

O acesso à justiça: ao Poder Judiciário ou à ordem jurídica justa?¹

*José Cláudio Rocha**
*Cristiano Cruz Alves***

Resumo: O acesso à justiça tem sido compreendido pela nossa tradição jurídica como um dos princípios informadores do processo no âmbito judicial. À luz da Constituição, o acesso à justiça não se realiza apenas pelo direito público subjetivo propondo uma ação, mas pela vedação ao legislador em editar lei que exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. Para além desses dois aspectos, buscou-se compreender, neste trabalho, o acesso à justiça deslocado do seu clássico conceito de acesso ao Poder Judiciário para o “acesso à ordem jurídica justa”. Nesse sentido, alguns direitos terminam por constituir alicerces na construção de uma ordem

* Pró-Reitor de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Professor adjunto do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias – *Campus XIX* –, da UNEB. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre e Doutor em Educação pela UFBA. E-mail: josecrocha@terra.com.br.

** Professor do curso de Pedagogia do Programa REDE UNEB. Mestre em História Social pela UFBA. Especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão. Graduado em História pela UFBA. Graduando em Direito pela UNEB. Bolsista PICIN. E-mail: ccalves2@ig.com.br.

¹ Este trabalho foi apresentado sob a forma de comunicação no dia 3 de dezembro de 2010, no *workshop/seminário Repensando o acesso à justiça no Brasil*, ocorrido entre 29 de novembro e 4 de dezembro de 2010, promovido pela Foundation/CESAL. É resultado da pesquisa e estudo financiados pelo programa de apoio à pesquisa PICIN/UNEB.

jurídica justa. O município, como ente autônomo da federação, possui competências materiais e legislativas que possibilitam a materialização desses direitos e o acesso à justiça, que compõem o escopo deste trabalho. Entender como o município pode, por meio do seu poder legiferante, contribuir para a diminuição dos obstáculos tradicionais ao acesso à justiça (econômicos, sociais e de informação) e para a previsão de direitos que darão acesso a direitos fundamentais é o objetivo fundamental com este artigo.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Direitos fundamentais. Justiça. Município.

1 INTRODUÇÃO

Por acesso à justiça tem se entendido, majoritariamente, por princípio constitucional que fundamenta o direito de acesso aos tribunais, o direito de recorrer da violação de direito subjetivo. Tal acepção está em perfeita sintonia com o Estado Democrático, que deve ser erguido segundo o mandamento da Constituição em seu art. 1^o.² Todavia, o acesso à justiça, no nosso sentir, abarca outras características além da dimensão processual. Consideramos esse aspecto sumamente importante, porém, ao não trazê-lo para a discussão na sua devida relevância – impedimentos que

² O povo brasileiro declarou, por intermédio dos seus representantes, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Para alguns cultores do direito, o representante constituinte elegeu o regime político democrático para o qual o direito será sua base fundamental [Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 set. 2010]. “Distinguem-se os regimes de governo em democrático e autocrático, com base na existência, ou não de participação do povo – destinatário das ações governamentais – na escolha dos governantes, na elaboração das normas a que o Estado e o próprio povo estarão sujeitos.” (ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*, p. 260)

impossibilitam o cidadão o pleno acesso à justiça –, estaremos sobremaneira enfatizando a pura instrumentalidade em detrimento da substancialidade do preceito constitucional³.

Neste trabalho, são tecidas algumas considerações sobre o acesso à justiça no sentido mais amplo possível, ao se investigar a história desse princípio na *Lex Legum*, bem como os outros entes federativos podem contribuir para a satisfação plena de justiça que o Estado brasileiro configurou em sua Constituição, notadamente o município, dada sua história de menoscabo das Constituições em preceituar tão poucas competências a esse ente.

2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

O acesso à justiça tem se feito presente nas Constituições brasileiras desde a Carta de 1946, quando em seu texto foi incluído o seguinte dispositivo: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.⁴

³ André Ramos Tavares tenta identificar doutrinariamente qual a distinção entre princípio e preceito: “Quando se fala em ‘princípios’ é evidente que a noção engloba toas as possíveis espécies que a doutrina assinala (toda a tipologia de princípios). Mas nem todos serão preceitos fundamentais. Parcela destes terá natureza principiológica, mas nem tudo que se assinala a natureza principiológica será preceito fundamental. Dessa forma, pode-se afirmar que nem todo princípio constitucional é um preceito fundamental, e nem todo preceito fundamental será uma norma principiológica, apenas adquirindo essa qualidade na medida em que seja pertencente à categoria dos princípios. Assim, todo princípio é, naturalmente, um preceito, mas não um preceito qualquer, antes apresentando natureza principiológica (já que entre os preceitos existem regras). E será preceito fundamental apenas em casos nos quais se agregar a sua condição principiológica a natureza fundamental.” (TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, p. 147)

⁴ BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946, art. 5º inciso XXXV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 2 out. 2010.

Entretanto, dado o caráter formal e substancial entre os direitos humanos e, ao mesmo tempo, direito fundamental⁵, o acesso à justiça não é exclusividade do direito pátrio e, muito provavelmente, de grande parte dos países de democracia moderna, como preceitua o art. 10 da Declaração Universal dos Direitos dos Homens:

Art. 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele⁶.

Nesse sentido também temos o art. 14 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, 1966⁷ e o art. 8º, item 1, da Convenção

⁵ Há discussão acirrada acerca da controvérsia da utilização de terminologias como “direito humanos” ou “direitos fundamentais”. Parece-nos que não há dúvida que tais direitos são resultados de conquistas históricas ao limitar o poder do Estado (as chamadas liberdades negativas) e ao obrigar este mesmo Estado a facultar direitos e dispor de meios que os garantissem face ao crescimento econômico de certas classes sociais, evitando o aprofundamento de distorções sociais (as chamadas liberdades positivas). A questão se cinde na concreção positiva ou não desta modalidade de direitos, que segundo Perez Luño é pressuposto indispensável para caracterizar um direito humano como fundamental devido justamente a imprecisão conceitual daquela terminologia. [Cf. PÉREZ LUÑO, A. E. (Org.). *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio apud* BRANDÃO, Raimundo dos Reis. *O acesso à justiça: como um direito fundamental*, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18542/O_Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 set. 2010]

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 7 set. 2010.

⁷ “Todas as pessoas são iguais perante os tribunais de justiça. Todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas, quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de caráter civil.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 7 set. 2010)

Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica, de 1969⁸. Sob esse ponto de vista, não há dúvidas de que o acesso à justiça é um direito fundamental presente em diversos textos supralegais, mas também a própria garantia do Estado Democrático de Direito. Isso porque de

nada adiantariam leis regularmente votadas pelos representantes populares se, em sua aplicação, fossem elas desrespeitadas, sem que qualquer órgão estivesse legitimado a exercer o controle da sua observância.⁹

O acesso à justiça, sem entrar neste momento na justificativa própria dessa expressão, caracteriza-se pela teoria constitucional moderna como um princípio constitucional. Estudos que revelam a teoria dos princípios têm demonstrado que todas as normas constitucionais têm eficácia jurídica, não se devendo cogitar na hipótese da sua não observância baseada em seu maior ou menor grau de coercitividade, ou mesmo na sua generalidade ampla, fundamentando tais argumentos na distorção do pensamento de Boulanger¹⁰, que afirma ser o princípio uma “série indefinida de aplicações”.

Os primeiros, talvez, a estudar os princípios ampliando sua força normativa sem, entretanto, lhes retirar o conteúdo

⁸ “Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto internacional de direitos civis e políticos*, 1966, art. 8º, item 1. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em: 7 set. 2010)

⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, p. 273.

¹⁰ BOULANGER, Jean. *Principes généraux du droit et droit positif*. In: _____. *Le droit privé français au milieu do XX^e. siècle: études offertes à Georges Ripert* apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 267.

programático, foram Robert Alexy e Ronald Dworkin, que já falavam em normatividade dos princípios constitucionais e nas diferenças entre estes e as regras constitucionais.¹¹ A questão que concerne a este ponto do trabalho sobre a teoria dos princípios é a identificação do acesso à justiça como princípio constitucional, visto que este já se encontra disposto no art. 5º, inciso XXX da CF e, portanto, perfazendo-se em norma constitucional limadora do poder de atuação do legislador ordinário.

A moderna hermenêutica jurídica capitaneada por Norberto Bobbio, e em decorrência dessa a hermenêutica constitucional¹², encabeçada por Ronald Dworkin e Robert Alexy e mais lá atrás Jean Boulangier, indicou algumas características essenciais e imanentes às normas para classificá-las como princípios. Dentre algumas citamos duas que ponderamos ser os traços diferenciadores e até certo ponto determinantes para que o acesso à justiça seja tomado como princípio.

O primeiro é o caráter de justiça que o princípio encerra em si. Está diretamente ligado a ideia etimológica de direito, porque além de delimitar a interpretação da situação fática perante o ordenamento jurídico no sentido da justiça, não obstante seu algo grau de generalidade, faz com que as regras não sejam desvirtuadas do espírito do sistema. Não à toa que Watanabe também utilizada a expressão, “acesso a ordem jurídica justa”.¹³

¹¹ Para maior aprofundamento, cf. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010; ALEXY, Robert. *Teorias dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹² Há uma tendência em configurar-se por parte dos estudiosos do direito uma hermenêutica como consequência do constitucionalismo moderno que impinge aos ordenamentos jurídicos a constitucionalização do direito privado, por exemplo.

¹³ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A. P. (Org.). *Participação e processo*, p. 698.

O segundo diz respeito ao seu papel integrador¹⁴ cuja aceitação era pacífica entre aqueles que não concebiam os princípios como norma, mas que, a nosso sentir, não pode ser denegado sua importância, pois se verifica que a interpretação se coaduna com valores e com sentido ético da norma. Soma-se a isso o papel orientador, ainda no escopo tradicional da epistemologia dos princípios, vinculado à doutrina do positivismo jurídico. Nessa fase evolutiva da teoria dos princípios, sobeja-se a natureza integrativa do princípio em relação à norma, como afirma Paulo Bonavides¹⁵.

Dessa maneira, o acesso à justiça, tal como descrito em nossa Lei maior – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” –, tanto estabelece uma vedação clara ao legislador ordinário, num óbvio limite em observância aos valores éticos e da justiça, bem como tem natureza hermenêutica, visto que é, por si próprio, fundamento de regras jurídicas.

3 O GRAU DE HISTORICIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA E SUA CONCEPÇÃO MODERNA

Não se pretende, neste ponto do trabalho, relatar amiúde as fases pelas quais atravessou o acesso à justiça. Somente serão tecidas considerações relevantes para sustentar o escopo argumentativo sobre a inflexão moderna do princípio do acesso à

¹⁴ O sentido integrador da norma que baseia o pensamento de parcela da doutrina que não adere à ideia das “normas-princípios” encontra fundamento na própria ordem jurídica, especificamente no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei n. 4.657/42. (BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010. *Diário Oficial da União*, 9 set. 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del4657.html>>. Acesso em: 19 nov. 2010)

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

justiça, da passagem do mero acesso ao Judiciário para o acesso a uma ordem jurídica justa.

A história do princípio do acesso à justiça se confunde, como não poderia deixar de ser, já que está inscrito no catálogo dos direitos fundamentais, com a própria evolução dos direitos humanos. Representa um dos direitos negativos¹⁶ que não devem ser violados, (portanto são direitos subjetivos públicos), ou seja, o dever do Estado de não interferir na busca do cidadão pela justiça. Esse direito fundamental pertence à primeira dimensão de direitos, que corresponde àqueles direitos oriundos da criação do Estado liberal do século XVIII e são oponíveis ao Estado, como a liberdade, a associação, a manifestação. Norberto Bobbio mostra que essa categoria de direitos surgiu como forma de limitar o Estado quando age em desfavor da liberdade do indivíduo, e que ele chama de “liberdades negativas”, *in verbis*:

Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não agir do Estado¹⁷.

Um dos remédios citados por Bobbio acima para enfrentar as ações tentadoras aos direitos fundamentais é o direito de acesso à justiça, que prescreve que não haverá lesão ou ameaça a direito que não seja submetida à apreciação do Estado-Juiz. Isso se deve

¹⁶ Bobbio os intitula de “liberdades negativas”. (Cf. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p. 6.

ao processo histórico que remonta à formação do poder político moderno, desde a dissolução das bases da sociedade medieval e o erguer-se da modernidade. O marco inicial é a Idade Média, não por acaso. Foi nesse período que a Magna Carta, de 1215, estabeleceu “limitações impostas às prerrogativas do rei, em especial no que tange a questões financeiras e tributárias”.¹⁸

O fortalecimento do Estado na Idade Moderna, momento bem representado pela teoria política hobbesiana do *Leviatã*, que surgiu para evitar a guerra de todos contra todos, retirou os poderes dos senhores de terras medievais e, com isso, garantiu o homem contra a sanha do próprio homem. Em seguida, surgiu a necessidade de proteger o homem do próprio Estado.¹⁹

Seguem-se às transformações do Estado: o constitucionalismo moderno que preconiza a separação de poderes, limitações do Estado às questões eminentemente de ordem pública e não intervenção na esfera privada, além de um catálogo de direitos e garantias oponíveis ao Estado e que constitui o garante dos cidadãos.

Foi nesse bojo que o acesso à justiça se inseriu como princípio constitucional: um dos mecanismos de limitação do Estado que encerrou em si, inicialmente, a vedação ao legislador que restringisse ao Judiciário apreciar quaisquer ameaças ou lesões a direitos, violando frontalmente o princípio da separação de poderes.

No Brasil, o princípio ingressou no nosso ordenamento por meio de uma reação a

atos arbitrários que, aproveitando a inexistência de prescrição constitucional expressa (lembrar que referido direito só adquiriu

¹⁸ PAGANI, Fernando Mattos. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*, p. 29.

¹⁹ Cf. PAGANI, Fernando Mattos. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*. Curitiba: Juruá, 2009.

status de preceito constitucional com a Constituição de 1946), muitas vezes, por intermédio de lei ou decreto-lei, excluíam da apreciação do Poder Judiciário lesão a direito²⁰.

O acesso à justiça conheceu três fases, segundo Cappelletti e Garth²¹. A primeira se caracterizou pela assistência judiciária que, atualmente, está esculpida no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal. A segunda fase se caracterizou pela ampliação do acesso ao Judiciário aos interesses difusos. E a terceira passa pela remoção dos obstáculos que ainda existem para o pleno acesso à justiça.

O acesso à justiça, entendido pela doutrina como acesso ao Poder Judiciário, compõe-se, na visão de André Ramos Tavares²², da inafastabilidade da jurisdição ou o direito de ação, direito de petição, direito de certidão e direito de defesa. Já Fernando Pagani Mattos²³ considera que o acesso também se compõe de vários elementos, mas distintos daqueles expostos acima. Seriam eles: a assistência judiciária, a inafastabilidade do Poder Judiciário, a celeridade processual e o devido processo legal. Como se percebe, apesar de o acesso à justiça estar presente em vários dispositivos constitucionais, não há concordância com relação ao que o constitui. O enfoque da doutrina é o acesso ao Poder Judiciário, com instrumento de realização da justiça.

Entretanto, o acesso à justiça não é apenas a possibilidade de acessar o meio judicial de solução de conflitos, tampouco não

²⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*, p. 698.

²¹ Cf. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

²² Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

²³ Cf. PAGANI, Fernando Mattos. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*. Curitiba: Juruá, 2009.

representa somente obstáculos econômicos, sociais e educacionais, mesmo que se tenha nestes importantes empecilhos para sua realização.

Adotando a perspectiva de Kazuo Watanabe²⁴ de maneira mais ampla, postulamos a ideia de que a existência de condições que na nossa visão seriam direitos que dariam acesso a direitos fundamentais possibilitaria a realização do acesso a justiça, no seu sentido objetivo²⁵. No enfoque zetético²⁶, a justiça aqui referida não é a prestação jurisdicional, mesmo realizada sem os tradicionais obstáculos elencados, cuja atuação é corretiva, ou seja, após a lesão ou ameaça a direito, mas sob o paradigma da virtude da convivência humana que “sem uma atitude de preocupação com os outros e sem a vontade de ser equânime, os fins da justiça não podem ser normalmente atingidos”²⁷.

²⁴ A ordem jurídica justa se baseia no “direito à informação, direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país, direito a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos cm o objetivo de realização da ordem jurídica justa, direito a pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos, direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso e efetivo acesso à justiça com tais características”. [WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A. P. (Org.). *Participação e processo apud* PARASKI, Mauro Vasni. *Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição*, p. 143]

²⁵ André Franco Montoro define justiça em dois planos: no plano subjetivo, quando se refere a uma pessoa, “como virtude ou perfeição subjetiva”; já no plano objetivo, a justiça é “uma exigência da vida social”. (MONTORO, André. *Introdução à ciência do direito*, p. 164)

²⁶ O que nos importa é ultrapassar os limites da doutrina que assenta seu posicionamento em torno da atividade judicante do Estado, ressaltando que não a descartamos no plano empírico. O objetivo não é orientar, decidir, mas saber sobre seu objeto nos seus mais variados aspectos. Para maior aprofundamento cf. o clássico FERRAZ, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

²⁷ MONTORO, André. *Introdução à ciência do direito*, p. 165.

4 A FUNDAMENTALIDADE MATERIAL DOS DIREITOS E O ACESSO À JUSTIÇA

Como dito, o acesso à justiça é um direito fundamental que permite o exercício de outros direitos. Posto isso, pode-se inferir que a existência de alguns bens jurídicos, como direitos públicos subjetivos, tem por finalidade alcançar a materialização dos direitos fundamentais.

Dois pontos a considerar e que terminam, na nossa visão, dando suporte à tese deste trabalho. O primeiro se refere ao termo “garantias”, que vem associada aos direitos fundamentais. Para Luís Roberto Barroso²⁸, essas garantias se subdividem em *jurídicas políticas e sociais*, ligadas, respectivamente, à democracia e ao exercício da cidadania, bem como à geração e à distribuição de riqueza, corroborando com a ideia de que o acesso à justiça não é apenas tão somente o exercício do direito de ação. O direito posto não é necessariamente justo; o acesso à justiça nunca se dará em uma ordem jurídica injusta, mesmo que se tenha o direito de ação e a vedação da inafastabilidade da jurisdição.

O segundo tem a ver com a questão da existência de direitos fundamentais fora do Título II da Constituição Federal. Sobre essa controvérsia, assim se pronuncia, apropriadamente, Luís Roberto Barroso:

A posição por nós defendida vem expressa a seguir e se socorre de uma dos principais fundamentos do Estado constitucional brasileiro: a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). Esse princípio integra a identidade política ética e jurídica tendente à sua abolição, por estar protegido por uma limitação material implícita ao poder de reforma. Pois bem: é a partir do núcleo

²⁸ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

essencial do princípio da dignidade da pessoa humana que se irradiam todos os direitos materialmente fundamentais, que devem receber proteção máxima, independentemente de sua posição formal, da geração a que pertencem e do de prestação a que dão ensejo²⁹.

Assim, adota-se, aqui, a tese da fundamentalidade material das normas, que prescreve ser um direito fundamental aquele que possui conteúdo materialmente fundamental, mesmo que não pertença ao catálogo de direitos fundamentais. Dessa forma, não apenas os direitos individuais não são suscetíveis de emenda tendente a abolir, mas direitos que não necessariamente pertençam a primeira geração de direitos ou estejam fora do rol de direitos e garantias fundamentais – por exemplo, o direito à educação (CF, art. 208, I).

Compreende-se, então, que o direito à educação, à cultura e ao desporto, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como exemplos, podem ser considerados direitos fundamentais, constantes da fundamentalidade material das suas normas.

Essas matérias são objeto de guarda constitucional cuja competência comum é dos quatro entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios³⁰. Os municípios, por sua vez, como um dos guardiões da Constituição e das leis (CF, art. 23, I), é partícipe e um dos entes que devem garantir o acesso à

²⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*, p. 179-180.

³⁰ No tocante ao desporto, não temos competência comum, chamada também de “competência material”, mas apenas a competência concorrente legislativa a três entes, União, Estados e Distrito Federal. Entretanto é possível aos municípios suplementar e legislação federal e estadual no que couber. [Cf. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 set. 2010]

ordem jurídica justa, na perspectiva que buscamos traçar até aqui, ressalte-se.

Nesse sentido, a legislação municipal pode e deve propiciar um escopo de direitos que serve como *garante* para o acesso a direitos fundamentais. Para tanto, na análise que se transcorrerá vamos nos deter apenas nas questões que têm pertinência com a justiça social, elemento indispensável para a compreensão ao acesso a justiça à luz das reflexões deste trabalho.

5 OS MUNICÍPIOS E O ACESSO A JUSTIÇA: O CASO DE CAMAÇARI

Aos municípios não é dada a competência para legislar em matéria processual. Essa competência é conferida à União (CF, art. 22, I). Não haveria, dessa forma, qualquer discussão sobre o acesso à justiça, já que esta é pertinente à União, caso não se fizesse o trajeto teórico para que, neste ponto, a nosso ver, se justificasse o posicionamento já delineado.

No estudo da legislação de Camaçari, entre 1962 e 1985 não foi editada qualquer lei municipal que pudesse ter contribuído para a construção de uma ordem jurídica justa. A explicação para isso se encontra no quadro social e político no qual o Brasil esteve imerso. Um ponto importante há que se ressaltar: o processo político que mergulhou o País em um regime de exceção por mais de vinte anos atrofiou todas as instâncias de participação política e cidadã possível, o que trouxe enorme prejuízo à educação para a *polis*. O atraso social que ocorreu nesse período em decorrência do modelo de desenvolvimento pensado para o Brasil do “Ame-o ou deixe-o” contribuiu sobremaneira para o desestímulo total da discussão e debate sobre as perspectivas de mudança, de alteração do quadro social.

Esse panorama atingiu, como não poderia deixar de ser, os municípios com a perda na prática de sua autonomia, apesar da sua manutenção formal no plano constitucional. A relação desse novo município, castrado em seu poder de organizar-se e deliberar sobre a vida do seu cidadão³¹ esperando tudo da União, teve grande reflexo sobre a produção legislativa nas câmaras municipais que se descuidou nesse sentido quanto ao seu papel de instituição mais próxima do cidadão. Em clara e direta vinculação com o enfraquecimento dos direitos do cidadão em âmbito municipal e observando o peso dado à legislação federal pelos cursos jurídicos no país, a legislação municipal vinha sendo deixada ao largo do estudo e crítica quanto a sua produção e implementação – esta última, mais abandonada ainda.

Como se percebeu na pesquisa empírica, boa parte das leis promulgadas durante o regime militar referiu-se basicamente a cinco assuntos: orçamento e finanças, reajuste de salários de servidor, nomes de ruas, utilidade pública de pessoas jurídicas privadas e instituição de datas comemorativas.³² Ou seja, eram leis que não diziam respeito diretamente ao cidadão. O legislador municipal atinha-se mais às questões institucionais.

³¹ Camaçari, juntamente com outros municípios da região metropolitana, foi declarada área de segurança municipal a partir de 1972 até 1985 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI. Decreto-Lei n. 1.225, de 22 de junho de 1972. Declara de interesse da Segurança Nacional, nos termos do artigo 15, § 1º, alínea 'b', da Constituição, os Municípios de Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias e Camaçari, todos do Estado da Bahia e dá outras providências. Revogado pelo Decreto-Lei n. 002183 1984). Segundo a Constituição de 1967, o município que fosse declarado de segurança nacional teria seu prefeito nomeado pelo governador depois da prévia aprovação pelo presidente da República [BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967, art. 15, § 1º, 'b' Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 29 set. 2010]. Essa disposição foi posteriormente revogada pela Emenda Constitucional n. 25, de 1985.

³² A Câmara Municipal de Camaçari não nos forneceu a relação das leis editadas entre 1963 e 1973. Justifica-se que não houve produção legislativa no respectivo período.

Esse quadro passou a mudar após a Constituição de 1988, quando, nos seus arts. 1º e 18, estabeleceu que os municípios são entes da federação, autônomos, com capacidades de autoadministração e autogoverno. Como corolário do fim da ditadura, as liberdades civis e políticas voltaram a figurar como bens relevantes para a realização da solidariedade (CF, art. 3º, I,) e não por acaso o legislador constituinte originário esculpiu, logo no Título II, entre os arts. 5º a 17 – os direitos e garantias fundamentais –, algo inédito na história do constitucionalismo no Brasil.

Os municípios passaram a figurar como entes da federação, segundo o art. 1º da nossa constituição e de acordo com o art. 29 passaram a serem regidos por leis orgânicas promulgadas pelos próprios municípios. Comprova-se assim que o constituinte conferiu maior relevância aos municípios em comparação com as constituições anteriores.

A disposição do constituinte originário em atribuir mais importância aos municípios não é mera questão jurídica, mesmo considerando que para a Constituição deve-se emprestar máxima eficácia aos seus dispositivos. Como Carta política, ela estabelece os contornos do Estado e, ao fazê-lo, privilegia certas correntes para realizar normativamente a vontade dele próprio, o titular do poder constituinte, o povo. Cabe ressaltar que, segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, inspirado no já clássico Carl Schmitt, a Constituição é uma decisão política fundamental³³.

Nesse sentido, o processo político de ruptura com o sistema político autoritário para se encaminhar ao sistema político democrático envolveu grande parte da sociedade, e os municípios não desconhecaram os movimentos mais gerais em torno do fim do regime de exceção. Camaçari, como área de segurança

³³ ALEXANDRINO Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*, p. 7.

nacional, clamava também por retornar ao regime de normalidade democrática e institucional, com eleições diretas para prefeito, já que este era escolhido pelo governador depois de prévia aprovação pelo presidente da república.

Daí por que as câmaras municipais não exerceram forte papel na conformação da vida social local. Na Constituição que antecedeu a Carta de 1988, não havia a obrigatoriedade de os municípios terem uma lei orgânica e não houve boa vontade quanto às competências dos municípios, visto o que se mencionou a respeito do seu papel reduzido até a Constituição de 1988.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o papel legislante dos municípios, com clara disposição em retomar as rédeas da sua própria vida administrativa e pretendendo disciplinar questões locais, mudou de foco, não tocando apenas em questões como mudança de nome de rua ou matérias orçamentárias. Ocorreu uma inflexão que atenta para os contornos que do acesso à justiça que se adotou neste trabalho.

O marco dessa mudança, atenta à consecução dos direitos fundamentais, é a própria lei orgânica, que, visando dotar de efetividade os direitos da pessoa humana circunscritos na Carta política, estabeleceu alguns direitos essenciais para que outros sejam efetivados. Há vários dispositivos na lei orgânica do município de Camaçari que tangenciam esse fim implícito – por exemplo, o art. 27, § 1º:

Art. 27. São estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º É vedada a fixação de limite máximo de idade para efeito de ingresso no serviço público através de concurso³⁴.

³⁴ CAMAÇARI. Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Camaçari. *Diário Oficial do Município*, 2-8 fev. 2008. Disponível em: <www.cmcamacari.ba.gov.br/.../f7b567d5ab962f0cc7d2d3f314062ad1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010, grifo nosso.

Após alguns anos, em 2003, entrou em vigor o Estatuto do Idoso, que também, por coincidência, no art. 27, só que em parágrafo único, o legislador ordinário estabeleceu desta maneira a relação entre idade e ingresso no serviço público por meio de concurso:

Art. 27. Na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego, é vedada a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, inclusive para concursos, ressalvados os casos em que a natureza do cargo o exigir.

Parágrafo único. O primeiro critério de desempate em concurso público será a idade, dando-se preferência ao de idade mais elevada³⁵.

Percebe-se que a lei orgânica tinha ido além ao não ressaltar a natureza do cargo como freio para o acesso do idoso ao cargo público. Sem adentrar nessa questão específica, vê-se notadamente que a “participação na comunidade” como direito inscrito no art. 230 da Constituição Federal só se pode concretizar quando existirem direitos que possibilitem o exercício de outro direito ou direitos³⁶.

³⁵ BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 out. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.741.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

³⁶ Só iremos nos atentar para as normas de eficácia plena ou contida quando se estiver mencionando a Lei Orgânica, aplicando analogamente o estudo feito por grande parte da doutrina acerca da tipologia das normas constitucionais para tipificar as normas contidas na lei orgânica. Assim, as normas de eficácia limitadas, notadamente as programáticas, que encerram em si princípios e diretrizes e contêm um comando ao legislador ordinário, não serão tomadas aqui para efeito de análise, uma vez que elas carecem de outras espécies normativas para produzir todos os seus efeitos. “O universo das normas constitucionais programáticas é identificado como aquele conjunto de normas definidoras de fins sociais o que, por sim mesmo (critério material), propõe uma específica conclusão acerca da incompletude dessas normas quanto aos elementos (estruturais internos) capacitadores de uma plena e imediata aplicação ou quanto à sua capacidade de investir o indivíduo em posições jurídicas subjetivas imediatamente”. (TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*, p. 121-122).

Neste mesmo sentido, o art. 162 da lei orgânica do Município de Camaçari determina que “é garantida, no Município, às pessoas idosas e aos portadores de necessidades especiais, a gratuidade da condução nos transportes coletivos, na forma da lei”.³⁷

Nesse diapasão e mesmo considerando que a referida norma da lei orgânica seja de eficácia contida³⁸, o Poder Executivo sancionou a Lei n. 691/05³⁹ que terminou restringindo, já que se trata de uma norma de eficácia contida, às pessoas portadoras de necessidades especiais que tenha a carteira de passe livre obtida na Secretaria Municipal de Serviço Social.

Ainda dispendo a respeito dos portadores de necessidades especiais, há a Lei n. 872/08, que estabelece a instalação de semáforo sonoro nas ruas e avenidas mais movimentadas em todo o município de Camaçari.

O art. 162 da Lei Orgânica coaduna perfeitamente com o art. 230, § 2º, da Constituição Federal:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação

³⁷ CAMAÇARI. Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Camaçari, art. 162. *Diário Oficial do Município*, 2-8 fev. 2008. Disponível em: <www.cmcamacari.ba.gov.br/.../f7b567d5ab962f0cc7d2d3f314062ad1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010

³⁸ “Em regra, as normas de eficácia contidas exigem a atuação do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação futura. Entretanto, a atuação do legislador não será para tornar exercitável o direito nelas previsto (este já é exercitável desde a promulgação do texto constitucional), mas sim para restringir, para impor restrições ao exercício desse direito.” (ALEXANDRINO Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. , p. 59)

³⁹ BAHIA. Câmara Municipal de Barreiras. Lei n. 691/05, de 28 de setembro de 2005. Altera as alíneas ‘a’, ‘b’, e ‘c’ do art. 7º da Lei 658/2004, e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradebarreiras.ba.gov.br/leis/2005/lei_691_005.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2011. Essa lei foi sancionada antes de a revisão da lei orgânica ter sido aprovada, por isso faz referência ao art. 169, que corresponde ao art. 162.

na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º *Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.*

Há uma lei no município que atende à norma constitucional de eficácia limitada de tipo programático que concretiza o papel do Estado em amparar os idosos. A Lei n. 830/2007 institui a distribuição de óculos a pessoas idosas com renda até dois salários mínimos, desde que sejam submetidos a exames oftalmológicos na rede municipal de saúde.

Ainda em relação ao transporte, a lei orgânica de Camaçari observa o direito à educação⁴⁰ quando estabelece, em seu art. 163, que, “é garantido ao estudante identificado, o pagamento da metade da tarifa na utilização dos transportes coletivos urbanos, na forma da lei”. O exercício desse direito atende a um dos princípios do ensino esculpido no texto constitucional: a igualdade para o acesso e permanência na escola (CF, art. 206).

Também nesse sentido o art. 194, V, da Constituição Federal:

Art. 194. O município assegurará:

V – o atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A nosso ver, a primeira lei ordinária que se coaduna com o exercício de direitos que concretizam a ordem jurídica justa

⁴⁰ À luz da Constituição de 1988, o direito público subjetivo recai sobre o acesso ensino público e gratuito (art. 208, § 1º)

pensada neste artigo é a Lei n. 01/1991, que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que a Constituição Federal preceitua, em seu art. 227:

Art. 227. é dever da família, da sociedade do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A formulação de diretrizes para a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente com base em um conselho formado por entidades da sociedade civil indica para o mandatário do Poder Executivo que as demandas oriundas do conselho são legítimas e, ao mesmo tempo, atendem, respectivamente, à responsabilidade da família, da sociedade e do Estado.

A referência ao Estado ou ao poder público autoriza os municípios a editar leis que possuam guarda constitucional e não usurpem competência de outro ente da federação. Além, disso a competência dos municípios, tanto as horizontais como as verticais, são amplas em virtude das normas de eficácia limitada de tipo programática que possibilitam boa parte dos direitos que materializam o acesso à justiça.

A criação de conselhos, tal como aquele já referenciado neste trabalho, é uma demonstração do exercício exemplos: Conselho Municipal do Meio Ambiente, Lei n. 004/1992; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Lei n. 216/91; Conselho Municipal do Bem-Estar Social, Lei n. 251/93; Conselho Municipal de Educação, Lei n. 271/94; Conselho Tutelar do Direito e do Adolescente, Lei n. 282/95; Conselho Municipal de Assistência Social, Lei n. 296/96; Conselho Municipal de

Segurança Alimentar e Nutricional Lei n. 678/05; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Lei n. 701/05. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Lei n. 702/05; Conselho Municipal da Juventude, Lei n. 731/06; Conselho Municipal de Cultura Lei n. 769/06; Conselho Municipal do Meio Ambiente, Lei n. 929/08.

Com base nesse fato, atesta-se que o foco da legislação municipal está em grupos reconhecidamente vulneráveis, com normas dispositivas, possibilitando o exercício de direitos públicos subjetivos por parte dos municípios. Também é possível afirmar que a abertura à gestão democrática coparticipada com a edição de várias espécies normativas que instituíram conselhos comprova a onda de participação popular reprimida durante os “anos de chumbo”.

6 CONCLUSÃO

A análise da legislação municipal em cotejo com a Constituição revela a amplitude da competência que a Carta política confere aos municípios. Não há dúvida de que sejam em menor número em relação às competências concorrentes dos Estados, Distrito Federal e a União, sem mencionar a competência residual ou remanescente e a possibilidade de os Estados de legislarem em aspectos específicos mediante autorização constante de lei complementar nas competências privativas legislativas da União (art. 22, parágrafo único, CF). Contudo as competências do município são substanciais, notadamente a constante do art. 30, I, pela abrangência de situações que se desdobram na melhor doutrina em que, “o interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações”.⁴¹

⁴¹ Cf. SANTOS, Gustavo Ferreira. O município na federação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 29, 1 mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1555>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

A Constituição de 1988 foi inovadora até em relação ao clássico delineamento da federação para a ciência política, em que somente Estados-Membros fariam parte da União⁴². Os municípios, nos arts. 1º e 18 da Carta política, adquiriram outro patamar em relação aos outros entes, o que refletiu nas competências que lhes foram atribuídas. Isso decorreu do processo de democratização da sociedade, que encontrou ecos na constituinte de 1988, tendo como ponto fundamental o cidadão. Não à toa a Constituição de 1988 é também conhecida como “Constituição-Cidadã”.

Nesse sentido, a questão do princípio do acesso à justiça, principalmente do ponto de vista conceitual, não pode ser enfrentado sob a ótica exclusiva da lógica processualística. Não que o estudo de métodos e meios para que o menos favorecido possa litigar judicialmente em paridade em armas, transpondo a igualdade formal em material. Neste ponto, ressalte-se que as regras processuais e normas constitucionais, ao considerarem a desigualdade social econômica entre as partes, está realizando o valor da justiça em relação às custas judiciais, à assistência jurídica gratuita, etc. Mas, nesse sentido, a justiça é concebida como Poder Judiciário.

Tomando-se o acesso à justiça como acesso ao Poder Judiciário, de fato, os municípios pouco poderão fazer, não obstante as tentativas de estruturar assistência advocatícia a expensas do Poder Público municipal, mesmo enfrentando resistência por parte dos Tribunais de Contas. Assim ficamos com a posição de André Luís Alves de Melo:

Existem no Brasil quase seis mil municípios e apenas dois mil são sede de Comarca. Muitos destes Municípios sempre prestaram

⁴² O constitucionalista José Afonso da Silva discorda frontalmente da posição adotada pelo legislados constituinte originário quanto a considerar o município como ente da federação. (Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005)

um serviço de assistência jurídica. Porém, recentemente iniciou-se um movimento que deseja ter monopólio de pobre capitaneado por dois setores jurídicos, os quais alegam que os Municípios estão VEDADOS de prestar assistência jurídica e até processam os que entendem ser possível este serviço. Publicamente alegam que são contra o monopólio de pobre, mas nos bastidores estes dois setores pressionam para que o cidadão tenha menos opções de escolha e fique refém de monopólios para se evitar a concorrência.

Em razão deste *lobby* que tenta dificultar o acesso aos serviços jurídicos, alguns Tribunais de Contas estão considerando irregular despesa com assistência jurídica. Ou seja, os Municípios podem gastar com festas, mas não com assistência jurídica⁴³.

Entretanto, salientando que esta concepção da justiça é importante e não poderíamos pensar de outro modo, o acesso à justiça é tomado aqui por acesso à ordem jurídica justa, nas palavras lúcidas de Paulo César Santos Bezerra:

Contudo, como iremos demonstrar, não é só através do processo judicial que se tem acesso à justiça, pelo menos não como valor inerente ao homem.

[...].

É o ordenamento jurídico que, uma vez estabelecido determina o nível de acesso à justiça dos cidadãos que lhe são subordinados. *Se o ordenamento é estabelecido por princípios verdadeiramente democráticos, o acesso à justiça é, senão irrestrito, ao menos fator de diminuição das desigualdades. É, portanto, no ordenamento jurídico que se fomenta ou se coarcta o acesso à justiça*⁴⁴.

⁴³ Cf. MELO, André Luís Alves de Melo. *Os municípios e o dever de assistência jurídica*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=38>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

⁴⁴ BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*, p. 94, grifos nossos.

Desse modo, o acesso à justiça entendido como acesso à ordem jurídica justa e, portanto, fundamentado em valores democráticos, não pode, à luz da Constituição, ser construído apenas pelo processo judicial, que envidaria esforços tão somente da União para alcançá-lo. Os municípios, como demonstrado na legislação do município de Camaçari, têm papel relevante, de maneira especial após o fim do sistema político autoritário, na edição de espécies normativas que assegurem direitos no sentido da realização da justiça.

Access to justice: access to Judiciary Power
or to just legal order?

Abstract: Access to justice has been understood by our legal tradition as one of the informing principles in the judicial process. Under the Constitution, access to justice is not done only by a subjective public right when proposing an action, but by the legislature in redacting a law that excludes any injury or threat to the law from the consideration of the judiciary. In addition to these two aspects, this paper seeks to understand access to justice, moving away from the classic concept of access to the judiciary to one of “access to a just legal order.” Thus, some rights constitute the ultimate groundwork for building a just legal order. The municipality, as an entity autonomous from the federation, has material and legislative powers that enable the realization of these rights and access to justice, which constitute the scope of this paper. Understanding how the municipality may, through its legislative body, contribute to reducing the traditional barriers to access to justice (economic, social, and informational) and for the prediction of rights that give access to fundamental rights is the primary goal of this paper.

Key words: Access to justice. Fundamental rights. Justice. Municipality.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. *Teorias dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAHIA. Câmara Municipal de Barreiras. Lei n. 691/05, de 28 de setembro de 2005. Altera as alíneas 'a', 'b', e 'c' do art. 7º da Lei 658/2004, e dá outras providências. Disponível em: <www.camaradebarreiras.ba.gov.br/leis/2005/lei_691_005.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOULANGER, Jean. Príncipes généraux du droit et droit positif. In: _____. *Le droit privé français au milieu du XX^e. siècle: études offertes à Georges Ripert*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudencet, 1950 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRANDÃO, Raimundo dos Reis. *O acesso à justiça: como um direito fundamental*, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18542/O_Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional n. 25*, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 15 nov. 2010.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>>. Acesso em: 7 set. 2010.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 set. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.225, de 29 de dezembro de 1972. Amplia o prazo de vigência do artigo 2º, do Decreto-Lei n 291, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1225.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010. *DOU* 9 set. 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del4657.html>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *DOU* 3 out. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.741.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

CAMAÇARI. Câmara Municipal. Lei orgânica do município de Camaçari. *Diário Oficial do Município* 240, 2-8 fev. 2008. Disponível em: <www.cmcamacari.ba.gov.br/.../f7b567d5ab962f0cc7d2d3f314062ad1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2010.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

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

FERRAZ, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Los derechos fundamentales*. 9. ed. Madrid: Tapa blanda bolsillo, 2007.

MELO, André Luís Alves de Melo. *Os municípios e o dever de assistência jurídica*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=38>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

MONTORO, André. *Introdução à ciência do direito*. 26. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 7 set. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto internacional de direitos civis e políticos, 1966*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em: 7 set. 2010.

PAGANI, Fernando Mattos. *Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação*. Curitiba: Juruá, 2009.

PARASKI, Mauro Vasni. *Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição*. São Paulo: LTr, 2008.

PÉREZ LUÑO, A. E. (Org.). *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio* (Org.). Madrid: Marcial Pons, 1996 *apud* BRANDÃO, Raimundo dos Reis. *O acesso à justiça: como um direito fundamental*, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18542/O_Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

SANTOS, Gustavo Ferreira. O município na federação. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 29, 1º mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1555>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A. P. (Org.). *Participação e processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

Enviado em 17 de fevereiro de 2011

Aceito em 30 de junho de 2011

