio da técnica jurídica, ou seja, ao advogado ou ao defensor público.

Há bastante tempo, contudo, nosso sistema opera – em processos judiciais – com situações excepcionais nas quais se admite a atribuição de jus postulandi ao leigo, seja na esfera criminal ou civil. A título de exemplo, mencionamos os procedimentos do habeas corpus e dos Juizados Especiais Cíveis, estaduais e federais.

Tratando-se do habeas corpus, a exceção é compreensível. Em um país de dimensões continentais com índice aberrante de exclusão social, repleto de rincões onde ainda são tolerados os mais inimagináveis arbítrios, é salutar que a pessoa sem formação jurídica possa dirigir-se pessoalmente ao Judiciário, relatando ato que viole ou coloque em risco sua liberdade, injustamente. E mais: a atuação do impetrante se esgota na impetração do HC, já que o rito não

¹⁶ THEODORO JUNIOR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), n.1, v. 2, p. 64-71, jan./jun. 2010, p. 69.

¹⁷ SANTOS, Moacir Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1967. v. 1, p. 387.

¹⁸ LEBRE DE FREITAS, José. Introdução ao processo civil: conceito e princípios gerais à luz do código revisto. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 96-97.

contempla dilação probatória, e o Estado tem o dever de ofício de garantir a liberdade ilegalmente cerceada.

Completamente diversa é a situação dos Juizados Especiais Cíveis. E sobre eles faremos exposição histórica.

Foi durante a vigência da Constituição de 1967, explica Gláucio Ferreira Maciel Gonçalves¹⁹, “que o legislador ordinário aprovou o projeto de lei que culminou com a promulgação da Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984, cuja ementa dispunha sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas.” Para o mencionado professor da UFMG²⁰,

Além da deficiente estrutura do Judiciário para a solução dos litígios que estavam em tramitação em 1983, quando o Executivo federal enviou ao Congresso o anteprojeto de lei que culminou com a aprovação da Lei 7.244/84, bem como o tratamento processual inadequado para causas de pequeno valor, a comissão encarregada de sua elaboração destacava que a base fundamental da criação de novo procedimento judicial consistiria na eliminação de determinados fatores tais como o alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza da inviabilidade ou inutilidade do ingresso em juízo. Nesse sentido, a introdução do novo rito cumpriria a função, também, de reforçar as expectativas normativas, socialmente difusas e em vista da conhecida morosidade dos procedimentos judiciais, alvo de desilusão por parte dos jurisdicionados.

(...)

A Constituição de 1988, na sua redação original, pouco alterou as normas constitucionais anteriores. A novidade digna de nota foi a extinção da figura do juiz temporário e a previsão de um juiz leigo para atuar nos Juizados Especiais. O legislador ordinário levou quase sete anos para dar ao povo a lei regulamentadora dos Juizados, que foi promulgada sob o número 9.099 e datada de 26 de setembro de 1995. Sua base é a mesma da Lei 7.244/84. Apenas o procedimento, não explícito, porque poderia ser disposto por norma estadual, passou a ser totalmente regulamentado pela Lei 9.099/95.

O Juizado Especial Cível é uma importação do universo anglo-saxônico para o sistema jurídico brasileiro. Deriva das denominadas *small claims courts* norte-americanas (“tribunais de pequenas causas”), juízos em que é franqueada a atuação processual de interessados leigos em causa própria para solução de litígios cíveis de baixa repercussão econômica.²¹

¹⁹ GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. Observação jurídico-sociológica da lei dos juizados especiais federais. 142 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007, p. 86.

²⁰ GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. Observação jurídico-sociológica da lei dos juizados especiais federais. 142 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007, p. 87.

²¹ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A importação de modelos jurídicos. In: Temas de direito processual: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 45; DINAMARCO, Cândido Rangel. Manual das pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 15-16; CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. In: WATANABE, Kazuo (Coord.) Juizado especial de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 24-25; MORAES, Silvana Campos. Juizado de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 58.

Sabe-se que o procedimento sumaríssimo regido pela Lei Federal nº 9.099/95 é dotado de características próprias²². Ninguém, contudo, ousaria afirmar que os feitos em trâmite nos Juizados Cíveis dispensam o contraditório e a ampla defesa. Logo, por qual razão se optou, quando da elaboração da lei dos Juizados Especiais Cíveis – ainda na década de 1980 – pela relativização da importância do advogado? Na opinião de Gláucio Gonçalves²³

A possibilidade de a parte dirigir-se ao Juizado cível sem a presença do advogado e lá ser atendida por meio de serviço de atermação foi instituída como uma melhor forma de permitir o acesso à Justiça. As causas de pequeno valor nem sempre têm o patrocínio aceito por advogados, uma vez que os honorários, por mais livre que seja a contratação, não devem superar o valor do proveito econômico pretendido. Sem advogado particular e diante da ineficiência das Defensorias Públicas, nas quais falta material humano - o que existe é mal remunerado - e são precárias as condições de trabalho, o conflito não é composto, e o Estado não cumpre o seu dever de outorgar a tutela jurisdicional. Registre-se que no mais rico estado da Federação, São Paulo, a Defensoria Pública Estadual somente foi implantada há pouco tempo, depois de vários reclamos da sociedade e de diversas decisões do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a precariedade da assessoria jurídica aos carentes, que era feita pela Procuradoria do Estado. Na órbita federal, conquanto instalada a Defensoria Pública da União, ela é incipiente. O número de cargos de defensor não consegue acompanhar o número de varas federais instaladas de forma que em diversas cidades com vara federal não há nenhum defensor público da União em atuação para assistir aqueles que não têm condições financeiras de arcar com o pagamento de um advogado particular. E nas cidades em que há núcleo da Defensoria da União, o número de membros é diminuto.

Em 2003 o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI nº 1.539²⁴, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB. Através da ação pleiteou-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 9º da Lei Federal nº 9.099/95²⁵, dispositivo que faculta à pessoa interessada, “nas causas de valor até vinte salários mínimos”, litigar sozinha ou mediante assistência jurídica. A Corte julgou o pedido improcedente, à unanimidade, e o Relator, Ministro Maurício Corrêa, frisou o seguinte:

²² Nele vigoram os princípios da simplicidade, informalidade, celeridade, instrumentalidade das formas e oralidade (art. 2º), o pedido deve ser redigido de maneira simplificada (art. 14), a fase saneadora está inserida na audiência de instrução e julgamento (art. 29) e, paralelamente, todas estas peculiaridades devem coexistir num espaço próprio à dialética, sob pena de inviabilizar a existência de um verdadeiro “processo” no sentido técnico da palavra.

²³ GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. Observação jurídico-sociológica da lei dos juizados especiais federais. 142 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007, p. 100.

²⁴ ADI nº 1.539/UF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 24.4.2003, DJ 5.12.2003.

²⁵ Art. 9º. Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória.

Verifica-se, assim, a explícita razoabilidade da norma, pois admitiu que o cidadão pudesse, pessoalmente, acionar a jurisdição cível nas causas de pequeno valor, *sem maiores complicações e transtornos, o que justifica, em nome desse princípio, a dispensa da presença do advogado.*

Em resumo: extrai-se da doutrina e da jurisprudência que a defesa técnica foi relativizada no sistema dos Juizados Cíveis para reduzir custos para a parte interessada (referente ao pagamento de honorários advocatícios) e para desburocratizar e acelerar o procedimento. Tudo no escopo maior de assegurar pleno acesso à justiça.

Entendemos, com o máximo respeito às opiniões contrárias, que o direito de se fazer presente fisicamente nas dependências do órgão jurisdicional, relatar o caso para um servidor do Judiciário no setor de atermação e comparecer perante um juiz assegura, na melhor das hipóteses, acesso formal à justiça.

Conforme pudemos constatar na nossa atividade prática, o leigo que decide litigar por conta própria nos Juizados Especiais se depara com o ambiente kafkiano – confuso e inacessível – que o legislador federal tentou evitar, sem êxito.

Referimo-nos aqui desde à forma imprecisa com que são frequentemente formulados os pedidos, ao linguajar técnico jurídico (incompreensível pela esmagadora maioria da população) e à dificuldade de elaborar uma estratégia probatória eficaz. Em outras palavras, o sistema que se proclama simples e informal, apenas o é na letra da lei, já que reproduz – integralmente – as mazelas burocráticas da “justiça comum”.

E mais: é comum que uma das partes no Juizado Especial Cível detenha vasto poder econômico (um litigante habitual do setor de telefonia, por exemplo) e a outra seja pessoa simplória. A fragilidade do litigante pode criar uma inconveniente opção para o próprio juiz: manter-se inerte à desigualdade (o desfecho do processo, neste caso, é previsível) ou agir deliberadamente em amparo da pessoa hipossuficiente, para compensar sua limitada habilidade de traçar um plano de atuação processual.

É crucial perceber que o acesso à justiça garantido pela Constituição Federal (art. 5º, XXXV), ou, melhor dizendo, acesso à ordem jurídica justa, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um “acesso qualificado”, proporcionando a todos os indivíduos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, atenção por parte do Poder Público²⁶.

²⁶ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Revista de Processo, São Paulo, v. 195, a. 136, p. 381-390, maio/2011, p. 385.

Ademais, conforme prelecionam Mauro Cappelletti e Bryant Garth²⁷ em obra clássica, a *efetividade* do acesso à justiça relaciona-se à “completa igualdade de armas”, ou seja, à “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 a reivindicação dos direitos”.

Assim sendo, manifestamos nossa adesão ao posicionamento de Rafael Augusto Santos²⁸, exposto com particular clareza em dissertação de mestrado defendida perante a UFMG. Para ele

A justificativa para essa ausência de defesa técnica se resume na busca de uma simplificação do procedimento, da celeridade procedimental, da desburocratização, pois burocracia seria peculiar à Justiça Comum, e da redução de custos. Eliminando essas barreiras, garantir-se-ia às pessoas o amplo acesso à atividade jurisdicional, tal como demonstrado no Capítulo 2 da presente e, assim, “resolver-se-ia” um problema social causado pela ineficiência do Estado. *Em que pesem esses argumentos favoráveis à capacidade postulatória da parte, é de se dizer que o desencorajamento da participação do advogado inverte o próprio objetivo do processo, na medida em que compromete a obtenção do provimento por prejuízo do contraditório. Isso porque os litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não disporão de capacidade para apresentar seus próprios casos de maneira eficiente, nem de dialogar num processo por conta própria, em prejuízo de sua defesa e do contraditório e, conseqüentemente, tendo seu direito irremediavelmente malferido.*

Transcrevemos também a análise de Ana Flávia Loyola Pereira²⁹. Suas palavras reforçam nossa percepção de que a ausência de defesa técnica impede que se concretize uma situação de verdadeiro acesso à justiça. Vejamos:

Em verdade, apesar de o jus postulandi assegurar o acesso à justiça, o simples acesso primário aos órgãos jurisdicionais não garante o efetivo acesso à justiça, pois, ao possibilitar que a parte pleiteie por si mesma, acarreta uma desigualdade técnica material inadequada, uma vez que não possui conhecimentos técnicos e habilidades necessárias na defesa de seus interesses.

²⁷ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. (Trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 15.

²⁸ SANTOS, Rafael Augusto de Moraes Andrade. A decisão interlocutória inaudita altera parte: entre legitimidade e efetividade. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014, p. 45. Destaques nossos.

²⁹ PEREIRA, Ana Flávia Loyola Antunes. A inefetividade do acesso à justiça em razão do preconceito lingüístico: análise crítica do jus postulandi no estado democrático de direito. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011, p. 114. Destaques nossos.

A nosso ver, a defesa técnica foi relativizada, quando da elaboração da Lei Federal nº 7.244/84, não em virtude da falta de advogados dispostos a patrocinar causas de pequeno valor ou por causa da precariedade da Defensoria Pública, que naquela altura nem possuía lei federal destinada a regê-la.³⁰

Caso fossem estas as razões, o art. 9º da Lei Federal nº 9.099/95 representaria uma hipótese de inconstitucionalidade progressiva. Explicamos: superados os obstáculos apontados para acesso à justiça – hoje o Brasil já conta com *mais de um milhão de advogados*³¹ e a Defensoria Pública, pelo menos no plano estadual, evoluiu exponencialmente, em termos de estrutura, pessoal e remuneração – *o citado dispositivo legal haveria de ser declarado inconstitucional pelo STF*, assim como ocorreu com o art. 68 do CPP.³² Todavia, a alteração do panorama da Advocacia e da Defensoria Pública no Brasil, nas últimas décadas, em nada repercutiu na vigência do citado artigo 9º.

4.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEFESA TÉCNICA NO SISTEMA NORTE-AMERICANO

O fundamento para a opção política nacional de reduzir a essencialidade da assistência jurídica civil deve ser buscado fora do Direito brasileiro, mais precisamente no sistema processual dos Estados Unidos. Afinal de contas, as *small claims courts*, originárias daquele país, serviram de modelo para que o nosso legislador criasse o Juizado Especial Cível. Nesses termos, é da maior relevância indagar: onde, quando e por que foram criadas as “cortes de pequenas causas”? E a experiência proporcionou resultados benéficos?

Notícia a antropóloga Elizabeth Dixon Purdum, em tese de doutorado produzida no ano de 1983³³, que o primeiro tribunal desta natureza foi estabelecido

³⁰ A Lei Complementar Federal nº 80, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco em 12 de janeiro de 1994.

³¹ Segundo informa o sítio eletrônico do Conselho Federal da OAB, há hoje (dia 23.6.2017) no Brasil, 1.034.144 (um milhão, trinta e quatro mil e cento e quarenta e quatro) advogados inscritos. Informação disponível em: [<http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>].

³² No ano de 1998 o STF aplicou a técnica da inconstitucionalidade progressiva no julgamento do Recurso Extraordinário nº 147.776/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.5.1998, DJ 19.6.1998. Decidiu-se que o artigo 68 do CPP (que trata da ação civil ex delicto e da sua execução pelo Ministério Público, quando a pessoa beneficiária é carente) permaneceria válido enquanto não fossem instaladas Defensorias Públicas em todos os Estados brasileiros.

³³ PURDUM, Elizabeth Dixon. *Dispute settlement in a southern small claims court*. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983, p. 66. Destaques nossos. Tradução nossa. No original: “(...) the founders of small claims court were primarily concerned with efficiency in terms of both time and money. In small claims court cases under a certain amount of money were to be processed quickly, inexpensively, and uniformly.”

pela Corte Municipal de Cleveland, Ohio, em 1913. Juízos semelhantes foram criados posteriormente em Chicago (1917), Nova York (1918), Massachusetts (1920) e Califórnia (1921). Seus fundadores estavam especialmente preocupados com a eficiência em termos de tempo e dinheiro. No tribunal de pequenas causas os processos limitados a certa quantia de dinheiro deveriam tramitar de forma rápida, barata e uniforme.

As *small claims courts* foram baseadas nos tribunais de conciliação da Noruega, estabelecidos em 1797 “para proteger os camponeses de advogados”, tidos como responsáveis por ampliar as injustiças e aumentar a hostilidade entre as partes. Como resultado do modelo de procedimento convencional, os litigantes deixavam o tribunal sem dinheiro e, muitas vezes, inimigos para o resto da vida.³⁴

A desconfiança dos norte-americanos em relação à Advocacia é um traço marcante da sua cultura. Conforme pontua Cléber Francisco Alves³⁵, no final do século XVIII e início do século XIX, “a figura do advogado era considerada dispensável e em alguns casos até mesmo indesejável” e

A ideia de prescindibilidade de assistência e de representação judicial do advogado era tão arraigada que foi necessário estabelecer expressamente na Declaração de Direitos – tal como consubstanciado pela Sexta Emenda à Constituição Norte-Americana, no ano de 1791 – que ninguém poderia ter violada a prerrogativa de se fazer assistir por advogado, quando acusado de algum crime perante um tribunal.

Tal desconfiança não surpreende, tendo em vista o desenvolvimento do sistema inglês de Common Law, incidente – com as adaptações culturais necessárias – à quase totalidade dos cinquenta Estados que compõem a federação norte-americana (o Estado da Louisiana adota o sistema do Civil Law por influência do Direito francês)³⁶. Sob a ótica do Direito anglo-saxão, prepondera a figura do juiz e à advocacia reserva-se posição secundária. Pontua a doutrina estrangeira³⁷ que

³⁴ PURDUM, Elizabeth Dixon. Dispute settlement in a southern small claims court. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983, p. 65. Destaques nossos. Tradução nossa. No original: “Small claims courts were loosely modeled on Norwegian neighborhood courts of conciliation, established in 1797 to protect peasants from lawyers, who were believed to magnify wrongs and to increase hostility between parties. As a result, litigants left court out of money and often enemies for life.”

³⁵ ALVES, Cleber Francisco. Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 59-60.

³⁶ DAVID, René. Los grandes sistemas jurídicos contemporaneos. Madrid: Aguilar, 1969, p. 312.

³⁷ KERAMEUS, Konstantinos D. A Civilian Lawyer Looks at Common Law Procedure. Louisiana Law Review, v. 47, n. 3, p. 493-509, 1987, p. 494. Tradução nossa. No original: “Among the many factors which contribute to the development of the common law, contemporary analysis emphasizes the role of the judge. The judge is considered to be not only the prime pronouncer of legal precepts, but also the most central actor in a common law jurisdiction-to be contrasted to the professor in the Germanic legal family, or the advocate in the Romanistic legal family.”

Análises recentes realçam o papel do juiz dentre os muitos fatores que contribuíram para o desenvolvimento do Common Law. Ele é considerado não apenas o principal responsável por emitir os comandos legais, mas também o ator mais relevante em uma jurisdição de Common Law – contrastado com o professor no sistema jurídico germânico ou com o advogado no sistema jurídico romano.

A despeito da clareza do disposto na Sexta Emenda, o passo considerado decisivo para materializar o comando constitucional coube ao Judiciário, no século XX. No julgamento do caso *Gideon v. Wainwright* – ao qual nos referimos na introdução deste trabalho – a Suprema Corte dos EUA reconheceu nulidade decorrente da falta de defesa técnica no julgamento que culminou na condenação criminal de *Clarence Earl Gideon* em primeira instância. Formou-se então, no ano de 1963, *leading case* no sentido de que, sob a égide do *fair trial*, toda pessoa pobre acusada *criminalmente* perante a justiça estadual possui o direito à indicação de um defensor pelo tribunal. Não obstante constitua o precedente mais emblemático em relação à matéria, fato é que *Gideon v. Wainwright* não teve a repercussão esperada para além da esfera processual penal. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por meio de *Turner v. Rogers*³⁸ 564 U.S. 431 (2011), presumiu desnecessária a defesa técnica em grande parte dos casos civis.

Resta verificar qual foi o impacto jurídico e social do procedimento introduzido pelas *small claims courts* ou “tribunais do povo” (*people’s Court*)³⁹. Elizabeth Purdum, após pesquisa etnográfica, registrou as seguintes observações:⁴⁰

1 – Os juízes, em sua maioria, reconheceram que as partes que litigam sem defesa técnica atuam em desvantagem. E havia dúvida entre os magistrados sobre até onde eles poderiam ir para ajudar pessoas leigas que litigavam por conta própria, sem violar a imparcialidade. Muitos advogados demonstraram

³⁸ Decisão disponível em: [<http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/10-10.pdf>]. Acesso: 20.6.2017.

³⁹ Expressão utilizada por Purdum em referência às *small claims courts*. Ela ensina que: “Desde a sua criação no início dos anos 1900, os tribunais de pequenas causas adquiriram a reputação de “tribunais do povo”. Ainda hoje, há um popular programa de televisão intitulado “The People’s Court”, que apresenta casos reais de um tribunal de pequenas causas da Califórnia. (...) A *small claim court* é, de certo modo, uma arena onde os modos informais e formais de resolução de litígios se cruzam.” (Tradução nossa). No original: “Since their inception in the early 1900s *small claims courts* have had a reputation as “people’s courts”. Even today there is a popular television show entitled “The People’s Court”, which presents actual cases from a California *small claims court*. (...) The *small claims court* is, in a sense, an arena where informal and formal modes of dispute settlement intersect.” (Dispute settlement in a southern *small claims court*. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983, p. 3).

⁴⁰ PURDUM, Elizabeth Dixon. Dispute settlement in a southern *small claims court*. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983, p. 212.

irresignação em relação à postura de juízes que, em sua opinião, apoiavam excessivamente litigantes leigos;

2 – Servidores do Judiciário (clerks) – cuja função se resumia a atermar o pedido e efetuar registros processuais – não eram adequadamente treinados para prestar informação jurídica. Não obstante, foram vistos, diversas vezes, orientando litigantes de forma incompleta ou equivocada.

3 – Quanto às partes, muitas entenderam que juízes favoreceram advogados em julgamentos e várias se irritaram após saírem vencidas em razão de minúcias técnicas sustentadas por advogados no polo oposto da demanda;

Sobre a situação enfrentada nestes juízos por litigantes pobres, Purdum cita a pesquisa de campo realizada em 1969 por Beatrice Moulton, intitulada O processo e a intimidação de litigantes pobres realizados pelos tribunais de pequenas causas na Califórnia⁴¹, por meio da qual se apurou que

os litigantes pobres eram mais frequentemente réus e os verdadeiros beneficiários dos tribunais de pequenas causas eram empresas e agências governamentais. O tribunal foi visto como um lugar intimidante para os réus e ela concluiu que é improvável que eles soubessem ou compreendessem o significado de uma defesa válida. Segundo Moulton, não há como dizer quantos dos assustados réus que simplesmente eram de fato devedores qualificariam suas respostas ou revelariam fatos constitutivos de sua defesa se tivessem conhecimento legal. Sua conclusão foi pela necessidade de se garantir assistência jurídica e o uso de “técnicos jurídicos” para auxiliar tanto os autores quanto os réus no tribunal de pequenas causas.⁴²

Russell Engler esclarece que a multiplicidade de estudos desenvolvidos sobre os “tribunais de pequenas causas” (especialmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980) revela uma tendência generalizada de os indivíduos que litigam sem assistência jurídica serem gravemente prejudicados. Na sua opinião

⁴¹ MOULTON, Beatrice. The Persecution and Intimidation of the Low Income Litigant as Performed by the Small Claims Court in California. *Stanford Law Review*, v. 21, n. 6, 1969.

⁴² PURDUM, Elizabeth Dixon. *Dispute settlement in a southern small claims court*. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983, p. 20. Tradução nossa. No original: “After sampling of records and five days of observation, she concluded that poor, individual litigants were most often defendants and that the real beneficiaries of small claims courts were businesses and governmental agencies. She saw the court as an intimidating place for defendants and concluded that the defendants are unlikely to know or understand what constitutes a valid defense. There is no telling how many of the frightened defendants who simply owe the money would qualify their answers or reveal facts constituting a defense if they had legal knowledge”. Moulton concluded with an argument for the right to legal representation and suggests the use of “legal technicians” to assist both plaintiffs and defendants in small claims court.”

No século 21 os problemas persistem para o indivíduo sem defesa técnica em tribunais de pequenas causas, apesar da atenção excessiva obtida pelas small claims courts na década de 1970 e início dos anos 80 e dos sucessivos pedidos de reforma. (...) Quando os litigantes habituais processam indivíduos em tribunais de pequenas causas, a assistência jurídica aumenta dramaticamente a probabilidade de sucesso dos requeridos.⁴³

Nosso objetivo não é exaurir a análise sobre a defesa técnica (ou sobre a falta dela) no sistema norte-americano. Buscamos evidenciar que o modelo procedimental das small claims courts importado para o Brasil – idealizado para afastar o advogado do jogo processual – não funciona a contento no próprio país de origem. Isso porque a relativização da defesa técnica, medida supostamente benéfica para os pobres, abriu um vácuo de acesso efetivo à justiça nos EUA, nação que não possui uma instituição estatal, permanente e autônoma, destinada a prover assistência jurídica gratuita a pessoas carentes e não confere à Advocacia status de função essencial à administração da justiça⁴⁴.

Faltou reflexão, por parte do legislador brasileiro, sobre a eficiência dos “tribunais do povo” e do próprio sistema processual civil dos Estados Unidos, em termos de acesso à tutela jurisdicional. Estudo mais aprofundado teria exposto que “as pessoas pobres têm acesso às cortes americanas da mesma maneira que os cristãos tinham acesso aos leões quando eram atirados dentro da arena romana”.⁴⁵ Faltou também a percepção de que nosso sistema jurídico opera baseado em premissas completamente distintas do modelo americano. A Advocacia e a Defensoria Pública são funções essenciais à justiça (logo a regra é a não atribuição de capacidade postulatória ao leigo) e a defesa técnica é indissociável do devido processo legal, seja ele aplicável aos processos judiciais (criminais e civis) ou administrativos.

⁴³ ENGLER, Russell. Connecting Self-Representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed. *Fordham Urban Law Journal*, v. 37, n. 1, p. 37-92, 2009, p. 55-58. Tradução nossa. No original: “*The plethora of studies of small claims courts, many from the 1960s, ’70s, and ’80s, reveal a pervasive trend where unrepresented individuals are severely disadvantaged by the court process. (...) The problems persist for the typical unrepresented individual in small claims courts in the 21st century, despite the inordinate attention garnered by the courts in the 1970s and early 1980s and repeated calls for reform. When repeat players sue individuals in small claims courts, representation dramatically increases the defendants’ likelihood of success.*”

⁴⁴ ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 57.

⁴⁵ GARDNER, Debra. Pursuing a Right to Counsel in Civil Cases: Introduction and Overview. *Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy*, v. 40, 2006, p. 168. Tradução nossa. No original: “*(...) poor people have access to the American courts in the same sense that the Christians had access to the lions when they were dragged into a Roman arena.*”

É vital dimensionar, por último, o nível de consciência cidadã da população adulta brasileira para avaliar sua aptidão para atuar sem assistência jurídica em juízo e compreender as questões técnicas expostas diante de si. Em termos de escolaridade, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano produzido em 2016 pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento⁴⁶, no ano de 2015 apenas 57,5% da nossa população acima de 25 anos possuía educação em nível secundário⁴⁷. Este percentual era de 95,3 % nos Estados Unidos na mesma época.

4.3 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA SÚMULA VINCULANTE Nº 5

Antes de adentrarmos no cerne da matéria – defesa técnica como componente essencial do devido processo legal, aplicável ao processo administrativo – é imperioso destacar o motivo pelo qual consideramos a edição da quinta súmula vinculante formalmente inconstitucional. O art. 103-A, da Constituição Federal, prescreve um requisito incontornável para que o STF possa aprovar súmula com eficácia vinculante: existência de “reiteradas decisões sobre matéria constitucional”⁴⁸. O escopo do requisito é coibir a elaboração do enunciado sem que a questão jurídica se encontre previamente “maturada, debatida, suficientemente decantada, sedimentada na Corte”⁴⁹.

Conforme salientamos anteriormente, apenas três precedentes foram invocados pelos Ministros do Supremo a título de “reiteradas decisões”, anteriores ao julgamento do RE nº 434.059-3, aptas a justificar a criação da súmula. São eles: AI nº 207.197-Agr/PR, de 1998, RE nº 244.027-Agr/SP, de 2002 e MS nº 24.961/DF, de 2004.

Como se não bastasse o número ínfimo de julgados sobre a matéria constitucional e o longo espaço de tempo que separa as decisões, somente o agravo regimental no recurso extraordinário nº 244.027, de relatoria da Ministra

⁴⁶ UNDP – United Nations Development Programme. Human Development Report 2016 – Human Development for Everyone. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/data]. Acesso em 26.6.2017.

⁴⁷ No Brasil historicamente era chamado “ensino secundário” o que hoje corresponde à segunda metade do ensino fundamental (a partir do sexto ano) e ao ensino médio.

⁴⁸ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

⁴⁹ LAMY, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Reflexões sobre as Súmulas Vinculantes. In: Reforma do Poder Judiciário: Analisada e Comentada. São Paulo: Método, 2005, p. 304.

Ellen Gracie, abordou o problema da defesa técnica em processo administrativo disciplinar. Tais circunstâncias evidenciam a ausência de uma tese firmada pelo STF sobre o tema e expõe o descumprimento de requisito formal para edição da súmula.

Passemos ao problema da relativização da defesa técnica na esfera administrativo-disciplinar. Expusemos de forma exaustiva, ao tratar do sistema dos Juizados Especiais Cíveis, sobre o erro no qual incorreu o legislador brasileiro ao copiar um modelo estrangeiro que, a pretexto de assegurar inclusão de parcela menos favorecida da população, termina por dificultar a participação em contraditório de pessoas alheias ao tecnicismo forense.

O art. 156 da Lei Federal nº 8.112/90 traz para o ordenamento jurídico a ilusão de participação efetiva da pessoa processada, de maneira semelhante ao art. 9º da Lei Federal nº 9.099/95. A liberdade de escolha que o dispositivo franqueia ao servidor processado – opção entre a autodefesa e a defesa técnica – baseia-se em uma premissa equivocada: a de que o leigo tem aptidão jurídica, caso opte por elaborar sua própria estratégia defensiva no PAD, de entrar em um embate processual contra a Administração Pública em pé de igualdade e obter, ao final, um resultado favorável.

Na verdade, a escolha enunciada pelo art. 156 é falsa para a esmagadora maioria dos servidores que não possuem conhecimento técnico jurídico.

Optar pela autodefesa, nesse caso, é assumir, de antemão, posição de desvantagem contra o braço estatal que não ampara o leigo para compensar seu déficit de contraditório, como o fazem alguns juízes quando constatam a fragilidade da parte no processo (salvo, evidentemente, nas situações em que o processado está ausente ou opta por não exercer qualquer contraditório, hipóteses em que são designados curadores para patrocinar a defesa formal).

Ninguém sabe dizer em que consiste um processo administrativo disciplinar “complexo” (justificador – nas palavras da Ministra Carmen Lúcia⁵⁰ – da concessão de defesa técnica). A complexidade seria derivada do fato narrado na portaria inaugural? Ou da sanção pretendida pela autoridade administrativa? E a quem caberia reconhecer o processo como “complexo”? São inúmeras as dificuldades que envolvem tal adjetivação.

A complexidade é um conceito intrínseco a qualquer processo do qual participe alguém que não detém conhecimento especializado para preparar sua estratégia de atuação, ou seja, uma pessoa privada de se colocar em pé de igualdade com o ex - adverso e influir na construção da decisão final. Dessa feita,

⁵⁰ RE nº 434.059-3/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 7.5.2008, DJ 11.9.2008.

dizer que em processos administrativos “complexos” a parte deve contar com auxílio de defesa técnica reforça nosso argumento de que o direito à assistência jurídica não pode ser colocado em segundo plano. Veja-se que, na década de 1990 – momento a partir do qual a Lei Federal nº 8.112 passou a vigorar – apenas 20% da população brasileira acima de 25 anos possuía educação secundária. Atualmente o percentual ainda é baixo, conforme aponta o PNUD, em estudo mencionado no tópico anterior.⁵¹

Há ainda outro resultado perverso advindo da opção concedida pela norma federal: ela isenta o próprio Estado do dever de estruturar devidamente a Defensoria Pública, no intuito de promover a defesa técnica dos servidores pobres que não optem pela autodefesa. Ora, qual a razão de investir no aparelhamento da instituição pública – constitucionalmente incumbida de promover assistência jurídica em processos judiciais ou administrativos⁵² – se os processados carentes podem fazer-se presentes nos atos procedimentais por sua própria conta (e risco)? A súmula vinculante nº 5 cuidou de cancelar a iniquidade normativa.

O argumento do “risco de asoberbamento” da Defensoria Pública, também referido na votação nº 434.059-3, desconsidera uma obviedade que não poderia passar ao largo dos Ministros da Suprema Corte Brasileira: o fato de vivermos em um país devastado pela pobreza e pela exclusão social.

E se a Constituição Federal prevê como Função Essencial à Justiça uma instituição permanente e autônoma de assistência jurídica de pessoas carentes, é evidente que a Defensoria trabalhará asoberbada. Não é porque os processos criminais, por exemplo, geram uma demanda (crescente) em termos de assistência jurídica gratuita, que o legislador deverá, como num passe de mágica para garantir acesso à justiça, relativizar a importância da defesa técnica no processo penal. Tal medida seria atentatória à dignidade humana e ao devido processo legal.

Passemos ao argumento do “bem jurídico”. Para o STF, no processual penal – diferentemente do processo administrativo disciplinar – “está em jogo um direito indisponível, que seria objeto de teórica renúncia, se não fosse assegurada ao réu defesa técnica efetiva.” Ora, o que está em jogo na esfera penal é, em regra,

⁵¹ UNDP – United Nations Development Programme. Human Development Report 2016 – Human Development for Everyone. Disponível em: [<http://hdr.undp.org/en/data>]. Acesso em 26.6.2017.

⁵² 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.

a liberdade. E no âmbito administrativo-disciplinar? Se o servidor for demitido ou tiver sua aposentadoria cassada, ele perderá sua fonte de renda, tornando-se incapaz de custear alimentação, moradia, vestuário e outros itens vitais à sua sobrevivência. Por isso o raciocínio que fixa patamares de relevância da defesa técnica em razão do bem jurídico em risco é artificial e demagógico. A exigência do fair trial refere-se a uma cláusula de proteção uniforme. Bastante pertinente é a ponderação feita pelo juiz americano Earl Johnson Jr. sobre o tema:

O Devido Processo refere-se a privações de vida, liberdade e propriedade, conseqüentemente a procedimentos civis (...) Não existe justificativa válida pela qual os elementos básicos do Devido Processo – os quais foram introduzidos em procedimentos criminais – não devem ser também incorporados aos procedimentos civis (...).⁵³

O artificialismo da divisão entre bens jurídicos passíveis de maior ou menor proteção do Estado foi sublinhado pelo próprio Supremo. Logo após a aprovação da quinta súmula vinculante a Corte destacou que o enunciado seria aplicável “apenas em procedimentos de natureza cível”. Logo,

Em procedimento administrativo disciplinar, instaurado para apurar o cometimento de falta grave por réu condenado, tendo em vista estar em jogo a liberdade de ir e vir, deve ser observado amplamente o princípio do contraditório, com presença de advogado constituído ou defensor público nomeado, devendo ser-lhe apresentada defesa (...).⁵⁴

Segundo explica Luciano Ferraz, os processos administrativos disciplinares “possuem nítida inspiração nos princípios e premissas típicas do Direito Penal”. Para ele

O denominado Direito Administrativo Sancionador — em particular na sua vertente disciplinar — tem raízes comuns com a disciplina do Direito Penal. No Direito hispânico, José Maria Quirós Lobo, Eduardo Garcia de Enterría e Tomaz Fernandes, Juan Carlos Cassagne, Hector Villegas, Passos de Freitas e Luciano Amaro fazem coro a essa aproximação, pugnando pela existência de uma matriz comum para o Direito sancionador (Penal e Administrativo), com destaque para antijuridicidade, tipicidade, imputabilidade, culpabilidade e punibilidade.⁵⁵

⁵³ JOHNSON JR, Earl. 50 Years of Gideon, 47 Years Working Toward a 'Civil Gideon'. Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy, v. 47, 2013, p. 48. Tradução nossa. No original: “Due process refers to deprivations of life, liberty, and property, therefore to civil proceedings (...) There is no valid reason why the basic concepts of due process which have been introduced in criminal proceedings should not also be incorporated in civil proceedings (...).”

⁵⁴ Recurso extraordinário nº 398.269, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15.12.2009, DJ 26.2.2010.

⁵⁵ FERRAZ, Luciano. Súmula Vinculante 5 do Supremo deveria ser, no mínimo, revista. Revista eletrônica Consultor Jurídico. Disponível em [http://www.conjur.com.br/2017-mar-30/interesse-publico-sumula-vinculante-supremo-deveria-minimo-revista]. Acesso em: 20.6.2017.

O STF examinou novamente o mérito da quinta súmula vinculante em novembro de 2016, ao julgar proposta de cancelamento formulada no ano anterior pelo Conselho Federal da OAB⁵⁶. Decidiu-se, em votação apertada, pela rejeição da proposta. Prevaleceu o entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, para quem

mero descontentamento ou divergência quanto ao conteúdo do verbete não propicia a reabertura das discussões sobre tema já debatido à exaustão pelo STF. Ademais, para se admitir a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante, é necessário que seja evidenciada a superação da jurisprudência da Corte no trato da matéria, e que haja alteração legislativa quanto ao tema ou modificação substantiva do contexto político, econômico ou social.

Há que se fazer o contraponto: o tema nunca foi debatido “à exaustão” pelo STF. Não houve, repetimos, tese firmada pelo Supremo sobre a matéria. Houve, sim, maturação decisória, por parte do STJ, que, após incontáveis julgados, concluiu em 2007 que “É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar”.

É interessante notar que o absurdo da súmula vinculante não passou despercebido por vários Ministros do Supremo em 2016. Ao abrir divergência na Proposta de súmula vinculante (PSV) nº 58, o Ministro Marco Aurélio suscitou vício formal na edição do enunciado, por descumprimento do requisito que exige reiteradas decisões prévias da Corte sobre a questão constitucional. Acompanharam o voto os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Celso de Mello. No mérito, este último consignou:

Reconheço, Senhora Presidente, que o teor de referido enunciado sumular tem constituído, para mim, motivo de grave inquietação, tanto que, após detida reflexão sobre a matéria ora em análise, já não mais tenho qualquer dúvida de que o conteúdo da Súmula Vinculante nº 5 efetivamente vulnera o direito ao contraditório e à plenitude de defesa. Com efeito, tenho para mim, na linha de decisões que proferi nesta Suprema Corte (RMS 28.517/DF, v.g.), que se impõe reconhecer, ainda que se trate de procedimento administrativo, especialmente aqueles de índole punitivo-disciplinar, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se estabelece uma relação de polaridade conflitante entre o Estado, de um lado, e o indivíduo ou agentes públicos, de outro.

Ao fim e ao cabo, ainda prevalece no Supremo o velho argumento de cunho utilitarista despido de sustentação jurídica, sustentado nos idos de 2008

⁵⁶ PSV nº 58, Tribunal Pleno, j. 30.11.2016, DJ 14.12.2016.

pela Advocacia Geral da União. Aventou-se sobre o possível impacto de ordem econômica decorrente do reconhecimento de que a defesa técnica é essencial no processo administrativo disciplinar. Abrir-se-ia margem para um prejuízo bilionário aos cofres públicos da União em virtude da reintegração de milhares de servidores demitidos “a bem do serviço público” após 2009.

5 – CONCLUSÕES

À vista do exposto, encerramos este trabalho com as seguintes observações sobre o tema desenvolvido:

- 1) O reconhecimento, pela jurisprudência do STF, da incidência do devido processo legal no processo administrativo (disciplinar ou não), foi apenas simbólico. Ao elaborar sua quinta súmula vinculante em 2008, a Corte dissociou a defesa técnica do fair trial – a partir de (apenas) três posicionamentos reacionários – na contramão dos principais instrumentos normativos supranacionais de proteção de Direitos Humanos;
- 2) Ao contrário do STJ, o Supremo nunca exauriu o debate sobre a relevância da defesa técnica em processos administrativos disciplinares. Não cabe sustentar, nesses termos que a edição da súmula nº 5 cristalice tese firmada acerca da matéria, fato que torna o enunciado formalmente inconstitucional, por afronta ao disposto no art. 103-A, da Constituição Federal;
- 3) A experiência anglo-saxônica das small claims courts, que teve como justificativa de existência a informalidade e a redução de custos através do afastamento do advogado, revelou-se nefasta, por inviabilizar o acesso efetivo à justiça por parte, justamente, do extrato mais carente da população norte-americana. O art. 156 da Lei Federal nº 8.112/90 repete no Brasil o erro cometido nos Estados Unidos de relativizar a defesa técnica – permitindo o contraditório sem poder de influência – quando há risco de lesão a direito fundamental, em uma sociedade mais pobre e com um grau de escolaridade inferior;
- 4) A complexidade é uma característica de qualquer processo administrativo disciplinar conduzido em desfavor de uma pessoa desprovida de conhecimento técnico para preparar sua estratégia de atuação, colocando-se em pé de igualdade com a Administração Pública. Dessa feita, não há como definir a essencialidade da assistência jurídica com base no maior ou menor obscurantismo do feito;

- 5) Não é possível também definir a essencialidade da defesa técnica a partir do bem jurídico ameaçado. O devido processo legal – com as garantias que lhe são inerentes – deve ser observado em qualquer procedimento que tenha o condão de privar o cidadão de um direito fundamental;
- 6) A relativização da defesa técnica, em processos judiciais ou não, desestimula o investimento estatal no aparelhamento da Defensoria Pública – na esfera estadual e federal – porque cria a falsa expectativa de que o servidor leigo e pobre, diante da opção normativa de exercer sua autodefesa, terá expandido seu acesso à justiça. Ele possuiria, em tese, aptidão jurídica para elaborar sua própria estratégia defensiva no PAD;
- 7) A tentativa frustrada de cancelamento da súmula vinculante nº 5, em 2016, fez com que parte significativa dos Ministros do STF externasse posição jurídica semelhante àquela sedimentada no âmbito do STJ, no ano de 2007, por meio da súmula 343. E mais: a contundência dos argumentos vencidos na PSV nº 58 revela que o enunciado vinculante somente se sustenta por motivos de ordem financeira e pragmática.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Cleber Francisco. Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A importação de modelos jurídicos. In: Temas de direito processual: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. (Trad. Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. In: ...

WATANABE, Kazuo (Coord.) Juizado especial de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

DAVID, René. Los grandes sistemas jurídicos contemporaneos. Madrid: Aguilar, 1969.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Manual das pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

ENGLER, Russell. Connecting Self-Representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed. Fordham Urban Law Journal, v. 37, n. 1, p. 37-92, 2009.

FERRAZ, Luciano. Súmula Vinculante 5 do Supremo deveria ser, no mínimo, revista. Consultor Jurídico. Disponível em [<http://www.conjur.com.br/2017-mar-30/interesse-publico-sumula-vinculante-supremo-deveria-minimo-revista>]. Acesso em: 20.6.2017.

FERRUUA, Paolo. Gênese da reforma constitucional do “giusto processo” na Itália. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 661-688, mai.-ago. 2017.

FRANCO, Marcelo Veiga. Processo justo: entre efetividade e legitimidade da jurisdição. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GARDNER, Debra. Pursuing a Right to Counsel in Civil Cases: Introduction and Overview. Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy, v. 40, 2006.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. Observação jurídico-sociológica da lei dos juizados especiais federais. 142 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

JOHNSON JR, Earl. 50 Years of Gideon, 47 Years Working Toward a 'Civil Gideon'. Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy, v. 47, 2013.

KERAMEUS, Konstantinos D. A Civilian Lawyer Looks at Common Law Procedure. Louisiana Law Review, v. 47, n. 3, p. 493-509, 1987.

KISTEUMACHER, Daniel Henrique Rennó. A (in)constitucionalidade da súmula vinculante nº 5. Revista de direitos fundamentais e democracia, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 292-311, jan./jun. 2011.

LAMY, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Reflexões sobre as Súmulas Vinculantes. In: Reforma do Poder Judiciário: Analisada e Comentada. São Paulo: Método, 2005.

LEBRE DE FREITAS, José. Introdução ao processo civil: conceito e princípios gerais à luz do código revisto. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MARVY, Paul. Thinking about a civil right to counsel since 1923. Clearinghouse Review – Journal of Poverty, Law and Policy, v. 40, 2006.

MORAES, Silvana Campos. Juizado de pequenas causas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

PEREIRA, Ana Flávia Loyola Antunes. A inefetividade do acesso à justiça em razão do preconceito lingüístico: análise crítica do jus postulandi no estado democrático de direito. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

PURDUM, Elizabeth Dixon. Dispute settlement in a southern small claims

court. 372 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade do Estado da Flórida, Tallahassee, 1983.

SANTOS, Moacir Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1967. v. 1.

SANTOS, Rafael Augusto de Moraes Andrade. A decisão interlocutória inaudita altera parte: entre legitimidade e efetividade. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SOARES, Carlos Henrique. Estatuto da advocacia e processo constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), n.1, v. 2, p. 64-71, jan./jun. 2010.

UNDP – United Nations Development Programme. Human Development Report 2016 – Human Development for Everyone. Disponível em: [<http://hdr.undp.org/en/data>]. Acesso em 26.6.2017.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Revista de Processo, São Paulo, v. 195, a. 136, p. 381-390, maio/2011.