

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JOÃO FILGUEIRAS GOMES RAMIREZ**

**AMPLIAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS**

**FLORIANÓPOLIS**

**2016**

**JOÃO FILGUEIRAS GOMES RAMIREZ**

**AMPLIAÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora do Curso de Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor José Sérgio da Silva Cristóvam

**FLORIANÓPOLIS**

**2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Ampliação e efetivação do direito de acesso à justiça: uma análise a partir das agências reguladoras brasileiras**”, elaborado pelo acadêmico **João Filgueiras Gomes Ramirez**, defendido em **06/12/2016** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 06 de dezembro de 2016.

---

**José Sérgio da Silva Cristóvam**  
Professor Orientador

---

**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Membro de Banca

---

**Vânia Petermann**  
Membro de Banca

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Auno: João Filgueiras Gomes Ramirez

RG: 5.380.186 SSP/SC

CPF: 094.849.669-00

Matrícula: 13100122

Título do TCC: “Ampliação e efetivação do direito de acesso à justiça: uma análise a partir das agências reguladoras brasileiras”

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, **João Filgueiras Gomes Ramirez**, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 06 de dezembro de 2016.

---

**João Filgueiras Gomes Ramirez**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Carlos e Márcia, por jamais pouparem esforços para me ver feliz. Por possibilitarem que eu aproveitasse as diversas oportunidades que a vida me deu. Por me proporcionarem tantos ensinamentos que de forma alguma poderiam ser transmitidos por outro alguém. Por estarem sempre presentes, ao meu lado.

Ao meu irmão Lucas, pela paciência que sempre teve e pelas tantas lições – sejam pessoais ou jurídicas – que me passou.

Ao João Victor, por todo o carinho e companheirismo ao longo dos últimos meses. Por me fazer enxergar a vida de forma mais leve e positiva. Por compartilhar tantos momentos de paz e felicidade.

À Eliza, à Gabriela, à Maria Eduarda, ao Reinaldo e à Valéria, pela amizade e por trazerem tamanha leveza à rotina.

À Ana Carolina e à Josiane, que, mesmo longe, estiveram sempre perto.

Ao professor Cristóvam, pela orientação para realizar este trabalho. À Dr<sup>a</sup>. Vânia e ao professor Pedro, por aceitarem o convite para participar da banca examinadora.

Aos demais familiares, amigos e professores que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação e para a realização deste trabalho.

*“A utopia está lá no horizonte.  
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.  
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.  
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.  
Para que serve a utopia? Serve para isso:  
para que eu não deixe de caminhar.”*

(Fernando Birri)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o conceito e a extensão do direito de acesso à justiça, a fim de demonstrar que seu significado não se restringe ao direito de acesso ao Poder Judiciário, mas vai além, devendo ser visto, em sentido amplo, como o acesso a uma ordem jurídica justa, capaz não só de proclamar direitos, mas de efetivamente garanti-los na prática. Para tanto, é feita uma análise a partir das agências reguladoras brasileiras, autarquias especiais integrantes da Administração Pública indireta, com o propósito de comprovar que existem outras instituições e outros mecanismos extrajudiciais aptos a assegurar os direitos dos cidadãos, a compor litígios e a possibilitar o alcance da justiça. Assim, apresentam-se, de forma exemplificativa, alguns instrumentos utilizados por essas agências para que sua atuação garanta o efetivo direito de acesso à justiça, ressaltando-se a necessidade de um desempenho pautado em princípios como o da eficiência e o da supremacia do interesse público, para que, assim, seus objetivos possam ser atingidos da forma mais satisfatória possível.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. Agências reguladoras. Garantia de direitos. Resolução extrajudicial de litígios. Eficiência. Supremacia do interesse público.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the concept and extension of the right of access to justice. Also, to demonstrate that its meaning is not restricted to the right of access to the Judiciary, but goes further and must be seen, in a broad sense, as an access to a fair legal order, capable of not only proclaiming rights but effectively guaranteeing them in practice. So, the Brazilian regulatory agencies, which are special autarkies of the indirect public administration, were analyzed with the main purpose of proving that other institutions and other extrajudicial mechanisms are capable to assure citizens' rights, to settle conflicts and to help reach justice. Thus, some of these agencies instruments are exemplified, showing how they effectively guarantee the right of access to justice. Moreover, how it is important to act based on principles such as efficiency and the supremacy of public interest so that its objectives can be achieved in the most satisfactory way possible.

**Keywords:** Access to justice. Regulatory agencies. Guarantee of rights. Out of court dispute resolution. Efficiency. Supremacy of public interest.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA</b> .....	<b>11</b>
2.1 ACESSO À JUSTIÇA: A BUSCA POR UM CONCEITO .....	<b>11</b>
2.2 OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA .....	<b>16</b>
2.3 AS ONDAS RENOVATÓRIAS DE CAPPELLETTI E GARTH .....	<b>23</b>
<b>3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS</b> .....	<b>29</b>
3.1 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	<b>29</b>
3.2 A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS.....	<b>35</b>
3.3 AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: CARACTERÍSTICAS, FUNÇÕES, QUALIDADES E DEFEITOS .....	<b>42</b>
<b>4 AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: PERSPECTIVAS PARA UMA ATUAÇÃO GARANTIDORA DO EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA</b> .....	<b>50</b>
4.1 INSTRUMENTOS E MECANISMOS CAPAZES DE GARANTIR O ACESSO À JUSTIÇA .....	<b>50</b>
4.1.1 Ampla divulgação dos direitos do consumidor .....	<b>53</b>
4.1.2 Competência para composição de litígios e sua ampla divulgação .....	<b>55</b>
4.1.3 Canais de comunicação entre as agências reguladoras e os consumidores .....	<b>59</b>
4.1.4 Diálogo e interação entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor.....	<b>61</b>
4.2 A NECESSÁRIA ATUAÇÃO PAUTADA NA EFICIÊNCIA E NA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO .....	<b>62</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à justiça não é de fácil definição, ao contrário do que muitos possam imaginar. O senso comum, através de uma visão rasa e formalista, acredita que acesso à justiça seja sinônimo de acesso ao Judiciário, considerando ser essa instituição a única capaz de fazer justiça e garantir direitos aos cidadãos. Em decorrência disso, acabam por deixar de lado meios alternativos de resolução de conflitos, bem como outras entidades igualmente aptas a proporcionar o efetivo encontro da justiça.

Partindo dessa concepção, o presente trabalho buscará analisar o conceito de acesso à justiça, observando seu conteúdo e sua extensão, a fim de demonstrar que esse direito vai além do mero direito de acesso aos tribunais. Para tanto, será feita uma análise do acesso à justiça a partir das agências reguladoras brasileiras, autarquias especiais pertencentes à Administração Pública indireta, com o objetivo de verificar que o Judiciário está longe de ser a via exclusiva para o acesso à justiça e também de constatar que o modo de atuação, a eficiência e os instrumentos utilizados por essas agências de fato influenciam no alcance à justiça.

A escolha desse tema foi tomada principalmente em decorrência da experiência de estágio no Poder Judiciário, especificamente num Juizado Especial Cível, onde a grande maioria dos processos que lá tramitam – o que perfaz um número nada pequeno – envolve relações de consumo entre consumidores e empresas reguladas por aquelas agências. Na oportunidade, restou evidente que o elevado número dessas ações decorre, dentre outros fatores, de uma atuação insuficiente das agências reguladoras para a melhoria do desempenho daquelas empresas prestadoras de serviços e para a maior e mais efetiva garantia dos direitos dos consumidores. Com isso, despertou-se o interesse em aprofundar os estudos na temática de acesso à justiça e de agências reguladoras.

Sobre a estrutura do trabalho, esse dividir-se-á em três capítulos. No primeiro, tomando-se como ponto de partida a obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, procurar-se-á explorar o significado do direito de acesso à justiça e atribuir-lhe uma definição plena e integral. Após, serão analisados os principais obstáculos ao acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro da atualidade, decorrentes de causas econômicas, sociais, culturais, políticas e técnicas. Por oportuno, será apresentada a atual situação de crise do Poder Judiciário brasileiro, que, apesar de não ser o único, é um entre os vários caminhos de

alcance à justiça. Ao final, discorrer-se-á sobre as chamadas ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, vistas como agrupamentos de soluções para os obstáculos anteriormente descritos, dando-se ênfase, entretanto, na terceira onda, que centra sua atenção no conjunto de instituições e mecanismos utilizados para processar e prevenir litígios.

Adentrando no segundo capítulo, a fim de analisar o acesso à justiça sob o prisma das agências reguladoras brasileiras, inicialmente verificar-se-á a evolução do Estado brasileiro e o processo de descentralização da Administração Pública pátria, ocorrido com vistas à obtenção de resultados mais eficientes e especializados. Em seguida, serão examinados conceitos importantes para este estudo, tais como os de Administração Pública indireta, de autarquias especiais e, finalmente, de agências reguladoras. Ademais, analisado o contexto histórico de criação dessas agências, serão exploradas algumas de suas características e suas funções, bem como suas qualidades e defeitos.

No terceiro e último capítulo, partindo-se do reconhecimento de que a atuação das agências reguladoras brasileiras pode, de fato, contribuir para a efetivação do direito de acesso à justiça, investigar-se-á, com base no relatório final do estudo sobre a utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais, realizado em 2013 pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, alguns instrumentos e mecanismos, utilizados por aquelas agências, capazes de garantir o efetivo acesso à justiça. Após, demonstrar-se-á que, para uma atuação direcionada à conquista e garantia do acesso à uma ordem jurídica justa, não basta a existência de tais ferramentas, mas mostra-se necessário, sobretudo, um exercício pautado na eficiência e na supremacia do interesse público.

Por fim, registra-se que a metodologia utilizada para realização deste trabalho de conclusão de curso consiste no método de procedimento monográfico, no método de abordagem indutivo e no emprego da técnica de pesquisa de documentação indireta, envolvendo pesquisa bibliográfica.

## 2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

O primeiro capítulo deste trabalho tem como objetivo tratar do direito de acesso à justiça, explorando seu real significado e ampliando a visão rasa e incompleta de acesso à justiça como acesso ao Judiciário. Para tanto, parte-se da análise da obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, internacionalmente reconhecida e de grande valia para o estudo do tema.

Após, serão verificados alguns dos obstáculos existentes no ordenamento jurídico brasileiro para o efetivo alcance desse direito, estando esses empecilhos relacionados, portanto, não somente ao acesso aos tribunais, mas também ao acesso a uma ordem jurídica justa, em sentido amplo. Por fim, será feita uma análise de possíveis soluções – apeladas de ondas renovatórias, por Cappelletti e Garth – para transpor aqueles obstáculos, dando-se ênfase à terceira onda, que centra sua atenção no conjunto de instituições e mecanismos utilizados para processar e prevenir litígios.

### 2.1 ACESSO À JUSTIÇA: A BUSCA POR UM CONCEITO

A expressão “acesso à justiça”, em que pese aparente possuir significado simples e de fácil definição, em verdade foi – e ainda é – objeto de discussões doutrinárias acerca de seu conteúdo e de seu alcance, o que a leva a receber diferentes interpretações a depender da época, do local e do contexto em que se insere.

Embora reconheça-se a existência de inúmeros enfoques e recortes a respeito do tema, pode-se dizer que, ao menos no Brasil, as diferentes compreensões terminológicas se resumem à dualidade entre uma visão estrita, em que o acesso à justiça se restringe ao acesso ao Judiciário, e uma visão ampla, em que o acesso à justiça significa acesso ao Direito, acesso a uma ordem jurídica justa.<sup>1</sup> No primeiro caso, equipara-se a ideia de justiça à noção de instituição, enquanto o segundo caso corresponde a uma acepção de valor.

De maneira geral, é predominante a interpretação da expressão acesso à justiça como mero acesso ao Poder Judiciário e aos Tribunais, como mero direito de petição a esses órgãos. Trata-se, contudo, de uma visão puramente rasa, formalista e institucional. No ordenamento

---

<sup>1</sup> SILVA, Isabela Pinheiro Medeiros Gonçalves da. **Acesso à justiça e serviços legais**: uma releitura do direito à assistência jurídica integral e gratuita em uma perspectiva emancipatória. 2013. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 25.

jurídico brasileiro, essa concepção encontra-se vinculada diretamente aos dispositivos constitucionais que asseguram que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, da CRFB/88) e que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, da CRFB/88), além das garantias endossadas pelos tão propagados princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da celeridade processual.

Neste ponto, é importante ater-se a alguns aspectos históricos que circundam a positivação do direito de acesso à justiça visto sob essa ótica. Nos estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, prevalecia uma filosofia essencialmente individualista, fazendo com que o direito de acesso à justiça nada mais fosse do que a possibilidade meramente formal de o indivíduo propor ou contestar uma ação. O Estado, portanto, mostrava-se passivo e omissivo em relação à garantia, na prática, daquele direito. Entretanto, à medida que as sociedades do *laissez-faire* foram se desenvolvendo e, cada vez mais, a visão individualista sendo substituída pela noção de coletividade, o Estado passou a assumir uma posição mais ativa e positiva para assegurar e tornar acessível o gozo de direitos sociais básicos, que antes eram tão somente proclamados.<sup>2</sup>

Percebe-se, com isso, que o acesso à justiça, em sua visão estrita, transformou-se de acordo com as reformas do Estado. De uma garantia formal chegou-se a uma proteção material, segundo a qual o Estado passou a atuar de maneira ativa para que os cidadãos pudessem efetivamente acessar o Poder Judiciário. Para tanto, foram criados mecanismos não só capazes de auxiliar a entrada dos cidadãos no Judiciário, como também aptos a garantir a permanência das partes até o fim do trâmite processual.

Ocorre que, com a identificação do acesso à justiça como acesso ao Judiciário e com a confusão entre essas concepções, acaba-se por deixar os meios alternativos de resolução de conflitos à margem do conceito de acesso à justiça e por ignorar, por conseguinte, que o Judiciário está longe de ser a via exclusiva para o encontro da justiça.<sup>3</sup>

Assim, pode-se dizer que essa interpretação estrita de acesso à justiça, embora não esteja de todo equivocada, é limitada e incompleta. Deve-se, portanto, alargá-la e ceder lugar à visão ampla de acesso à justiça como acesso a uma ordem jurídica justa, na qual estejam

---

<sup>2</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet. p. 09-11.

<sup>3</sup> GONÇALVES, Jéssica. **Acesso à justiça: do modelo competitivo de estabilização dos conflitos à estratégia cooperativa**. 2016. 291 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

contempladas outras estruturas diferentes do Judiciário, aptas a atender as demandas da sociedade e a garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, afirma Isabela Medeiros:

A importância do acesso à justiça, nos termos anteriormente anotados, leva à conclusão de que qualquer compreensão restritiva de seu conceito tende por desconsiderar seu relevante papel em relação à efetividade dos demais direitos fundamentais. Destarte, pode-se afirmar que a ideia de acesso à justiça vinculada estritamente ao Judiciário é limitada e, sobretudo, obsoleta, merecendo ser suplantada. Deve ceder, portanto, lugar a uma conotação mais ampla, que ocupa um lugar de destaque no Estado contemporâneo, extrapola os limites judiciais e toma a cena de outras esferas. Desta forma, muito embora deva se considerar a importância dos instrumentos processuais de acesso à justiça, não parece adequado restringir este instrumental ao Judiciário, uma vez que, conforme já salientado, a ideia de acesso à justiça aparelha-se com a efetivação dos direitos fundamentais, não havendo como restringir tal acesso a questões processuais.<sup>4</sup>

A fim de explorar o significado da expressão “acesso a justiça” e atribuir-lhe uma definição plena e integral, pode-se utilizar como ponto de partida a obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na qual os autores discorrem sobre o itinerário histórico do conceito de acesso à justiça, os obstáculos a serem transpostos para o alcance desse direito e as possíveis soluções práticas para esses problemas. Por se tratar de obra reconhecida internacionalmente como referência fundamental para o enfrentamento do tema, o que se percebe é a utilização, pelos doutrinadores de diversos países, das definições trazidas por Cappelletti e Garth ao longo do texto, com o objetivo de aperfeiçoá-las e melhor adaptá-las à realidade pátria e circunstancial a que se destinam.<sup>5</sup>

Já no início da obra consta o alerta de que a expressão em apreço é de difícil definição e serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: o acesso igualitário àquele sistema, no qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e resolver seus litígios, e, ainda, a produção de resultados individual e socialmente justos.<sup>6</sup> Nesse sentido, o acesso à justiça é definido como “o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> MEDEIROS, Isabela. *Assistência jurídica gratuita: cidadania e emancipação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 15-16.

<sup>5</sup> MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 113-114.

<sup>6</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 08.

<sup>7</sup> *Ibidem*. p. 12.

Dessa forma, acesso à justiça não se limitaria e nem se esgotaria à concepção formal e institucional de acesso ao Poder Judiciário, mas contaria também com uma outra feição, em sentido mais amplo e substancial, destacando-se como o direito de acesso a uma ordem jurídica justa,<sup>8</sup> capaz de ser alcançada não apenas por meio da estrutura do Poder Judiciário, mas inclusive fora dela, a partir de outras ferramentas e instituições efetivamente capazes de promover e garantir o acesso à justiça.

Assim, em uma visão alargada, enxerga-se a justiça como fonte de outras virtudes e direitos, como ideal e como objetivo da ordem jurídica.<sup>9</sup> Conseqüentemente, passa-se a entender que o direito de acesso à justiça não se apresenta como apenas mais um dentre tantos outros direitos, mas mostra-se, em verdade, como a garantia-pilar do próprio Estado Democrático de Direito,<sup>10</sup> que efetiva todos os demais direitos fundamentais.

Acatando a concepção ampliada de acesso à justiça, assegura Pedro Manoel de Abreu que:

o acesso à justiça não é apenas a porta de entrada que o Estado oferece ao indivíduo, para lhe garantir os mínimos direitos. É também um dos vários eixos de produção e reprodução de relações sociais, nos padrões escolhidos pelos grupos contestatórios dos atuais padrões vigentes. O acesso à justiça numa ótica social e política é uma concepção muito mais ampla que não se esgota em defender a igualdade de todos na justiça, na possibilidade de todos terem acesso sem restrições à tutela jurisdicional. O conceito é também expandido ao direito de ter acesso, no mesmo nível de igualdade, à educação, saúde, segurança social, e a todas as prestações que a dignidade de um indivíduo, em sua completude, requer.<sup>11</sup>

Ademais, com base nessa nova visão de acesso à justiça, mesmo o acesso ao Judiciário ganha uma conotação qualificada, uma vez que a simples garantia de acesso à tutela jurisdicional (inclusive em seu sentido material, e não apenas formal) deixa de ser suficiente. Aqui, para que se possa falar em efetivo acesso à prestação jurisdicional, a atuação do magistrado e dos instrumentos judiciais deve ganhar contornos diferenciados, sendo “necessário que o processo tenha o condão de garantir uma solução justa e célere, que respeite os direitos e garantias fundamentais”.<sup>12</sup> Para tanto, pode-se extrair quatro princípios desse acesso: o da informação, o da operosidade, o da utilidade e o da proporcionalidade. Tais

---

<sup>8</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito - Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 336.

<sup>9</sup> SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **O acesso à justiça e autonomia financeira do poder judiciário**: a quarta onda?. Curitiba: Juruá, 2009, p. 51.

<sup>10</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 118.

<sup>11</sup> ABREU, P. M. 2011, p. 504-505.

<sup>12</sup> SILVA, I. P. M. G. 2013, p. 38.

princípios, segundo Abreu, “são o norte a orientar o operador jurídico, representando os fundamentos políticos do acesso à justiça”.<sup>13</sup>

O princípio da informação consiste no conhecimento dos direitos pelo cidadão que os possui e na ciência de como utilizá-los a seu favor, tratando-se, portanto, de fator de acessibilidade à ordem jurídica justa. O princípio da operosidade, por sua vez, impõe que os sujeitos integrantes dos órgãos capazes de assegurar o direito de acesso à justiça devam atuar da forma mais produtiva possível, sendo indispensável, para tanto, uma atuação ética e com manejo da técnica a serviço dos fins idealizados. Já o princípio da utilidade traduz-se no dever de o processo assegurar ao vencedor o que de direito, com menor sacrifício possível para o vencido. Por fim, o princípio da proporcionalidade representa a escolha pelo magistrado, nos momentos de conflito entre normas, dentre princípios ou interpretações, a opção que mais se harmoniza com os fins e valores que informam e encontram-se sobressalentes no ramo do direito em questão.<sup>14</sup>

De qualquer forma, o que se pretende enaltecer é que, muito embora seja reconhecida a importância dos instrumentos processuais de acesso à justiça, “não parece adequado restringir este instrumental ao Judiciário, uma vez que, conforme já salientado, a ideia de acesso à justiça aparelha-se com a efetivação dos direitos fundamentais, não havendo como restringir tal acesso a questões processuais”.<sup>15</sup>

Percebe-se, em suma, que em uma determinada visão atribui-se à justiça o mesmo sentido e conteúdo que o Poder Judiciário (justiça-instituição), fazendo-se valer como sinônimas as expressões acesso à Justiça e acesso ao Poder Judiciário, ao passo que, seguindo outro viés, baseado em uma concepção axiológica da expressão justiça (justiça-valor), compreende-se o acesso a ela como o acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais para o cidadão – noção essa dotada de maior amplitude, capaz de englobar o significado da primeira.<sup>16</sup> Ademais, a transição resultante da preocupação em conferir eficácia aos direitos já reconhecidos e apenas proclamados proporcionou o reconhecimento do direito de acesso à justiça em um sentido ampliado, como acesso a uma ordem jurídica justa. Passou a ser visto, então, como aquele capaz de garantir outros direitos, de cunho material e processual, tanto na

---

<sup>13</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 86.

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 84-85.

<sup>15</sup> SILVA, I. P. M. G. 2013, p. 35.

<sup>16</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 28.



esfera judicial quando na extrajudicial, não se limitando ao simples direito de petição ao Poder Judiciário.<sup>17</sup>

Conclui-se, então, que o direito de acesso à justiça inicialmente transformou-se de uma concepção formal e despreocupada de acesso ao Judiciário a uma visão de necessária garantia de ingresso e permanência naquela estrutura Estatal, para que então fosse abandonado o estrito conceito de justiça-instituição e passasse a ser adotada uma noção de justiça-valor, convertendo-se, enfim, no direito de acesso a uma ordem jurídica justa, apta a assegurar valores e direitos fundamentais para o cidadão. Assim, esse direito passou a envolver não só o Poder Judiciário, mas uma série de instituições estatais e não estatais capazes de atuar na busca do reconhecimento de direitos e da solução de conflitos. Sua extensão e profundidade, bem como sua garantia, dependem, portanto, de variáveis relacionadas não só a situações objetivas, mas também ao grau de empenho dos integrantes das instituições responsáveis pela sua efetividade.<sup>18</sup>

## 2.2 OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA

O direito de acesso à justiça, no caminho de ser devidamente efetivado e garantido, encontra inúmeros obstáculos no ordenamento jurídico brasileiro. Esses empecilhos podem estar relacionados não só ao acesso à justiça como acesso ao Judiciário, mas também ao acesso à justiça como acesso a uma ordem jurídica justa, merecendo ambas as situações destaque e atenção. No entanto, pode-se assegurar que em ambos os casos as causas são múltiplas, abrangendo fundamentos econômicos, sociais, culturais, políticos e técnicos.<sup>19</sup>

Cappelletti e Garth citam alguns obstáculos a serem transpostos, como por exemplo as custas judiciais, a possibilidade das partes – o que abrange recursos financeiros, aptidão para reconhecer direitos e propor ações, eventualidade ou habitualidade no Judiciário -, bem como problemas especiais relacionados a direitos difusos.<sup>20</sup> Percebe-se, portanto, que os apontamentos trazidos pelos autores se relacionam principalmente aos entraves ao acesso à justiça como instituição, ou seja, ao próprio acesso ao Judiciário.

---

<sup>17</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 110.

<sup>18</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**: um direito e seus obstáculos. Revista USP, São Paulo, v. 101, p.55-66, 2014, p. 57.

<sup>19</sup> ABREU, P. M. 2004, p. 54.

<sup>20</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 15-29.

De início, num momento ainda pré-processual, o primeiro obstáculo, de ordem social e cultural – o que se associa, em maior ou menor grau, à própria desigualdade econômica –, é o déficit de informação. Diversos cidadãos, pertencentes primordialmente aos estratos sociais inferiores, possuem maior dificuldade em reconhecer a violação de um direito,<sup>21</sup> bem como em conhecer os instrumentos e os mecanismos capazes de assegurar seus direitos.

Ultrapassada essa primeira barreira, deve-se pensar sobre as custas judiciais e os recursos financeiros das partes. Nesse ponto, vislumbra-se que os valores necessários para o ajuizamento de demandas judiciais, os quais englobam não apenas as custas judiciais, mas os honorários advocatícios e demais gastos que por vezes são despedidos ao decorrer do processo, nem sempre podem ser suportados por qualquer cidadão. Ainda mais no Brasil, em que é notório e alarmante o quadro de exclusão social, as despesas de uma demanda judicial representam um impedimento grave para o efetivo acesso ao Judiciário.<sup>22</sup>

Assim, constata-se que a desigualdade socioeconômica pode gerar, basicamente, dois problemas cruciais: a dificuldade de acesso ao Judiciário, em decorrência da carência de informações e de recursos financeiros de parcela significativa da população, e, ainda, a desigualdade material entre as partes, o que vai de encontro à igualdade formal assegurada pelo Direito brasileiro. Conseqüentemente, a parte hipossuficiente acaba por estar em desvantagem no processo.<sup>23</sup>

Ademais, a própria lentidão processual pode ser vista como um empecilho ao alcance da justiça. A demora injustificada para o andamento processual e para a prolação da sentença fere, por exemplo, o princípio da razoável duração do processo, até porque uma decisão proferida fora da forma e do tempo razoável, ainda que favorável à parte, pode acabar por não se mostrar justa, em decorrência precisamente da ofensa àquele princípio constitucional. Não bastasse isso, a morosidade processual tende a gerar na população a descrença no Judiciário,<sup>24</sup> que passa a transmitir a imagem de Poder ineficiente e corrupto, desestimulando muitos a recorrerem a essa instituição.

Outro ponto que merece análise é a diferença entre os litigantes habituais e eventuais. Os habituais, também chamados de organizacionais ou economicamente estruturados, são os que fazem parte de um elevado número de processos – geralmente pessoas jurídicas prestadoras de serviços, tais como as instituições financeiras, as empresas de telecomunicação

---

<sup>21</sup> ABREU, P. M. 2004, p. 59-60.

<sup>22</sup> Ibidem. p. 58.

<sup>23</sup> Ibidem. p. 56.

<sup>24</sup> Ibidem. p. 57.

e as companhias aéreas. Por outro lado, litigantes eventuais são, na sua maioria, pessoas físicas que estão no Judiciário esporadicamente, figurando como parte em poucos processos.<sup>25</sup>

Para Galanter, citado por Cappelletti e Garth, são numerosas as vantagens dos litigantes habituais. Além de possuírem maior experiência no ramo do Direito e, com isso, poderem se planejar de forma mais eficaz nos litígios, os litigantes economicamente estruturados têm economia em escala, podem diluir os riscos da demanda por maior número de casos, podem testar estratégias em certas ocasiões de modo a garantir resultados favoráveis em casos futuros, bem como são capazes, ainda por cima, de desenvolver relações informacionais que lhe garantam certos privilégios com os membros das instâncias decisórias.<sup>26</sup> Conseqüentemente, os litigantes eventuais, quando em confronto com os habituais, estão sujeitos a uma situação mais desfavorável, ficando ainda mais afastados do alcance da justiça – aqui não vista como justiça-institucional, mas como justiça-valor.

Por outro viés, igualmente importante, vê-se como entrave ao acesso à justiça a questão dos chamados interesses difusos. Esses direitos podem ser vistos como aqueles que não possuem titular específico (como o direito ao meio ambiente saudável) ou também como aqueles que possuem múltipla titularidade, mas que, embora demonstrem grande vulto se considerados em sua plenitude, representam muito pouco se pleiteados individualmente (geralmente relacionados aos direitos do consumidor, como no caso de poucos centavos cobrados a mais em uma compra ou em um pedágio).<sup>27</sup> Assim, para Cappelletti e Garth, os problemas básicos desses direitos difusos são que “ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação”.<sup>28</sup>

A questão dos direitos difusos encontra sua origem intimamente ligada à massificação das relações sociais, quer de produção, quer de consumo, uma vez que “o advento das ideias de um estado promocional desenvolveu o conceito de direitos sociais, com a contrapartida dos efeitos do desenvolvimento e da globalização, massificaram as relações sociais, tornando a questão dos interesses difusos de vital importância”.<sup>29</sup> Esses direitos decorrem, portanto, da

---

<sup>25</sup> ORSINI, Adriana Goulart de Sena; REIS, Lucas Silvani Veiga; MOREIRA, Luiza Berlini Dornas Ribeiro. **Os Juizados Especiais Cíveis no Século XXI**: dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à Justiça enquanto Política Pública no território brasileiro. Revista CNJ, Brasília, v. 1, p.29-34, dez. 2015, p. 30-31.

<sup>26</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 25.

<sup>27</sup> FONTAINHA, Fernando de Castro. **Acesso à Justiça**: da contribuição de Mauro Cappelletti à realidade brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 55.

<sup>28</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 26.

<sup>29</sup> FONTAINHA, F. de C. 2009, p. 56-57.

massificação das relações sociais e da crescente complexidade das relações intersubjetivas, deslocando-se a atenção da esfera dos direitos de cunho individual para a da ordem coletiva. Assim, em decorrência desse movimento, demanda-se maior atenção por parte do Estado no sentido de viabilizar mecanismos capazes de garantir os direitos difusos e, com isso, dar um passo em direção à plena efetivação do direito de acesso à justiça.

Nesse cenário de diversos obstáculos ao acesso à justiça como instituição (muitos dos quais já apontados há muitos anos por Cappelletti e Garth), mostra-se importante abrir um parêntese para descrever a atual situação do Poder Judiciário brasileiro, encontrado em meio a uma crise que o impede de atingir suas finalidades de forma plena e eficiente.

Inicialmente, sob uma perspectiva terminológica, afirma Habermas que as crises “são vistas como distúrbios persistentes da integração do sistema”, instaurando-se a partir do momento em que “a estrutura de um sistema social permite menores possibilidades para resolver o problema do que são necessárias para a contínua existência do sistema”.<sup>30</sup> Trata-se, portanto, da insuficiência do sistema em criar e garantir métodos pelos quais possam ser resolvidos os problemas criados em seu interior, acarretando, por consequência, em disfunções e prejuízos à própria integração do sistema.

Embora a crise do Judiciário brasileiro tenha passado a ser debatida de forma mais incisiva a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é notória sua existência há bastante tempo, estando inserida em uma crise geral que acompanhou a trajetória da ampliação e do desenvolvimento da sociedade brasileira ao longo dos anos.<sup>31</sup> Essa crise, por sua vez, torna-se visível a partir da ausência de um exercício eficiente das tarefas públicas básicas, capaz de assegurar e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, da mesma forma que apresenta-se como o próprio reflexo da atuação negativa e insuficiente nas esferas político-econômica e sociocultural.<sup>32</sup>

Sobre o tema, elucidada Sérgio Cavalieri Filho:

Há mais de trinta anos ouvimos as mesmas críticas ao Judiciário: a justiça é lenta, emperrada, burocrática, ineficiente e cara; os processos se prolongam por anos e anos a fio, quase se eternizam; a prestação jurisdicional se torna inócua e causa graves prejuízos aos jurisdicionados. Em defesa, os membros do Judiciário culpam o Executivo e o Legislativo: as leis processuais são mal elaboradas, estão

---

<sup>30</sup> HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. Tradução de: Vamireh Chacon, p. 13.

<sup>31</sup> PETERMANN, Vânia. **Ser juiz: caminhos para a jurisdição de qualidade**. Curitiba: Alteridade Editora, 2016, p. 101.

<sup>32</sup> MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 80.

desatualizadas, há excesso de recursos processuais e falta de recursos financeiros. Por sua vez, o Executivo e o Legislativo pregam a urgente necessidade de uma reforma do Judiciário, com controle externo e outras inovações.<sup>33</sup>

A crise do Judiciário, portanto, abrangendo e tendo por consequência os tão mencionados defeitos da morosidade, ineficiência e onerosidade, pode ser vista como um processo de progressivo distanciamento de suas manifestas e latentes funções.

De modo geral, encontra-se interligada às crises de eficiência e de identidade da justiça brasileira. A crise da eficiência decorre do “descompasso entre a demanda social e a oferta estatal de serviços judiciais: um déficit quantitativo e qualitativo” relacionado tanto à morosidade na prestação da justiça quanto à “reduzida efetividade das decisões judiciais como fator positivo de requalização dos interesses conflitantes e pacificação do meio social”. Por sua vez, a crise de identidade é tida por “um certo embaraçamento do papel do Judiciário como mediador central da conflituosidade social”, podendo-se notar a inadequação dos órgãos judiciários para compor conflitos cada vez mais complexos.<sup>34</sup>

No que se refere às causas dessa crise, em que pese existam diversas classificações a respeito, pode-se citar, como principais exemplos, as estruturais, as operacionais, as procedimentais e as culturais.

As causas estruturais referem-se à descentralização do Judiciário em uma estrutura complexa e altamente especializada, formada por diversas unidades que praticamente não dispõem de órgãos planejadores e coordenadores e de políticas judiciais em nível nacional.<sup>35</sup> Entre essas causas, portanto, pode-se apontar a falta de um “órgão nacional de planejamento e controle do Judiciário, dotado de estrutura leve, eficiente e com funcionamento permanente”, pelo qual poderiam ser criadas políticas administrativas e financeiras e formuladas alternativas destinadas à solução das imperfeições do Poder Judiciário.<sup>36</sup>

Por sua vez, “as causas operacionais relacionam-se com a infraestrutura necessária ao bom funcionamento da justiça – recursos materiais, humanos e financeiros notoriamente deficientes”. Para que se solucionem ou ao menos se atenuem esses problemas, a fim de evitar o acúmulo e a morosidade dos processos, é necessário que haja um crescimento no número de

---

<sup>33</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de sociologia jurídica**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 193-194.

<sup>34</sup> MOREIRA, H. D. R. F. 2009, p. 81.

<sup>35</sup> PETERMANN, V. 2016, p. 104.

<sup>36</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 200.

varas e de servidores do Judiciário, bem como um aprimoramento nas instalações adequadas às atividades forenses.<sup>37</sup>

Ocorre que a realidade brasileira, em pleno desenvolvimento econômico e em situação de ingresso na sociedade de consumo, é totalmente oposta:

No Brasil, após a Constituição de 1988, não houve propriamente um crescimento forense, mas sim verdadeira explosão judiciária. Os números apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu relatório anual “Justiça em Números”, bem retratam essa realidade. Em 1988, foram ajuizados perto de 350 mil ações em todos os segmentos da justiça. Em 2001, deram entrada cerca de 12 milhões de feitos; em 2009, 25,3 milhões de novas demandas, número este que subiu para 26,3 milhões em 2011.<sup>38</sup>

Já sobre as procedimentais, pode-se falar no crescente número de leis que regulam os procedimentos e no formalismo exagerado que as caracterizam, sem contar as disposições legais que possibilitam cada vez mais o prolongamento temporal dos litígios.<sup>39</sup> Percebe-se, ademais, a existência de um “deficiente sistema recursal brasileiro, cuja reforma é realmente imprescindível para viabilizar o funcionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça”, uma vez que a existência de inúmeros recursos no ordenamento pátrio possibilita a demora para o encerramento dos processos, bem como permite que esses fiquem por mais tempo nas instâncias superiores, tirando a relevância das sentenças prolatadas em primeiro grau. Como forma de solução para tanto, diz-se sobre o aprimoramento e a maior utilização das súmulas vinculantes e da arguição de relevância.<sup>40</sup>

Menciona-se, ainda como causa da crise do Judiciário, aspectos culturais que envolvem, por exemplo, a chamada cultura do litígio. Essa cultura pode ser caracterizada como uma ideia geral, tomada pela coletividade, de que todo e qualquer conflito necessita ser judicializado e “resolvido” por uma decisão imperativa e coercitiva. Como consequência, tem-se um aparelho judiciário incapaz de atender satisfatoriamente às demandas que lhe são submetidas.

É importante frisar, ademais, que alguns dos efeitos da crise do Judiciário decorrem não apenas de suas ações, mas também da atuação de outros Poderes e instituições. Como exemplo, pode-se analisar a lentidão processual. A morosidade dos processos não pode ser atribuída exclusivamente ao Poder Judiciário,

---

<sup>37</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 195.

<sup>38</sup> *Ibidem*. p. 196.

<sup>39</sup> PETERMANN, V. 2016, p. 105.

<sup>40</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 198.

uma vez que o Estado brasileiro, em seus mais variados níveis (nos quais inclui-se, por exemplo, a Administração Pública), é grande criador de conflitos e, ainda, é mau pagador. Criador de conflitos porque diversas de suas ações (ou omissões) acarretam na necessidade de os cidadãos buscarem no Judiciário uma possível solução para seus problemas e uma almejada garantia de seus direitos. Mau pagador porque, mesmo vencido em milhões de ações, deixa muitas vezes de cumprir as decisões judiciais – o que muito se deve ao fato de nesses casos a execução ser feita por meio de precatórios, cujos procedimentos e burocracias retardam o pagamento da condenação.<sup>41</sup>

O que se percebe é a existência de inúmeros fatores que contribuem para o aumento da crise do Poder Judiciário – e, mais além, para a intensificação da crise geral do Estado –, fatores esses que acarretam na morosidade, na ineficiência e na onerosidade da atividade jurisdicional. No entanto, esses fatores, sejam eles estruturais, operacionais, procedimentais ou culturais, não decorrem única e exclusivamente da atuação do Judiciário, mas resultam também do desempenho de outros Poderes do Estado e de outras instituições cujas atividades refletem diretamente na tutela jurisdicional.

Por fim, sobre a crise do Judiciário e seus efeitos, pode-se concluir que:

Enquanto não forem feitas as reformas necessárias, as deficiências infraestruturais do Judiciário fatalmente continuarão acarretando o retardamento dos julgamentos, a realização tardia dos objetivos da justiça ou até mesmo a sua ineficiência; o desprestígio e a perda de confiança no Judiciário por parte da coletividade, e a busca de outros meios para se conseguir justiça.<sup>42</sup>

Pois bem. Constatado o contexto em que se insere o Judiciário brasileiro e fechado o parêntese, continua-se a análise dos demais obstáculos ao efetivo acesso à justiça, não mais restringido ao acesso ao Judiciário, mas visto em seu sentido amplo.

Aliados aos obstáculos de acesso à justiça como instituição, encontram-se os entraves ao acesso à justiça em sentido amplo, como acesso a uma ordem jurídica justa. Nessa perspectiva, é necessário que se vá além dos empecilhos já citados, mencionando-se o maior dos impedimentos para que se garanta o pleno e efetivo acesso à justiça: a inaptidão e a ineficiência do Estado em garantir os direitos fundamentais que se encontram apenas proclamados, formalmente assegurados. Isso porque o Estado, em que pese tenha avançado no domínio material, concedendo novos direitos e obrigações, não atuou de forma satisfatória para criação e aprimoramento dos instrumentos e instituições capazes de garantir e efetivar aqueles direitos.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 194-195.

<sup>42</sup> *Ibidem*. p. 201.

<sup>43</sup> ABREU, P. M. 2011, p. 345.

Nesse sentido, aponta-se como grande obstáculo ao acesso à justiça o descompasso entre a proclamação dos direitos, ou seja, a sua garantia meramente formal, e a sua efetivação por meio de mecanismos que os transponham da teoria e os coloquem na prática, garantindo-lhes também de maneira concreta e real. Para tanto, importante mencionar que não apenas o Poder Judiciário é capaz de garanti-los, mas também outros Poderes e outras instituições podem atuar no sentido de efetivá-los.

Enfim, “transcorridas quase três décadas da vigência da Constituição de 1988, são, ainda hoje, significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania”.<sup>44</sup> Reconhecendo esses entraves e buscando enfrentá-los de maneira eficaz, estaremos caminhando no sentido de tornar o acesso à Justiça cada vez mais efetivo. Para tanto, as tentativas de superação desses obstáculos, ao longo das últimas décadas, vêm sendo identificadas pela expressão “ondas de acesso à justiça”,<sup>45</sup> como se passará a expor a seguir.

### 2.3 AS ONDAS RENOVATÓRIAS DE CAPPELLETTI E GARTH

Tendo em vista o crescente interesse a respeito do tema, surgiram determinadas soluções para os obstáculos ao efetivo alcance daquele direito, as quais vieram a ser elencadas por Cappelletti e Garth em três “ondas” de soluções práticas, ordenadas por um critério cronológico. A primeira onda refere-se à assistência judiciária, por meio da qual garante-se assistência judiciária aos mais pobres. A segunda onda engloba mecanismos de representação de interesses difusos, especialmente nas áreas de direito ambiental e direito consumerista. A terceira e última onda, por sua vez, é denominada “enfoque de acesso à justiça” e, além de incluir os pontos trazidos pelas ondas anteriores na tentativa de ultrapassar os obstáculos de modo mais articulado, busca também a informalização de procedimentos de resolução de conflitos.<sup>46</sup>

A primeira das ondas renovatórias se preocupa em proporcionar serviços jurídicos para os que não possuem condições de custeá-los e estabelece, para tanto, mecanismos que garantem que os litigantes de baixa renda possam ser representados de forma adequada e em pé de igualdade em relação às partes que contratam a advocacia privada. Os autores apresentam, como solução, modelos de atuação que se assemelham ao que no Brasil é

---

<sup>44</sup> SADEK, M. T. A. 2014, p. 57

<sup>45</sup> ORSINI, A. G. de S.; REIS, L. S. V.; MOREIRA, L. B. D. R. 2015, p. 30.

<sup>46</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 31.



conhecido por advocacia dativa e por defensoria pública, além de fazer menção a modelos combinados e aplicados em outros países.<sup>47</sup> Percebe-se, assim, que essa primeira onda se relaciona intimamente à visão de acesso à justiça como acesso ao Judiciário e, por mais que seja de suma importância para a compreensão da evolução daquele direito, não será aqui detalhadamente explorada, uma vez que o foco desse trabalho é a perspectiva mais ampla de acesso à justiça, como acesso a uma ordem jurídica justa.

Adentrando na segunda onda renovatória, que enfrenta o problema da representação dos interesses difusos, percebe-se que o cerne desse movimento está na extensão do direito de acesso à justiça, ou seja, o que se busca não é efetivar apenas os direitos de natureza individual, mas também aqueles supraindividuais, relacionados a grupos, categoriais, coletividades.<sup>48</sup>

O que se percebe é que “muitos processos individuais têm por origem problemas que envolvem mais de um indivíduo e até mesmo classes e sociedades” e que, “se cada indivíduo ingressasse em juízo reivindicando os seus interesses, teríamos inúmeros processos com o mesmo objetivo e finalidade”.<sup>49</sup> Desse modo, quando se tratarem de interesses coletivos, os diversos processos poderiam ser unidos em uma única causa para que os vários interesses fossem protegidos de forma unificada. Essa concepção entra em choque com a concepção tradicional do processo civil, para a qual o processo é visto apenas como uma relação entre duas partes e destinado a solucionar a controvérsia existente entre elas. Segundo essa concepção, disputas por direitos pertencentes a um determinado grupo ou segmento da sociedade eram deixadas de lado e dificultadas por critérios de legitimidade e de procedimento.<sup>50</sup>

Verifica-se, nessa nova perspectiva, um movimento em direção ao que pode ser denominado como “litígio de direito público”, tendo em vista sua proximidade com assuntos importantes da política pública, tais como os já mencionados direitos ambientais e consumeristas. Para tanto, busca-se, por exemplo, aprimorar as normas de legitimidade ativa para propor tais ações, permitindo-se de forma progressiva que indivíduos e grupos possam atuar em representação desses direitos difusos.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 31-49.

<sup>48</sup> SADEK, M. T. A. 2014, p. 58.

<sup>49</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 109.

<sup>50</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 49-50.

<sup>51</sup> *Ibidem*. p. 50.

Pode-se citar, inclusive, o movimento do Novo Código de Processo Civil brasileiro em direção à garantia dos direitos difusos e ao aprimoramento do sistema de ações coletivas. Exemplificando, o art. 139, X, do novo diploma processual, estabelece o dever do magistrado em oficiar determinados legitimados (como o Ministério Público e a Defensoria Pública) quando se deparar com demandas individuais repetitivas, para que possam, se for o caso, promover a propositura da devida ação coletiva. Ademais, pode-se mencionar também os arts. 133 e 1.015, XII, da mesma legislação, que, muito embora tenham sido vetados, permitiam que o magistrado, em determinadas situações, pudesse converter ações individuais em ações coletivas.

Segundo Cappelletti e Garth, o principal método para representação dos interesses difusos ainda consiste na ação governamental, muito embora essa atuação não venha sendo bem sucedida para proteger o interesse público.<sup>52</sup> Diante disso, os autores apresentam como importante solução a criação de agências públicas reguladoras especializadas, apesar de reconhecerem igualmente sua limitação e suas deficiências para atingir aqueles objetivos. Essas limitações fundam-se, basicamente, no contraponto entre a facilidade das entidades controladas se organizarem em busca de resultados favoráveis para si e, por outro lado, a dificuldade dos demais grupos (como os consumidores) em se organizarem e conseguirem pressionar e influenciar aquelas agências reguladoras.<sup>53</sup>

Concluindo a análise dessa segunda onda renovatória, o que se percebe é a necessidade de uma solução mista para o problema dos interesses difusos, não bastando a incorporação de uma única proposta de reforma. Isso porque o crucial seria a ação conjunta e eficiente dos grupos particulares que pleiteiam por seus direitos, mas é inevitável a dificuldade de que essa articulação ocorra. Assim, vê-se que “a combinação de recursos, tais como as ações coletivas, as sociedades de advogados do interesse público, a assessoria pública e o advogado público podem auxiliar a superar este problema e conduzir à reivindicação eficiente dos interesses difusos”.<sup>54</sup>

Por fim, existe uma terceira onda renovatória, nomeada por Cappelletti e Garth como “enfoque de acesso à justiça”. Essa última onda busca expandir a visão até então adotada, agregando às propostas anteriores uma série de novas possibilidades e soluções para melhorar o acesso à justiça. Para tanto, centra “sua atenção no conjunto geral de instituições e

---

<sup>52</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 49-51.

<sup>53</sup> *Ibidem.* p. 52-53.

<sup>54</sup> *Ibidem.* p. 66-67.

mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”,<sup>55</sup> visando, assim, à desburocratização, à objetivação e à efetividade do processo.<sup>56</sup>

A origem dessa nova mentalidade reside no fato de não ser possível e tampouco desejável que os obstáculos ao acesso à justiça sejam superados apenas com a garantia de uma representação judicial aperfeiçoada diante do Poder Judiciário. Com o decorrer dos anos, percebeu-se que a proclamação de novos direitos e obrigações veio desacompanhada de novos mecanismos procedimentais que os tornassem exequíveis, sendo que “a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário”.<sup>57</sup>

Importante frisar, todavia, que o que se busca não é negligenciar as virtudes da representação judicial, mas apenas apresentar uma abordagem mais compreensiva e mais extensa da reforma.<sup>58</sup> Assim, vislumbra-se nessa terceira onda renovatória um movimento de ampliação do acesso à justiça, fundado em métodos e instrumentos capazes de simplificar e agilizar procedimentos no interior do Poder Judiciário, bem como baseado em ferramentas e instituições criadas para admissão de meios extrajudiciais de resolução de conflitos.<sup>59</sup>

Para tanto, Cappelletti e Garth discorrem sobre as tendências no uso do enfoque do acesso à justiça e elencam possibilidades de métodos alternativos para composição de litígios. Esses métodos consistem principalmente na implementação do juízo arbitral, da conciliação e de incentivos econômicos para a solução dos litígios fora dos tribunais – sendo que tais técnicas podem ser pensadas como obrigatórias ou facultativas para determinados tipos de demanda.<sup>60</sup>

O juízo arbitral é caracterizado “por procedimentos relativamente informais, julgadores com formação técnica ou jurídica e decisões vinculatórias sujeitas a limitadíssima possibilidade de recurso”.<sup>61</sup> Entretanto, em que pese a arbitragem possa garantir um processo célere e com determinadas peculiaridades favoráveis às partes, o procedimento pode acabar sendo demasiadamente caro, razão pela qual nem todos os cidadãos conseguem ter acesso a esse instrumento. Há que se mencionar que, por tal razão, em determinados países fora

---

<sup>55</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 67-68.

<sup>56</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 109.

<sup>57</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 69-70.

<sup>58</sup> Ibidem. p. 69-70.

<sup>59</sup> SADEK, M. T. A. 2014, p. 58.

<sup>60</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 81.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 82.

proposto que os árbitros fossem pagos pelo Estado<sup>62</sup> - embora essa solução seja de difícil aplicação prática, principalmente no Brasil, onde os recursos públicos encontram-se escassos e o próprio Judiciário vê-se comprometido.

Outro método citado é a conciliação, situação na qual o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento, ou seja, sem necessidade de declarar uma parte vencedora e outra vencida. Isso influencia inclusive na aceitação da decisão, uma vez ausente o decreto unilateral proferido pelo magistrado a título de sentença, bem como oportuniza a restauração de relacionamentos prolongados e danificados pela situação que ensejou o conflito. Ademais, outra vantagem evidente da conciliação é o alcance de soluções rápidas, mediatas e baratas, que aliviam inclusive a sobrecarga dos tribunais.<sup>63</sup> Ainda nesse ponto, deve-se pensar que a conciliação não se restringe àquela judicial, realizada no início ou ao decorrer do processo, mas pode também se referir à composição extrajudicial, efetivada em outros órgãos que não o próprio Poder Judiciário.

Reconhecendo a importância de fatores financeiros, pode-se falar, ainda, em evitar litígios judiciais através do encorajamento de acordos por incentivos econômicos. Segundo os autores, o método mais conhecido consiste no sistema de pagar o julgamento, adotado por países como a Inglaterra, a Austrália e o Canadá, no qual “a ideia básica é a de apenar o autor que não aceite uma proposta de conciliação oferecida à corte pela outra parte, quando, após o julgamento, se comprove ter sido razoável essa proposta. A penalidade é o pagamento pelo autor dos custos de ambas as partes”.<sup>64</sup> Esse sistema foi aperfeiçoado por um outro denominado de “sistema de mediação de Michigan”, que estendeu a possibilidade de a penalidade ser aplicada também para o caso de o réu recusar a proposta razoável de acordo e, ainda, proporcionou uma determinação imparcial, através de especialistas, do que poderia ser considerado como um acordo razoável.<sup>65</sup>

Por fim, Cappelletti e Garth mencionam que “o movimento mais importante em relação à reforma do processo se caracteriza pelo que podemos denominar de desvio especializado e pela criação de tribunais especializados”.<sup>66</sup> Apresentam como principal alternativa para causas de grande importância social a criação de tribunais especiais para demandas de consumidores, uma vez que são várias as possibilidades e mecanismos de defesa

---

<sup>62</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 82.

<sup>63</sup> Ibidem. p. 83-84.

<sup>64</sup> Ibidem. p. 88-89.

<sup>65</sup> Ibidem. p. 89-90.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 90.

do consumidor e uma vez que os tribunais de pequenas causas não têm obtido muito sucesso no alcance de soluções eficazes para os consumidores prejudicados.<sup>67</sup>

Contata-se, resumidamente, a existência de diversos meios pensados e criados para se ultrapassar as barreiras que impedem não só o acesso ao Judiciário, mas o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa. Para tanto, ferramentas judiciais e extrajudiciais são criadas para não só simplificar, agilizar e especializar os procedimentos, a fim de garantir que os conflitos sejam solucionados da forma mais satisfatória e justa possível, mas também para que os direitos dos cidadãos sejam de fato assegurados e para que aqueles mesmos conflitos sequer sejam criados.

Como exemplo de meio extrajudicial para o alcance do efetivo acesso à justiça, pode-se pensar na atuação das agências reguladoras brasileiras, autarquias especiais que fazem parte da Administração Pública indireta. Essas instituições têm como principal atribuição a regulação de empresas exploradoras de atividades econômicas e prestadoras de serviços públicos, a fim de garantir uma atuação eficiente, de qualidade e que respeite os direitos dos cidadãos.

Assim, o segundo capítulo deste trabalho buscará abordar o contexto de criação, o conceito, as características e as competências dessas agências reguladoras, para que depois seja possível relacionar a atuação dessas autarquias especiais com a possibilidade de garantia efetiva de uma ordem jurídica justa.

---

<sup>67</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. 1988, p. 120-121.

### **3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS**

Este capítulo tem por finalidade verificar o processo de descentralização da Administração Pública brasileira e o contexto de criação das agências reguladoras nacionais. Para tanto, será abordada, num primeiro momento, a transformação do perfil do Estado brasileiro, que passou de um Estado-empresário para um Estado regulador e fiscalizador das atividades econômicas, fazendo com que surgisse a necessidade de investimento na descentralização administrativa e, por conseguinte, da criação de agências reguladoras.

Após, serão analisados o conceito e as principais características e competências dessas agências, para que se possa perceber que sua atuação pode, sim, influenciar no alcance e na garantia do direito de acesso à justiça. Também serão citados, a título exemplificativo, algumas de suas qualidades e alguns de seus defeitos, com o objetivo de constatar que sua atuação ainda necessita ser lapidada para que essas agências possam atingir seus objetivos de forma plena.

#### **3.1 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Com o decorrer do tempo, o Estado brasileiro passou por diversas transformações relacionadas principalmente à sua forma de atuação e às suas funções econômicas, políticas e sociais. Nesse movimento, podem-se destacar três fases com acentuadas distinções: na primeira, predominava um Estado liberal de funções voltadas sobretudo a serviços essenciais; na segunda, preponderava um Estado social apto a assumir diretamente determinados papéis econômicos; na terceira, correspondente à pré-modernidade do final do século XX, aquele Estado social já encontrava-se sob forte crítica da população, sendo visto como ineficiente, moroso, burocrático e corrupto.<sup>68</sup>

Um Estado liberal tem por meta a mínima intervenção estatal na liberdade dos indivíduos e na atividade econômica, garantindo a maior liberdade possível do mercado.

---

<sup>68</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Tratado de Direito Administrativo 2*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23-24.

Assim, o Estado encontrava-se ausente da ordem econômica tanto no que diz respeito à forma participativa ou empresarial, quanto à forma fiscalizadora ou reguladora.<sup>69</sup>

No cenário de transição do perfil liberal para o social, o Estado passou a assumir funções modeladoras da vida social, transformando-se em um ente prestador de serviços e recebendo a denominação de Estado-empresário. Isso ocorreu principalmente pelos ideais de ativismo e intervencionismo estatal que marcaram essa nova concepção de Estado, visando à promoção do bem-estar dos cidadãos, à supressão da pobreza e das desigualdades, à promoção da dignidade da pessoa humana, dentre outros objetivos.<sup>70</sup>

Ocorre que esse modelo providencialista garantiu inúmeros benefícios em termos democráticos e elevou as condições de vida de tal forma que a população se multiplicou sem que houvesse o devido acompanhamento e desenvolvimento dos mecanismos garantidores dessas novas condições. Com isso, houve uma notável redução na eficiência das atividades desempenhadas diretamente pelo Estado, que passou a não conseguir mais desempenhar as obrigações por si assumidas e desenvolver os projetos por si idealizados. Instalou-se, então, um cenário de crise e descontentamento, no qual a manutenção dos meios de satisfação do interesse da coletividade não mais podia ser assegurada, vez que demandava recursos que o Estado não mais dispunha.<sup>71</sup> Diante dessa situação de insatisfação, percebe-se que:

após a Constituição de 1988 e, sobretudo, ao longo da década de 1990, o tamanho e o papel do Estado passaram para o centro do debate institucional. E a verdade é que o intervencionismo estatal não resistiu à onda mundial de esvaziamento do modelo no qual o Poder Público e as entidades por ele controladas atuavam como protagonistas do processo econômico. Sem embargo de outras cogitações mais complexas e polêmicas, é fora de dúvida que a sociedade brasileira exibiu insatisfação com o Estado no qual se inseria e não desejava vê-lo em um papel onipotente, arbitrário e ativo – desastrosamente ativo – no campo econômico.<sup>72</sup>

Frente à derrocada desse modelo intervencionista e demasiadamente ativo de Estado, constatou-se que a atuação estatal direta fora paulatinamente reduzida, acarretando no surgimento de um novo modelo de Estado, agora predominantemente regulador e fiscalizador. Essa mudança, no entanto, “não significa negar a responsabilidade estatal pela promoção do

---

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. O Estado empresário: o fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 134, abr./jun. 1997, p. 298.

<sup>70</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 17.

<sup>71</sup> *Ibidem*. p. 18-19.

<sup>72</sup> BARROSO, L. R. 2013. p. 25-26.

bem-estar, mas alterar os instrumentos para realização dessas tarefas”,<sup>73</sup> uma vez que o Estado deparou-se com a impossibilidade de garantir os valores fundamentais e o devido cumprimento de suas obrigações por meio de uma atuação direta.

Essa reforma do Estado presenciada fortemente na década de 1990 envolveu uma série de transformações estruturais que podem ser resumidas na extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro, na flexibilização dos monopólios estatais e no processo de privatizações, pelo qual buscou-se transferir à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público e modernizar o parque industrial do país. Essas transformações proporcionaram o deslocamento da “atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas”.<sup>74</sup>

Nesse sentido, a intervenção do Estado no domínio econômico passou a ser realizada por meio da disciplina, do fomento e da atuação estatal direta. A disciplina envolve a competência normativa e o poder de polícia, restringindo direitos e condicionando o exercício de atividades em favor do interesse coletivo. Já o fomento se refere a incentivos à iniciativa privada, a fim de que fossem estimulados determinados comportamentos. A atuação direta, por sua vez, relaciona-se à já conhecida atuação empresarial do Estado, podendo ocorrer por meio da prestação de serviços públicos ou da exploração de atividades econômicas.<sup>75</sup>

Com isso, percebe-se a trajetória da atuação do Estado desde a sua concepção liberal, passando-se ao seu sucesso e posterior declínio como Estado social, que gerou considerável ineficiência e insatisfação e culminou, finalmente, no modelo regulador e fiscalizador, ainda preocupado com a promoção do bem-estar social, mas por meio de novas ferramentas e diferentes formas de atuação.

Nesse ínterim, importante analisar que também o próprio modelo de Administração Pública brasileira (conceituada, resumidamente, como “o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços”)<sup>76</sup> sofreu alterações e atravessou fases peculiares. Pode-

---

<sup>73</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 21.

<sup>74</sup> BARROSO, L. R. 2013. p. 26-28.

<sup>75</sup> Ibidem. p. 29-31.

<sup>76</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 65-66.



se falar, assim, em Administração Pública patrimonial, burocrática ou gerencial, de acordo com características gerais de sua atuação.<sup>77</sup>

A Administração patrimonialista foi caracterizada principalmente pela confusão entre o patrimônio do mandatário e do Estado e pela sistemática de nepotismo e corrupção, controlada pelo próprio mandatário. Visando ao combate daqueles defeitos, nasceu o modelo de Administração burocrática, dotado de mecanismos de profissionalização, impessoalidade, formalismo e legalidade e, ainda, preocupado em separar a política, enquanto instância de formulação de ações, da administração, enquanto estrutura de implementação daquelas ações. No entanto, esse modelo acabou por herdar certas falhas do modelo anterior, consistentes, por exemplo, no patrimonialismo, no coronelismo e no clientelismo, bem como recebeu fortes críticas em decorrência do excesso de burocracia e de formalismo, incapazes de garantir os reais interesses da sociedade. Nesse cenário, desenvolveu-se um terceiro modelo – o da Administração gerencial.<sup>78</sup>

Este novo modelo, inicialmente instalado pela Reforma Administrativa de 1967 e pelo Decreto-lei n. 200/67, buscou romper com a rigidez burocrática do antigo regime e agir por meio da descentralização, do dinamismo e da operacionalização estatal, redefinindo completamente o papel do Estado. Enquanto no modelo burocrático a atuação estatal era centralizada e racional, concentrada nos procedimentos e despreocupada com sua eficiência, o modelo gerencial apresentou-se de forma oposta, focando na produtividade e na sociedade, bem como delegando poderes, distribuindo funções e realizando o devido controle por meio de indicadores de desempenho e de resultados. Assim, se na Administração burocrática havia centralização de funções na Administração Pública direta, na Administração gerencial há descentralização de funções na Administração Pública indireta.<sup>79</sup>

Importante notar, contudo, que, da análise da Administração Pública brasileira atual, torna-se visível a existência de elementos tanto do modelo burocrático como do modelo gerencial, além de resquícios de práticas do modelo patrimonial, gradualmente combatidas pela sociedade. Ademais, há quem diga que a Constituição de 1988 pecou ao deixar de consolidar o modelo de Administração gerencial, uma vez que incluiu demasiados instrumentos burocráticos, “a indicar apego histórico à sobreposição do respeito à forma

---

<sup>77</sup> PORTELLA, André. **Noções Gerais de Administração Pública Direta e Indireta**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Tratado de Direito Administrativo 2*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 12.

<sup>78</sup> *Ibidem*. p. 12-14.

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 13-15.

procedimental, em detrimento dos resultados desejados pela sociedade, com um volume excessivo de normas e controles”.<sup>80</sup>

Comparando a evolução dos modelos de Estado com a transformação da Administração Pública brasileira, encontramos determinados pontos em que essas mudanças se relacionam e se interligam. Quando da predominância do Estado liberal, cuja atividade se restringia basicamente à defesa externa e segurança interna, não era necessária a descentralização das atividades administrativas, típica da Administração gerencial, uma vez que o modelo burocrático de concentração da atuação na Administração Pública direta via-se suficiente para suprir as obrigações tomadas pelo Estado. No entanto, à proporção que o Estado deslocou-se para o ideal social, assumindo novos encargos e responsabilidades, houve necessidade de criar-se novas formas de gestão do serviço público, sendo necessário, portanto, investir na descentralização da atuação estatal para a Administração Pública indireta, com vistas à obtenção de resultados mais eficientes e especializados.<sup>81</sup>

A descentralização, segundo Maria Sylvia di Pietro, é “a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”,<sup>82</sup> ou seja, ocorre quando a atividade administrativa é desempenhada por pessoa diversa, criada por quaisquer das entidades políticas da Federação. Difere, contudo, da chamada desconcentração, “pelo fato de ser essa uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica”,<sup>83</sup> por meio de órgãos públicos despersonalizados. No primeiro caso, de descentralização, rompe-se o vínculo hierárquico entre o ente criador e o ente criado, mantendo-se apenas uma vinculação de controle finalístico, ao passo que na segunda hipótese, de desconcentração, permanece vigente a hierarquia, a subordinação, o controle de mérito e de legalidade.

Ainda sobre a distinção entre descentralização e desconcentração, leciona Marçal Justen Filho:

Enquanto a multiplicação de órgãos no âmbito de uma mesma pessoa jurídica produz o fenômeno da desconcentração do poder, a criação de outras pessoas jurídicas gera efeito de descentralização do poder. [...] A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo da descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um sujeito de direito distinto e autônomo. Portanto, a descentralização acarreta a existência de um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo

---

<sup>80</sup> PORTELLA, A. 2013. p. 15.

<sup>81</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 471.

<sup>82</sup> *Ibidem*. p. 466.

<sup>83</sup> *Ibidem*. p. 466.

sujeito, gerando efeitos meramente internos, em virtude da partilha dos poderes e competências entre uma pluralidade de órgãos.<sup>84</sup>

Di Pietro, embora alegue não haver uniformidade entre os doutrinadores a respeito da classificação da descentralização administrativa,<sup>85</sup> adota uma divisão tripartite, pela qual distingue a descentralização em territorial ou geográfica, funcional ou técnica e por colaboração. A primeira categoria é vista “quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica”.<sup>86</sup> Já a segunda classe “é a que se verifica quando o poder público (União, Estados e Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público”,<sup>87</sup> e corresponde à figura das autarquias no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, a última espécie citada é a que ocorre “quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público à pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando ao Poder Público a titularidade do serviço”.<sup>88</sup>

Neste trabalho, merece destaque a descentralização por serviço, funcional ou técnica, pela qual o ente descentralizado passa não só a executar determinado serviço, mas a deter sua titularidade – o que acarreta em determinada independência em relação ao ente que o criou, ressalvados os limites estabelecidos em lei. Esse processo de descentralização engloba o reconhecimento de personalidade jurídica diversa do ente descentralizado; a existência de órgãos próprios, cuja autoadministração é exercida com certa independência em relação ao poder central; a existência de patrimônio próprio que garanta a consecução de seus fins; a sujeição ao princípio da especialidade, havendo, portanto, capacidade específica do ente criado; e, por fim, a sujeição a controle ou tutela, pelo ente instituidor, observados os limites legalmente estabelecidos.<sup>89</sup>

Com efeito, vislumbra-se, a partir da grande carga de encargos assumidos pelo Estado social – aquele prestador de serviços, ativista e intervencionista –, a necessária descentralização de suas atividades que, “pelo elevado número e complexidade, não poderiam ser executadas a contento se mantidas nas mãos de uma única pessoa jurídica”. Nesse sentido,

---

<sup>84</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 272-273.

<sup>85</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 467.

<sup>86</sup> *Ibidem*. p. 467.

<sup>87</sup> *Ibidem*. p. 468.

<sup>88</sup> *Ibidem*. p. 470.

<sup>89</sup> *Ibidem*. p. 469.

o processo de descentralização não só alivia o órgão central em termos de quantidade de trabalho, como também mostra-se benéfico pelo critério da especialização, segundo o qual a entidade criada deverá ser formada por “um corpo técnico especializado na execução do serviço que lhe foi confiado”.<sup>90</sup>

### 3.2 A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Com o objetivo de dar continuidade ao assunto, imperiosa a localização das agências reguladoras dentro do espaço da Administração Pública brasileira. Para tanto, deve-se analisar os conceitos de Administração Pública direta e indireta e de autarquias especiais, a fim de que se possa explorar a criação e a definição das agências reguladoras que compõem o ordenamento jurídico pátrio.

Nas palavras de Alexandre de Moraes, pode-se conceituar a Administração Pública, “objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.<sup>91</sup> No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles ensina que existe uma acepção formal e uma material para aquele conceito, sendo que a primeira se refere ao “conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo” e a segunda ao “conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. Ademais, apresenta uma visão global de Administração Pública, pela qual é vista, conforme exposto anteriormente, como “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.<sup>92</sup>

Di Pietro, sobre o vocábulo “Administração”, esclarece que “tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar”.<sup>93</sup> Nesse sentido, complementando os conceitos já explorados, explica que, num sentido amplo, a Administração Pública pode ser vista de forma subjetiva e objetiva, sendo que em ambos os casos encontram-se nitidamente presentes as atividades de planejamento e execução, as quais contemplam o vocábulo em apreço. Na ótica subjetiva, a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, responsáveis por traçar e planejar os planos de ação, quanto os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incube a execução daqueles

---

<sup>90</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012. p. 469-470.

<sup>91</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 340.

<sup>92</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 65-66.

<sup>93</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 49.

planos. Já no prisma objetivo, pode-se mencionar a existência de duas funções: a política e a administrativa – sendo que a primeira é exercida pelos órgãos governamentais e, portanto, se relaciona às atividades de planejamento, enquanto a segunda compete aos órgãos administrativos, se relacionando, assim, às atividades de execução.<sup>94</sup>

Ademais, a fim de não se confundir Administração Pública com Estado e Governo, diz-se que a Administração Pública é uma estrutura física e humana que agrega um conjunto de órgãos, agentes e serviços, sendo o Estado a base institucional que a estabelece e o Governo o influxo espiritual que a impulsiona e norteia.<sup>95</sup>

Quanto à classificação da Administração Pública, esta distingue-se em direta e indireta. A Administração Pública direta compreende os entes federados, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e se relaciona à noção de centralização, uma vez que a atividade administrativa é desempenhada por essas próprias pessoas jurídicas de direito público dotadas de capacidade legislativa. Já a Administração Pública indireta abrange as autarquias, as fundações públicas, as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) e os consórcios públicos, e, ao contrário da anterior, é fundada na ideia de descentralização, segundo a qual a atividade administrativa é desempenhada por pessoa jurídica diversa, criada por quaisquer uma das que compõem a Administração Pública direta.

Sobre essa distinção, afirma Justen Filho:

A Constituição atribui a um conjunto de sujeitos políticos a titularidade de competências administrativas. Utiliza-se a expressão “Administração direta” para indicar o ente político que, por determinação constitucional, é o titular da função administrativa. A Administração direta compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em princípio, todas as funções de administração pública estatal são atribuídas constitucionalmente a esses entes políticos. Mas o direito permite que o ente político atribua uma parcela de suas competências administrativas estatais a outros sujeitos de direito, criados diretamente por lei ou mediante autorização legal. Essas outras pessoas jurídicas não são entes políticos, nem titulares de poderes atribuídos diretamente pela Constituição. Utiliza-se a expressão “Administração indireta” para referir-se a essas pessoas meramente administrativas. Elas recebem as suas competências de modo indireto, por uma decisão infraconstitucional das pessoas políticas, a quem tais competências foram originalmente atribuídas.<sup>96</sup>

A Administração Pública indireta, em resumo, é designada por um “conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades

<sup>94</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012. p. 50.

<sup>95</sup> PORTELLA, A. 2013. p. 12.

<sup>96</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 274.

assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico”,<sup>97</sup> sendo que tal concepção pode ser extraída tanto da Constituição Federal como do Decreto-lei nº 200/67, responsável por estabelecer as diretrizes para a Reforma Administrativa de 1967. Das pessoas que a compõem, merecem destaque, aqui, as autarquias.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por leis específicas que determinam, além de tudo, o grau de sua autonomia (nunca absoluta) em relação à Administração Pública direta. São instrumentos “para o desempenho de funções próprias e inerentes ao Estado, insuscetíveis de desempenho sob regime de direito privado”,<sup>98</sup> e, portanto, podem ser vistas como solução de cunho organizacional, uma vez que a elas são transferidas e descentralizadas competências administrativas de titularidade estatal.<sup>99</sup> Possuem, ademais, patrimônio próprio, atribuições estatais específicas, direitos e obrigações distintos daqueles pertencentes ao ente que as instituíram.

Atualmente, o conceito legal de autarquia pode ser encontrado no artigo 5º, I, do Decreto-lei nº 200/67, que a define como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Nota-se que nesse conceito não consta a natureza pública da personalidade da autarquia, muito embora seja consenso que todas são pessoas jurídicas de direito público – fato que as aproxima das pessoas integrantes da Administração Pública direta, no que tange às suas prerrogativas e sujeições.

No entanto, são visíveis as diferenças entre as autarquias e as pessoas que compõem a Administração Pública direta. Diferem dessas principalmente por não terem capacidade política, ou seja, por não poderem criar o próprio direito. Assim, possuem apenas o poder de autoadministração, nos limites legalmente estabelecidos.<sup>100</sup> Segundo Hely Lopes Meirelles, autarquias são entes autônomos, mas não autonomias. “Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, seguindo as leis editadas pela entidade que a criou. O conceito de autarquia é meramente administrativo; o de autonomia é precipuamente político”.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 478.

<sup>98</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 277.

<sup>99</sup> *Ibidem.* p. 278.

<sup>100</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 482.

<sup>101</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 347.

No mais, as autarquias também se diferenciam em decorrência da especialização de suas atividades e de seus fins – o que as faz serem classificadas como entes descentralizados pela modalidade funcional ou por serviços. Essa especialização acarreta no impedimento de exercerem atividades diversas daquelas para as quais foram instituídas – e é esse um dos motivos pelos quais não possuem autonomia total em relação à Administração Pública direta, vez que por essa devem ter suas atividades controladas, a fim de não desviarem a finalidade de suas ações.<sup>102</sup>

Vislumbra-se, assim, um duplo aspecto das autarquias: possuem não só direitos, mas também obrigações perante a Administração Pública centralizada. Direitos porque, por haver leis que as atribuem titularidade de determinadas funções, podem opor-se às interferências indevidas dos entes federados; e deveres porque, em decorrência do mesmo fato, têm elas a obrigação de desempenhar aquelas funções. E desse duplo aspecto nasce outra dualidade: independência e controle. Em relação à independência, possuem capacidade de autoadministração – mas desde que exercida nos limites legais. Pelo controle, há supervisão e controle de finalidade – que também não podem ultrapassar os limites legais.<sup>103</sup>

Importante frisar que a relação entre as autarquias e seus entes criadores, pertencentes à Administração Pública direta, não é de subordinação hierárquica – que engloba ordenação de atividades, controle de ações administrativas, revisão de atos administrativos, entre outras funções –, mas de mera vinculação de supervisão, com controle de finalidade e possibilidade de correção finalística do serviço autárquico.<sup>104</sup>

Sobre a certa autonomia das autarquias, constata-se sua manifestação em quatro dimensões, que envolvem o patrimônio, a estruturação organizacional, as competências e os recursos financeiros daqueles entes descentralizados. Assim, as autarquias são titulares de patrimônio próprio e distinto do pertencente ao ente criador; possuem estrutura administrativa também distinta, com órgãos e servidores próprios; têm competências específicas, repassadas para si pelo fenômeno da descentralização e por previsão legal; por fim, diversas vezes possuem recursos próprios para sustentar sua atuação, em que pese em algumas situações necessitem de transferência de recursos advindos dos entes criadores.<sup>105</sup> No entanto, como já mencionado, essa certa autonomia deve ser devidamente supervisionada e controlada, cabendo “à pessoa política o poder jurídico de verificar a regularidade da atividade

---

<sup>102</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 486.

<sup>103</sup> Ibidem. p. 486-487.

<sup>104</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 348.

<sup>105</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 279-280.

desenvolvida no âmbito autárquico. A identificação de algum desvio ou irregularidade deve acarretar determinações aos órgãos da autarquia para adoção das providências cabíveis”.<sup>106</sup>

Dentro das estruturas autárquicas, existem as chamadas autarquias especiais. Muito embora seu significado não seja plenamente definido, pode-se dizer que essas autarquias especiais são aquelas às quais as leis instituidoras conferem privilégios específicos, capazes de tornar maior sua autonomia – se comparada com a das autarquias comuns.<sup>107</sup> Como exemplos dessas entidades, citam-se as universidades e as agências reguladoras.

Neste trabalho merecem destaque as agências reguladoras, que podem ser conceituadas, sucintamente, como autarquias especiais investidas da “função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei”.<sup>108</sup> Para que sua definição e seu conteúdo sejam melhores compreendidos, faz-se importante uma análise histórica sobre sua transformação.

Foi nos Estados Unidos que o Direito Administrativo brasileiro buscou o modelo de regulação estatal.<sup>109</sup> Naquele país, na época da Grande Depressão, que teve como uma de suas causas a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 e como exemplos de consequências a profunda crise na economia americana e nos ideais liberais do não intervencionismo estatal, foi implementada uma série de programas estatais de caráter intervencionista, conhecido como *New Deal* – contexto em que as agências reguladoras ganharam força e se proliferaram. Assim, o Estado norte-americano fez uso dessas agências para intervir energicamente na ordem econômica e social, especializando a atuação estatal e neutralizando a influência política na regulação de determinados setores.<sup>110</sup>

Sob inspiração norte-americana, o Estado brasileiro veio a criar as primeiras agências reguladoras na década de 1990. À época, havia, no Brasil, um quadro político favorável para o começo de uma nova era na regulação estatal e para a implementação dessas agências, vez que havia grande insatisfação social com a forma ineficiente e burocrática de atuação do Estado. O que se percebia era uma pretensão de “remodelar a feição do Estado, reduzindo seu tamanho com a transferência de inúmeras atividades ao mercado, mas sem que isso

---

<sup>106</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014. p. 280-281.

<sup>107</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 355.

<sup>108</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2009, p. 179.

<sup>109</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2015, p. 93.

<sup>110</sup> *Ibidem*. p. 95-95.



significasse um retorno ao modelo clássico do Estado Liberal, pois agora o Estado passaria a exercer seu papel regulador pelas agências”.<sup>111</sup>

No Brasil, começou-se a falar em regulação e em agências reguladoras com o movimento da reforma do Estado. Através de desestatizações e privatizações, o até então Estado-empresário, conduzido por forte intervenção direta na economia, começou a ser substituído pelo modelo de Estado-regulador, cuja intervenção opera-se de modo indireto, por meio da regulação de atividades econômicas e da atividade de polícia.<sup>112</sup>

A respeito do novo perfil do Estado e do surgimento das agências reguladoras, ensina Luís Roberto Barroso que

a constatação de que o Estado não tem recursos suficientes para todos os investimentos necessários e que, além disso, é geralmente um mau administrador, conduziu ao processo de transferência para o setor privado da execução de ampla gama de serviços públicos. Mas o fato de determinados serviços públicos serem prestados por empresas privadas concessionárias não modifica a sua natureza pública: o Estado conserva responsabilidades e deveres em relação à sua prestação adequada. Daí a privatização haver trazido drástica transformação no papel do Estado: em lugar de protagonista na execução dos serviços, suas funções passam a ser as de planejamento, regulação e fiscalização. É nesse contexto histórico que surgem, como personagens fundamentais, as agências reguladoras.<sup>113</sup>

Destaca-se que a transferência de serviços públicos à iniciativa privada não significava a volta do Estado ao modelo liberal e não-intervencionista. Pelo contrário, haveria investimentos para que essa intervenção fosse reforçada, embora indiretamente – como, por exemplo, por meio das novas agências reguladoras, “incumbidas da regulação tanto de serviços públicos desestatizados, como de outras atividades econômicas de relevante interesse social, devolvidas total ou parcialmente à iniciativa privada”.<sup>114</sup>

Foi nesse contexto, portanto, que ocorreu o surgimento das agências reguladoras brasileiras, idealizadas como entidades com reforçado grau de autonomia, investidas de funções técnicas e imunizadas das ingerências político-partidárias.<sup>115</sup> A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 174, já apontava expressamente que o Estado deveria atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica. Ademais, as Emendas Constitucionais nº 8 e 9, de 1995, autorizaram, respectivamente, a criação de órgãos reguladoras específicos para os setores de telecomunicação (artigo 21, XI, da

<sup>111</sup> OLIVEIRA, R. C. R. p. 103.

<sup>112</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 252-253.

<sup>113</sup> BARROSO, L. R. 2013. p. 31-32.

<sup>114</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 253.

<sup>115</sup> Ibidem. p. 253.

Constituição) e de petróleo (artigo 177, §2º, III, da Constituição) – autorização essa que proporcionou a promulgação da Lei nº 9.472/1997, instituidora da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), e da Lei nº 9.478/1997, criadora da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Além de autorizar a criação dessas duas entidades, o diploma constitucional também possibilitou ao legislador infraconstitucional a adoção do modelo regulador e a criação de agências reguladoras – e foi exatamente o que ocorreu a partir da reforma do Estado, vez que foram criadas diversas dessas agências, como, por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituída pela Lei nº 9.427/1996; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), instituída pela Lei nº 9.782/1999; e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), instituída pela Lei nº 11.182/2005.

Pode-se dizer, portanto, que agência reguladora é uma autarquia especial – logo, pertencente à Administração Pública indireta –, cuja função é regular o setor e a matéria específica que lhe foi atribuída pela legislação criadora de sua personalidade jurídica e de sua estrutura – estando sujeita, assim, ao princípio da especialidade. “Regular significa, no caso, organizar determinado setor afeto à agência, bem como controlar as entidades que atuam nesse setor”,<sup>116</sup> por meio de medidas de permissão e proibição, de incentivo e desincentivo.<sup>117</sup> Aliás, como visto, uma vez transferida para o setor privado a execução de serviços públicos, coube ao Estado agir dessa forma regulatória, controlando e fiscalizando os serviços executados, a fim de se garantir principalmente o melhor interesse dos usuários e da sociedade como um todo.<sup>118</sup>

Ademais, deve-se mencionar o fenômeno da heterogeneidade que permeia essa área da Administração Pública, vez que inexistente um perfil jurídico uniforme das agências reguladoras – seja no âmbito externo, onde existem diversos modelos dessas agências entre os diferentes países, seja no âmbito interno, onde constam variadas estruturas, funções e regimes jurídicos das agências existentes no ordenamento jurídico pátrio.<sup>119</sup> Tanto é que não existe uma lei específica e única disciplinando normas e características gerais das agências reguladoras – muito embora a instituição dessas agências venha obedecendo mais ou menos o mesmo padrão.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 525.

<sup>117</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 127.

<sup>118</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 356.

<sup>119</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 52-53.

<sup>120</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 527.

### 3.3 AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: CARACTERÍSTICAS, FUNÇÕES, QUALIDADES E DEFEITOS

Visto o contexto de criação das agências reguladoras brasileiras, bem como seu conceito e sua localização dentro da Administração Pública brasileira, imperioso o estudo de suas principais características e competências e a análise de suas qualidades e defeitos na atualidade.

Uma das principais características das agências reguladoras, que inclusive sustenta sua classificação como autarquia especial, é o maior (embora não absoluto) grau de independência em relação à Administração Pública direta e, de forma ampla, aos Poderes do regime constitucional brasileiro.

Em relação ao Poder Legislativo, essa margem de independência se deve ao fato das agências reguladoras disporem de função normativa – não para criar leis da mesma forma que o Legislativo, mas para emitir atos normativos reguladores. Essa certa independência encontra seu limite na necessidade daqueles atos normativos serem compatíveis com normas constitucionais ou legais e estarem sujeitos ao controle do Congresso Nacional e ao controle financeiro, contábil e orçamentário exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.<sup>121</sup>

No que tange à parcela de independência do Poder Judiciário, diz-se que o motivo é a função quase jurisdicional das agências reguladoras de resolverem, no âmbito do setor a que destinam sua atuação, os litígios entre os sujeitos regulados prestadores de serviços públicos e entre esses e os usuários daqueles serviços. A limitação, aqui, ocorre pelo fato de as agências dirimirem os conflitos apenas em última instância administrativa, havendo sempre a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.<sup>122</sup> Isso decorre da adoção, no direito brasileiro, do sistema de unidade de jurisdição, que possui como “característica básica a possibilidade de pleno acesso ao Poder Judiciário, tanto dos conflitos de natureza privada, quanto dos conflitos de natureza administrativa”.<sup>123</sup>

Por fim, quanto ao Poder Executivo, possuem certa independência pelo fato de suas normas e decisões não poderem sofrer alteração ou revisão por autoridades estranhas à

---

<sup>121</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2009, p. 179-180.

<sup>122</sup> Ibidem. p. 179-180.

<sup>123</sup> MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 31.

própria agência reguladora e, ainda, em decorrência da estabilidade outorgada aos seus dirigentes. E são nesses fatores que reside a maior independência dessas agências, muito embora também haja limites, estabelecidos legalmente e podendo variar de um caso para o outro.<sup>124</sup>

Ainda sobre o controle realizado por esses três Poderes, confirma-se que não há que se falar em autonomia plena das agências reguladoras:

O Legislativo conserva o poder de criar e extinguir agências, bem como de instituir as competências que desempenharão; o Executivo, por sua vez, exerce o poder de nomeação dos dirigentes, bem como o de traçar as políticas públicas para o setor específico; o Judiciário exerce controle sobre a razoabilidade e sobre a observância do devido processo legal, relativamente às decisões das agências.<sup>125</sup>

No mais, no que se refere à determinada autonomia que as agências reguladoras possuem em relação ao ente criador integrante da Administração Pública direta, além do já mencionado caráter final de suas decisões, em âmbito administrativo, pode-se falar, ainda, na: (a) retirada de atribuições do ente criador para colocá-las nas mãos das agências reguladoras, com outorga de amplos poderes de regulação e fiscalização;<sup>126</sup> (b) autonomia administrativa, dada a personalidade jurídica própria, com assunção de direitos e obrigações em nome próprio; (c) autonomia funcional, com estrutura própria de seus órgãos e agentes públicos;<sup>127</sup> (d) autonomia financeira, com a existência de receitas próprias destinadas ao desempenho de suas funções;<sup>128</sup> (e) estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo em cargo em comissão, perdido apenas em situações expressamente previstas legalmente – ou seja, sem possibilidade de exoneração *ad nutum*.<sup>129</sup>

Registra-se, novamente, que “não existe homogeneidade na configuração do regime jurídico das diversas agências reguladoras independentes – o que permite, inclusive, a variação da intensidade e da extensão da sua autonomia”.<sup>130</sup>

Compreende-se, assim, o regime diferenciado das agências reguladoras, fundado essencialmente na já mencionada independência reforçada e, ademais, na concentração de determinadas funções de interesse público, que passarão a ser expostas a seguir.

---

<sup>124</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2009, p. 179-180.

<sup>125</sup> BARROSO, L. R. 2013. p. 57.

<sup>126</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 357.

<sup>127</sup> ARAUJO, Edmir Netto de. **A aparente autonomia das agências reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 49-50.

<sup>128</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 700.

<sup>129</sup> MORAES, A. de. 2002, p. 24.

<sup>130</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 701.

Suas atribuições emanam, como se pode extrair da própria denominação dada a essas agências, da atividade de regulação, aqui vista sob um aspecto econômico-social, relacionada ao desempenho de atividades econômicas e à prestação de serviços públicos. Di Pietro define regulação como “o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público”.<sup>131</sup> Busca-se com essa atividade, portanto, assegurar o equilíbrio das forças que compõem a ordem econômica, bem como garantir a prestação universal, contínua, com qualidade e preço justo dos serviços públicos, tudo isso visando à satisfação dos interesses da coletividade.<sup>132</sup>

Ademais, a respeito do objetivo da regulação, ensina Marçal Justen Filho:

O objetivo da regulação é conjugar as vantagens provenientes da capacidade empresarial privada com a realização de fins de interesse público. Especialmente quando a atividade apresentar relevância coletiva, o Estado determinará os fins a atingir, mesmo quando seja resguardada a autonomia privada no tocante à seleção dos meios.<sup>133</sup>

Inicialmente, aponta-se a regulação estatal como instrumento para suprir as insuficiências do mercado, que envolvem, dentre outras: (a) as deficiências na concorrência, quando não há disputa suficiente e equilibrada no mercado; (b) a incapacidade de garantia de bens coletivos, necessários à satisfação das necessidades comuns e essenciais dos integrantes da sociedade (como os que integram as áreas da saúde e educação), em face do mau funcionamento do mercado; (c) os efeitos danosos causados por externalidades e suportados pelo Estado (como as despesas decorrentes de poluição causada por determinada indústria e não custeadas por ela); (d) a assimetria de informação entre os agentes participantes do processo econômico; e (e) o desequilíbrio econômico entre os sujeitos de direito.<sup>134</sup>

A competência de regulação setorial abrange, ainda, as funções primordiais de controle e fiscalização, de edição de normas abstratas infralegais, de adoção de decisões discricionárias, de composição de conflitos e de aplicação de eventuais sanções.

Sobre as funções de controle e fiscalização, menciona-se o poder de polícia das agências reguladoras, capazes de restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos

---

<sup>131</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2009, p. 190-191.

<sup>132</sup> BICUDO, Juliana Morais. **A atividade regulatória e a concentração de demandas no Poder Judiciário.** In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Org.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro.* Brasília: Enfam, 2016. p. 250.

<sup>133</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 30.

<sup>134</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 693-695.

individuais em favor do interesse público. Esse papel é melhor desempenhado se realizados por entes descentralizados em decorrência da diminuição de vícios burocráticos que costumam retardar as decisões e da existência de conhecimentos técnico-científicos aplicados à situação regulada.<sup>135</sup>

No que tange à edição de normas abstratas, diz-se que às agências compete a edição de normas regulamentares, de caráter técnico e operacional, no âmbito de suas atribuições. Tais normas, aliás, não poderiam “ser classificadas como ‘autônomas’, fruto de delegação legislativa inominada, pois encontram fundamento na lei instituidora da entidade regulatória que estabelece os parâmetros que deverão ser observados pelo regulador”.<sup>136</sup> Assim, seriam normas destinadas apenas a preencher determinada moldura legal com conhecimentos técnicos aplicados ao setor regulado, sem a possibilidade de inovarem ou contrariarem a ordem jurídica.<sup>137</sup>

Neste ponto, existem intensos debates e controvérsias sobre a extensão dessa função normativa, que por vezes é vista como mero espaço de discricionariedade dos agentes administrativos e de edição de regulamentos específicos baseados em *standards* e preceitos já estabelecidos legalmente, e por outras é tida como verdadeira delegação de funções do Legislativo, com transferência quase total de competência para disciplinar determinadas questões.<sup>138</sup>

Por sua vez, a competência de adoção de decisões discricionárias significa atribuir às agências reguladoras a discricionariedade para escolher, diante de uma situação conflitante, a solução que julgar mais adequada em face do caso concreto. Trata-se de competência privativa das agências, não podendo haver interferência de órgãos externos a elas.<sup>139</sup>

Sobre a composição de conflitos, atividade quase-judicial, pode-se mencionar a competência das agências reguladoras de “dirimir conflitos de interesses entre agentes que prestam serviços controlados pela agência ou entre esses agentes e os usuários”,<sup>140</sup> estendendo sua atuação, portanto, ao contencioso, por meio da instauração de processos administrativos, de ofício ou por provocação de interessado.

---

<sup>135</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Reforma do Estado**: o papel das agências reguladoras fiscalizadoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 133-134.

<sup>136</sup> OLIVEIRA, R. C. R. 2015, p. 116.

<sup>137</sup> ARAUJO, E. N. 2002. p. 55.

<sup>138</sup> BARROSO, L. R. 2013. p. 52.

<sup>139</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 706.

<sup>140</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2009, p. 195.

Não sendo suficiente a atuação das agências reguladoras por uma das funções acima descritas, podem elas, ainda, aplicar sanções aos entes regulados para o caso de descumprimento dos preceitos legais e infralegais que regulam o serviço público ou o exercício da atividade econômica em questão,<sup>141</sup> a fim de que sejam assegurados os fins pretendidos.

Elencadas as principais características e funções das agências reguladoras, pode-se passar à análise de qualidades e defeitos vislumbrados na atuação dessas entidades na atualidade, a fim de se verificar suas maiores contribuições à sociedade e as piores falhas que impedem a consecução de seus objetivos.

Marçal Justen Filho, em sua obra *O direito das agências reguladoras*, elenca um rol de potenciais benefícios e um de potenciais malefícios no que diz respeito à criação das agências reguladoras independentes. Como potenciais benefícios, pode-se citar a dinamização de produção normativa, a concentração de competências, a especialização das decisões, a visibilidade das decisões e ampliação do controle estatal, a ampliação dos instrumentos de controle jurisdicional sobre decisões estatais, a produção de credibilidade política, a produção de cooperação entre o Estado e a comunidade, bem como o fracionamento de poder e ampliação de controle<sup>142</sup> – benefícios dentre os quais alguns merecem o devido destaque.

Em primeiro lugar, a dinamização da produção normativa. Tendo em vista a dimensão quantitativa e a complexidade qualitativa de determinadas matérias no ordenamento jurídico pátrio, mostra-se lenta e insuficiente a regulação estatal legislativa sobre elas. Nesse contexto, as agências reguladoras surgem como figuras capazes de superar essas dificuldades, reduzindo o número de participantes no processo decisório, ampliando a especialização do órgão e reduzindo a demora na atuação estatal e na produção normativa.<sup>143</sup>

Segundo: a concentração de competências. Por meio de órgãos permanentes e estáveis, as agências reguladoras são capazes de manter uma memória regulatória consistente numa linha de continuidade na produção regulatória, “reduzindo-se o risco da renovação de regras a propósito das mesmas questões ou a contradição entre normativas posteriores e anteriores”. Com isso, “amplia-se a coordenação na disciplina regulatória, o que incentiva a

---

<sup>141</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 262.

<sup>142</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 360-369.

<sup>143</sup> Ibidem. p. 361.

realização dos valores prezados e fortalece o valor da segurança – essencial para o desenvolvimento de atividades pelos segmentos da sociedade civil”.<sup>144</sup>

E o terceiro potencial benefício destacado: a especialização das decisões. Com a criação de agências reguladoras permeadas pelo princípio da especialidade – atuando, portanto, em setor específico –, “surge um núcleo organizado, composto por pessoas dotadas de conhecimento comum e aprofundado acerca de determinado assunto”. Por consequência, os problemas analisados por essas agências acabam por serem solucionados de acordo com critérios técnicos e específicos a respeito da matéria em apreço, garantidos por quem tenha domínio e experiência na área.<sup>145</sup>

Por sua vez, os potenciais malefícios apresentados pelo autor compreendem a ausência de instrumentos de legitimação política, a captura das agências pelos interesses regulados, a exacerbação da especialização, a ausência de coordenação da atuação das diversas agências, a incapacidade de obtenção de informações satisfatórias, a perda do controle sobre a agência, a burocratização da agência, a utilização das agências como instrumento de neutralização de controles e a criação de agências para diluição da responsabilidade política<sup>146</sup> – malefícios dentre os quais alguns igualmente merecem a devida atenção.

A respeito da ausência de instrumentos de legitimação política, pode-se pensar na possibilidade de a legitimação política das decisões proferidas restarem comprometidas em decorrência de a regulação fundar-se tão somente em considerações técnicas. Ora, “a instituição das agências reguladoras afasta o processo decisório do âmbito do princípio da soberania popular, propiciando o surgimento de núcleos de poder infensos à influência das escolhas dos governados”.<sup>147</sup>

Segundo ponto, de elevado destaque e grande preocupação, é o fenômeno da captura das agências pelos interesses regulados. Trata-se de situação em que as agências passam a atuar como protetoras dos interesses advindos dos setores empresariais regulados, em decorrência da maior influência e da maior coordenação desses grupos. Consequentemente, há um desvirtuamento e uma distorção das finalidades das agências reguladoras, que passam a não mais atuar de forma comprometida em prol da realização dos interesses coletivos. Isso pode ocorrer, sobretudo, pelo fato de administradores das agências serem oriundos da

---

<sup>144</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002. p. 365.

<sup>145</sup> Ibidem. p. 365-366.

<sup>146</sup> Ibidem. p. 369-375.

<sup>147</sup> Ibidem. p. 369.



iniciativa privada, trazendo consigo, para o novo cargo, a imparcialidade no desenvolvimento de suas atuações.<sup>148</sup>

Ainda sobre a captura, alerta o autor que o fenômeno “não se relaciona necessariamente com manifestações de corrupção num sentido próprio e estrito. É perfeitamente possível que a captura se processe de modo inconsciente, sem envolver transações indevidas ou outorga de vantagens reprováveis”.<sup>149</sup>

Um último malefício merece destaque: a exacerbação da especialização, também conhecida como “visão de túnel”. Observa-se que a especialização é indispensável à regulação, sendo um de seus alicerces. No entanto, a intensificação dessa especialização pode conduzir as agências e seus agentes à perda da referência do todo, tornando-os incapazes de identificar o panorama integral da realidade e deixando-os viciados em apenas uma parcela da totalidade. Como consequência dessa despreocupação com os demais ângulos das atividades reguladas, podem surgir normas, decisões e soluções desproporcionais e destituídas de razoabilidade.<sup>150</sup>

Com isso, percebe-se que as agências reguladoras, criadas no bojo do processo de descentralização da Administração Pública brasileira, constituem-se em entidades de independência reforçada, dotadas de competência regulatória e de outras funções de interesse público, que buscam a obtenção de resultados mais eficientes e especializados na atuação estatal. Possuem diversas características positivas em sua atuação, capazes de garantir a consecução de seus fins e trazer melhorias no desempenho de atividades econômicas e na prestação de serviços públicos, tais como a dinamização da produção normativa, a concentração de competências e especialização das decisões. No entanto, como qualquer estrutura ainda em processo de desenvolvimento, apresentam determinadas imperfeições – podendo-se citar a ausência de instrumentos de legitimação política, a possibilidade de captura e de exacerbação da especialização – que, se analisadas e discutidas com cuidado, podem ser sanadas e combatidas por meio de determinados mecanismos de controle.

Assim, é importante que se concentre a atenção na busca por técnicas de aperfeiçoamento das agências reguladoras, a fim de que essas instituições possam cada vez mais cumprir com suas funções de forma eficiente e responsável, elevando a qualidade da

---

<sup>148</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002. p. 369-370.

<sup>149</sup> Ibidem. p. 370-371.

<sup>150</sup> Ibidem. p. 372.

atuação da Administração Pública brasileira e, assim, garantindo a supremacia do interesse público, a efetivação dos direitos fundamentais e o acesso a uma ordem jurídica justa.

Com efeito, se as agências reguladoras dispuserem de determinados instrumentos e mecanismos voltados para a efetivação do direito de acesso à justiça e, ainda, se tiverem sua atuação pautada em princípios como o da eficiência e da supremacia do interesse público, poderão contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais e para o acesso a uma ordem jurídica justa. Assim, o capítulo seguinte buscará explorar essas perspectivas para que a atuação das agências reguladoras seja voltada à garantia do efetivo acesso à justiça, de modo a demonstrar a existência de instituições e mecanismos alheios ao Poder Judiciário que podem, de fato, assegurar esse direito.

## **4 AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: PERSPECTIVAS PARA UMA ATUAÇÃO GARANTIDORA DO EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA**

Como visto até então, compreende-se que, em uma visão alargada, acesso à justiça vai além de acesso ao Judiciário, devendo ser interpretado, em verdade, como acesso a uma ordem jurídica justa, na qual encontram-se garantidos e efetivados os direitos fundamentais dos cidadãos. No entanto, para que o acesso à justiça seja de fato alcançado, diversos obstáculos do ordenamento jurídico brasileiro atual devem ser transpostos – o que pode ser feito por instrumentos e por instituições tanto judiciais como extrajudiciais.

Como exemplo de solução para a efetivação do acesso à justiça, pode-se pensar na atuação das agências reguladoras, componentes da Administração Pública indireta brasileira, dotadas de competência regulatória sobre entidades que exploram atividades econômicas e prestam serviços públicos, uma vez que essas agências são responsáveis justamente por regular os setores da economia que envolvem diversas relações de consumo entre os entes regulados e os usuários de seus produtos ou serviços. Com isso, a função primordial daquelas agências influencia diretamente nos desdobramentos dessas relações de consumo, aptas a gerar maior ou menor número de conflitos e a garantir mais ou menos direitos.

Assim, reconhecendo-se que a atuação das agências reguladoras brasileiras pode, de fato, contribuir para a efetivação do direito de acesso à justiça, o terceiro e último capítulo deste trabalho buscará analisar por quais instrumentos essa contribuição pode ser realizada e, ademais, por quais critérios a atuação dessas agências deve ser pautada para que seus objetivos possam ser atingidos da forma mais satisfatória possível.

### **4.1 INSTRUMENTOS E MECANISMOS CAPAZES DE GARANTIR O ACESSO À JUSTIÇA**

Para que se possam explorar os instrumentos e mecanismos relacionados às agências reguladoras brasileiras e capazes de garantir o efetivo acesso à justiça, será tomado como base o relatório final do estudo sobre a utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais, realizado em 2013 pela

Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.<sup>151</sup>

Trata-se de pesquisa realizada com o intuito de analisar o quanto os consumidores conhecem seus direitos, como e onde procuram resolver seus problemas de consumo e, ainda, o quanto confiam nas instituições existentes para resolvê-los. Ademais, no relatório do estudo busca-se a proposição de métodos para que os consumidores conheçam seus direitos, para que possam reclamá-los sem que surjam conflitos e, caso esses restem configurados, para que os meios extrajudiciais possam ser acionados de forma satisfatória, sem que haja a judicialização dos litígios.<sup>152</sup>

A pesquisa foi iniciada com o registro dos serviços regulados que sofrem maior número de reclamações pelos consumidores. Dentre eles, foram extraídos para análise os serviços de telefonia celular e telefonia fixa (regulados pela ANATEL), de energia elétrica (regulado pela ANEEL) e de plano de saúde (regulado pela ANS).<sup>153</sup> Depois, “foram realizadas 1.294 entrevistas com pessoas de ambos os sexos, a partir de 18 anos de idade, das classes socioeconômicas A, B, C e D, residentes em 131 municípios brasileiros”,<sup>154</sup> sendo elas usuárias daqueles serviços destacados. Por fim, após oitiva dos entrevistados e análise do material coletado, procedeu-se à elaboração do relatório final do estudo.

A primeira parte do relatório destina-se ao exame quantitativo a respeito da percepção dos consumidores sobre seus direitos. De início, constata-se que os consumidores sabem que têm direitos, embora não saibam dizer exatamente quais são os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor.<sup>155</sup> Aliás, nota-se que há uma diferença na compreensão da ofensa entre os direitos relacionados aos produtos ofertados e os relacionados aos serviços prestados, sendo os primeiros reconhecidos de forma mais expressiva que os segundos.<sup>156</sup>

Ademais, percebe-se que os consumidores pouco buscam seus direitos diante de um problema ou insatisfação com produtos ou serviços consumidos, principalmente por acreditarem que essa busca ou não compensa, ou é muito demorada.<sup>157</sup> É de se destacar, entretanto, que muito embora seja percentualmente baixo o número de reclamações realizadas

---

<sup>151</sup> OLIVEIRA, Fabiana Luci de; RIBEIRO, Leandro Molhano (Org.). **Utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

<sup>152</sup> Ibidem. p. 11-12.

<sup>153</sup> Ibidem. p. 15.

<sup>154</sup> Ibidem. p. 21.

<sup>155</sup> Ibidem. p. 24.

<sup>156</sup> Ibidem. p. 25.

<sup>157</sup> Ibidem. p. 25.

se comparado ao número de ofensas perpetradas, em termos absolutos aquele número representa um grande contingente de casos que carecem de apreciação pelas entidades responsáveis.

Quanto ao local buscado para resolução dos conflitos, depreende-se que a maioria dos consumidores busca primeiramente a própria empresa prestadora do serviço; um número menor se dirige diretamente ao PROCON; outro, menor ainda, vai ao Judiciário e, por fim, uma porção quase ínfima dos usuários utiliza as agências reguladoras como primeira opção.<sup>158</sup> Ainda, do relatório depreende-se que poucas pessoas de fato conhecem as agências reguladoras, sendo que, das conhecedoras, um número ainda menor tem ciência sobre suas funções – dentre as quais pode-se citar justamente a de composição de conflitos.<sup>159</sup>

A segunda parte do relatório, por sua vez, compreende o estudo qualitativo sobre a atuação das agências reguladoras selecionadas, sendo ele realizado com base na opinião dos poucos que conheciam e utilizaram os serviços daquelas agências. Infere-se que, muito embora haja uma forte percepção pelos consumidores de que os atendentes das agências reguladoras sejam atenciosos e educados (ao contrário da percepção negativa sobre o atendimento das empresas prestadoras de serviços), isso não significa dizer que os problemas são resolvidos de forma rápida e eficiente.<sup>160</sup> Mostra-se presente, portanto, uma descrença e uma desconfiança na atuação dessas agências, vez que elas nem sempre conseguem atender às expectativas dos consumidores e resolver seus problemas de maneira satisfatória.

Em suma, foram apontados como principais problemas relacionados ao objeto da pesquisa: a falta de informação sobre os direitos dos consumidores; a falta de divulgação do papel das agências reguladoras como possíveis meios de resolução de conflitos; a precariedade dos canais de comunicação entre as agências reguladoras e os consumidores; e a ineficiência das agências reguladoras para a resolução dos problemas apresentados pelos consumidores.

Assim, constata-se a importância do aprimoramento dos instrumentos de comunicação entre consumidores, empresas prestadoras de serviços, agências reguladoras e Poder Judiciário, a fim de que sejam garantidos e efetivados os direitos dos consumidores, reduzidos os conflitos e, conseqüentemente, diminuído o número de demandas ao Judiciário. Ademais, caso não seja possível evitar a criação dos conflitos, que ao menos sejam aperfeiçoados os

---

<sup>158</sup> OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. 2013, p. 27.

<sup>159</sup> Ibidem. p. 33.

<sup>160</sup> Ibidem. p. 49.

mecanismos de resolução extrajudicial dos litígios, seja no âmbito das agências reguladoras ou no das próprias prestadoras de serviços, para que assim atenuem-se o processo de judicialização daqueles conflitos.

Ao final da pesquisa, analisados os problemas levantados, foram elencadas quatro propostas a serem consideradas na elaboração de uma política nacional de resolução de conflitos relativos aos direitos dos consumidores, sendo elas: 1) a divulgação dos direitos de consumo relacionados a serviços regulados; 2) a divulgação de informações sobre o acesso a instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos envolvendo serviços regulados; 3) a promoção de uma gramática comum, reestruturando os canais de comunicação entre as agências reguladoras e os consumidores; 4) o aprimoramento e a intensificação do diálogo e da interação principalmente entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor, mas também entre esses e o Poder Judiciário, as empresas prestadoras de serviços e os consumidores.<sup>161</sup>

Com isso, pelas conclusões e propostas apresentadas naquele relatório, buscar-se-á analisar algumas ferramentas que podem ser utilizadas pelas agências reguladoras brasileiras para garantir o efetivo acesso à justiça – frisa-se, não com o objetivo de esgotar as possibilidades existentes, mas apenas para exemplificar de que forma a atuação daquelas agências pode proporcionar o acesso a uma ordem jurídica justa, com a garantia e efetivação dos direitos dos cidadãos consumidores.

#### **4.1.1 Ampla divulgação dos direitos do consumidor**

Inicialmente, deve-se ater ao fato de que existe uma parcela da população que desconhece o conteúdo da legislação consumerista, sendo que alguns sequer sabem de sua existência. Assim, para que se identifique o desrespeito e a ofensa, os consumidores devem, primeiro, conhecer melhor seus direitos. Só assim poderão pensar na possibilidade de buscar os meios existentes para solucionar impasses e ter seus direitos resguardados.

Não obstante, estabelece o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 4º, diretrizes para a Política Nacional das Relações de Consumo, que “tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”. Inclusive, o inciso IV

---

<sup>161</sup> OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. 2013, p. 64-67.

daquele artigo impõe como uma dessas diretrizes a “educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo”.

Esses dispositivos decorrem diretamente do princípio da intervenção do Estado, visto como um dos princípios gerais do Direito do Consumidor. Uma vez reconhecidos os direitos consumeristas como direitos fundamentais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXII, estabelece a necessidade de o Estado promover a defesa do consumidor, na forma da lei. Percebe-se, com isso, o abandono daquela concepção liberal, na qual objetivava-se a mínima intervenção estatal na liberdade dos indivíduos e na atividade econômica, dando lugar a um Estado social, com “papel ativo no processo econômico e social, inclusive com a tarefa precípua de organizar e recompor os diversos interesses presentes na sociedade”.<sup>162</sup>

Notória, portanto, a necessidade de o Estado intervir no mercado de consumo, a fim de resguardar os direitos dos consumidores e de educá-los e informá-los a respeito da existência e da extensão desses direitos.

Para tanto, as próprias agências reguladoras, como componentes da Administração Pública brasileira, podem atuar no sentido de promover a divulgação dos direitos consumeristas e do conteúdo do Código de Defesa do Consumidor, para que assim o conhecimento se propague e os consumidores passem a ter ciência de seus direitos, podendo reconhecer, na prática, quando esses forem violados. E qualquer método para isso é válido – seja investindo na divulgação por internet, rádio ou televisão, seja pela confecção de cartilhas ou até pelo oferecimento de cursos ou palestras. De qualquer forma, é importante que busquem (e que efetivamente consigam) repassar à população essas informações que por muitos são desconhecidas.

Uma vez que esses direitos tenham sido conhecidos e internalizados, os consumidores poderão identificar quando ocorre desrespeito e ofensa por parte dos fornecedores de produtos ou serviços e, assim, recorrer aos mecanismos adequados para solucionar esses impasses e assegurar uma ordem jurídica justa.

---

<sup>162</sup> MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 139.

#### 4.1.2 Competência para composição de litígios e sua ampla divulgação

Superada a fase de conhecimento dos direitos consumeristas por seus próprios titulares, mostra-se necessário investir na divulgação dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos, dentre os quais incluem-se as agências reguladoras. Se existe um número considerável de pessoas que desconhece a existência da legislação consumerista, uma parcela muito maior da população ignora a possibilidade de ter suas demandas resolvidas e seus litígios solucionados pelas agências reguladoras. Isso se deve principalmente ao fato de não haver uma ampla divulgação das funções e das competências dessas agências, que por muitos são completamente desconhecidas.

Sendo assim, mostra-se importante não só a disseminação de informações a respeito dos direitos dos consumidores de serviços regulados, mas também sobre a possibilidade de serem acionadas as agências reguladoras para resolver problemas envolvendo as empresas reguladas e seus usuários consumidores.<sup>163</sup> Aqui, aplica-se o que foi dito no item anterior: qualquer meio de divulgação é válido, desde que faça chegar a informação de forma clara e efetiva ao conhecimento dos consumidores.

A competência para composição de litígios pelas agências reguladoras merece especial atenção, uma vez que trata-se de função capaz de garantir o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa pelo simples fato de essas agências poderem apresentar decisões com elevado grau de especialização e com maior rapidez. Ademais, é função capaz de diminuir o número de casos que carecem de apreciação pelo Poder Judiciário, fazendo com que a demanda desse órgão seja menor e, conseqüentemente, que os seus servidores passem a contar com mais tempo para a devida atenção e apreciação de outros casos que não puderem ser solucionados de forma extrajudicial – podendo, assim, inclusive proferir decisões mais justas para as partes que a ele recorrem.

De início, constata-se a possibilidade de as agências reguladoras, integrantes do Poder Executivo brasileiro (e, portanto, dotadas de competências essencialmente administrativas), possuírem funções quase-jurisdicionais. Marçal Justen Filho, sobre o assunto, leciona:

É inquestionável que a atividade administrativa pode envolver a solução de disputas e controvérsias. A Administração, no desempenho de suas funções, depara-se com situações conflituosas, configuráveis como lide no sentido técnico da expressão. Nesses casos, o ato administrativo produz uma norma individualizada, tornando concreta a solução jurídica cabível para aquela situação. Há casos em que a Administração determina a satisfação de certa pretensão e adota providências

---

<sup>163</sup> OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. 2013, p. 36.



materiais necessárias a tanto. Mas é evidente que essa não é uma função própria e caracteristicamente administrativa. Trata-se, muito mais, de uma espécie de contingência imposta ao aparato administrativo, o qual necessita desempenhar essa atuação como decorrência de suas funções típicas. Ou seja, a função compositiva de interesses exercitada pela Administração Pública se materializa como acessória de suas competências principais e características.<sup>164</sup>

A partir desse enfoque, confere-se às agências reguladoras a possibilidade de possuírem competência para composição de conflitos de interesses – derivados não só das relações entre as próprias empresas reguladas, como também das relações entre essas e seus usuários.<sup>165</sup> Isso decorre, dentre outros fatores, do compromisso constitucional do Estado de não assistir passivamente ao exercício abusivo de prerrogativas derivadas do exercício de exploração de atividades econômicas ou de prestação de serviços públicos.<sup>166</sup> Ademais, advém do fato de o Judiciário não possuir “o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos” e não ser a única porta de acesso à justiça, mostrando-se necessário que outros espaços sejam constituídos para a garantia dos direitos e para a solução de controvérsias.<sup>167</sup>

No entanto, reconhece-se, como já mencionado, a “impossibilidade de impedir ao interessado a faculdade de invocar a tutela jurisdicional, independentemente do exaurimento da via administrativa”, bem como a possibilidade de revisão pelo Judiciário dos atos e das decisões proferidas na esfera administrativa. Mas isso não significa a inutilidade das agências reguladoras para a composição de litígios.<sup>168</sup> Até porque, muitas prestadoras de serviços, cientes de suas ações ofensoras dos direitos dos consumidores, não buscariam no Judiciário a revisão de decisões que saibam estar corretas. Por outro lado, consumidores, também confiando nas decisões proferidas pelas agências reguladoras, evitariam recorrer ao Judiciário e despender tempo e dinheiro para terem decisões sobre seus casos mantidas incólumes. Certamente, com essa função das agências, um número considerável de casos pode deixar de ser levado ao Judiciário, aliviando a demanda desse Poder.

Ademais, sobre as benesses dessa função das agências reguladoras, assegura Marçal Justen Filho:

[...] a matéria objeto da competência decisória da agência é, por sua própria natureza, específica e complexa. Os agentes administrativos vinculados à agência são titulares de conhecimentos técnicos correspondentes, que lhes permitem uma avaliação muito mais adequada, ágil e satisfatória do conteúdo dos litígios. A

---

<sup>164</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 546.

<sup>165</sup> Ibidem. p. 555.

<sup>166</sup> Ibidem. p. 557.

<sup>167</sup> SADEK, M. T. A. 2014, p. 65.

<sup>168</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 555-556.

pretensão do particular pode ser compreendida, de modo muito mais imediato, pelo árbitro administrativo do que por um magistrado. Isso significa que a submissão do litígio à decisão da agência também se justifica pela constatação das dificuldades que entranham o desenvolvimento da atividade jurisdicional. Um processo judicial demandará anos para encerrar-se, com decisões que – em muitos casos – revelarão ausência de condições do magistrado apreender mesmo a natureza essencial da controvérsia.<sup>169</sup>

É de se perceber, entretanto, que esses benefícios encontram-se diretamente vinculados à confiabilidade, à independência, à imparcialidade e à eficiência das agências reguladoras, sendo que sua constatação só ocorrerá a depender da atuação concreta, na prática, daquelas entidades. Ou seja, “se a agência atuar como um órgão ratificador das decisões de conveniência política e eleitoral dos governantes, é evidente que sua atribuição julgadora remanescerá muito mais como uma competência teórica”,<sup>170</sup> sem possibilitar o alcance a uma ordem jurídica justa.

Em termos de legislação a respeito da competência para composição de litígios pelas agências reguladoras, pode-se citar, inicialmente, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. Essa resolução foi elaborada considerando, dentre outros fatores, (a) que o direito de acesso à justiça, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas; e (b) que cabe ao Estado estabelecer políticas públicas de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, ocorridos em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, no âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos.

Essa resolução, em seu artigo 6º, inciso VII, prevê como atribuição do CNJ a realização de gestão justo às empresas, bem como junto às agências reguladoras, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico para visualização dos resultados. Percebe-se, então, a tentativa de implementação de espaços voltados para a resolução de conflitos – principalmente de forma autocompositiva – fora do Judiciário. Pode-se pensar, assim, na existência desses espaços dentro das próprias agências reguladoras, bem como no fomento dessas agências para criá-los no interior das empresas reguladas.

---

<sup>169</sup> JUSTEN FILHO, M. 2002, p. 557.

<sup>170</sup> *Ibidem*. p. 557-558.

Menciona-se, ademais, o artigo 6º, inciso VII, do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece como direito básico do consumidor “o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados”. Com isso, esse inciso assegura ao consumidor o direito de acesso não só ao Judiciário, mas também aos órgãos administrativos em geral – inclusive às agências reguladoras e aos órgãos de defesa do consumidor, como o PROCON –, a fim de que lhe sejam assegurados seus direitos e solucionados seus conflitos com os fornecedores de produtos e serviços.<sup>171</sup>

Adentrando às legislações específicas das agências reguladoras, podem-se utilizar como exemplos as mesmas agências vistas no estudo sobre a utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais, realizado pelo Ministério da Justiça – quais sejam, a ANATEL e a ANEEL.

A ANATEL, criada e regulada pela Lei nº 9.472/1997, estabelece, no artigo 3º daquele diploma legal, que o usuário de serviços de telecomunicações tem direito de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor (inciso XI), bem como tem direito à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos (inciso XII). Ademais, o Regimento Interno dessa agência, aprovado pela Resolução nº 612/2013, prevê, em seu artigo 102 e nos seguintes, a Reclamação Administrativa como um procedimento administrativo pelo qual os consumidores que tiverem seus direitos violados nos casos relativos à legislação de telecomunicações podem buscar a resolução de seus conflitos.

Por sua vez, a Lei nº 9.427/1996, instituindo e disciplinando a ANEEL, atribui a essa agência, em seu artigo 3º, inciso V, a competência de dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.

Enfim, pode-se concluir, resumidamente, que as agências reguladoras possuem competência para solucionar litígios envolvendo as empresas reguladas e seus usuários consumidores – o que é extraído das próprias legislações criadoras e estruturantes das agências –, caracterizando-se como função de suma importância para garantir o acesso a uma ordem jurídica justa, tendo em vista que essas agências mostram-se aptas a proporcionar uma

---

<sup>171</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 92.

avaliação muito mais adequada, ágil e satisfatória do conteúdo dos litígios, e, conseqüentemente, a proferir uma decisão muito mais justa para as partes. No entanto, não basta que a atuação das agências reguladoras seja voltada apenas para proporcionar uma maior eficiência de suas atribuições – é necessário também que essas entidades se empenhem em publicizar e disseminar informações a respeito de suas competências, levando ao conhecimento dos consumidores principalmente sua função de composição extrajudicial de litígios.

#### **4.1.3 Canais de comunicação entre as agências reguladoras e os consumidores**

Outro mecanismo capaz de promover uma atuação das agências reguladoras voltada para o alcance do direito de acesso à justiça é o refinamento e a otimização dos canais de comunicação entre essas agências e os consumidores dos serviços regulados. Pode-se citar, como um dos principais canais de comunicação, as ouvidorias – sejam elas estruturadas via internet, via telefone ou por outros meios. Trata-se de um “conjunto de mecanismos colocados à disposição da sociedade para que os consumidores possam registrar as suas reclamações e pedir informações”.<sup>172</sup>

Por meio das ouvidorias, as agências reguladoras passam a ter ciência dos problemas existentes com os serviços prestados pelos setores regulados, podendo reconhecer os pontos de maior deficiência do mercado e, com isso, buscar as soluções adequadas ao caso concreto. Dentre essas soluções, pode-se pensar na edição de regulamentos para corrigir a atuação das empresas prestadoras de serviços públicos; na aplicação de penalidades a essas empresas; na implementação de políticas públicas voltadas para uma melhor execução de seus serviços; entre outras possibilidades relacionadas às próprias funções das agências reguladoras.

Deve-se destacar, ainda, outras três ferramentas de grande valia para o estreitamento das relações entre agências reguladoras e consumidores: as consultas públicas, as audiências públicas e os conselhos consultivos. Esse tipo de participação pública na tomada de decisões pelas agências reguladoras mostra-se como um meio de controle exercido pela população e, ainda, como uma “forma de suprimento do problema do déficit de legitimação democrática” daquelas agências.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. 2013, p. 41-42.

<sup>173</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 294-295.

As consultas públicas são realizadas num momento prévio à elaboração de regulamentos e à tomada de decisões pelas agências. Trata-se, assim, de uma oportunidade para que seja expressada a opinião pública sobre determinados assuntos de interesse coletivo e para que os interessados possam questionar e opinar a respeito do conteúdo daqueles regulamentações e daquelas decisões. Em determinados casos, havendo previsão de obrigatoriedade das consultas públicas, essas tornam-se inclusive condição de validade do ato administrativo.<sup>174</sup>

Por sua vez, as audiências públicas acontecem quando processos administrativos decisórios ou projetos de lei propostos pelas agências já encontram-se em curso. Essas audiências viabilizam, de igual forma, “a participação de indivíduos ou grupos determinados interessados em expor suas ideias e sugestões, de forma a propiciar que a Administração Pública decida com maior probabilidade de atender aos anseios de todos os envolvidos na atividade regulatória”.<sup>175</sup>

Já os conselhos consultivos são órgãos que compõem a própria estrutura interna das agências reguladoras e contam com a presença não só dos membros dessas agências, mas também de pessoas da sociedade usuárias dos serviços regulados e representantes de órgãos cujos interesses são atingidos pela regulação. As atribuições desses conselhos são de “caráter consultivo e fiscalizador, incluindo a emissão de opiniões sobre projetos das agências, aconselhamento quanto à prestação dos serviços públicos, apreciação de relatórios e elaboração de propostas concernentes à atuação do Conselho Diretor”.<sup>176</sup>

Pois bem. A concepção de opinião pública é tida como o pensamento predominante de determinada coletividade sobre determinada questão, não podendo ser vista como a soma de todas as opiniões particulares, nem como a sua síntese, mas sim como uma tendência geral, como um novo produto e uma nova realidade, “decorrente da opinião de cada indivíduo e das influências que cada um, consciente ou inconscientemente, exerceu e recebeu dos demais”.<sup>177</sup>

Ademais, sobre a importância da opinião pública, tem-se que:

De forma específica, tem a opinião pública especial importância para a Sociologia Jurídica porque age como um verdadeiro termômetro, revelando ao legislador e demais autoridades que atuam na ordem jurídica a temperatura social em torno de questões sociais relevantes e indicando as mudanças que precisam se feitas nas leis e nas instituições jurídicas. Dúvidas não temos em dizer que nossa legislação é hoje tão ineficaz, e nossas instituições tão mal estruturadas e aparelhadas, porque no

---

<sup>174</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 297.

<sup>175</sup> Ibidem. p. 296.

<sup>176</sup> Ibidem. p. 300.

<sup>177</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 241-243.

Brasil, lamentavelmente, não se dá atenção à opinião pública no que diz respeito a tais questões. No campo do Direito, a primeira verificação da opinião pública que se impõe realizar é no que concerne ao sentimento coletivo de justiça.<sup>178</sup>

Assim, o que se percebe é a tendência de que, se utilizados os mecanismos de participação popular para a consecução das funções e dos fins das agências reguladoras, maior será a democratização dessas instituições, maior será o sentimento coletivo de justiça pela população e a efetiva garantia do seu direito de acesso à justiça, e, ainda, maior será a transparência na composição e na atuação dessas agências.

Deve-se destacar, por fim, que essa participação popular na tomada de decisões das agências reguladoras – e não só delas, mas também de outras diversas instituições – resta prejudicada, no Brasil, em decorrência do baixo grau de organização e mobilização da sociedade. Com isso, é essencial que haja um engajamento e um investimento das agências na divulgação desses mecanismos de participação social, a fim de que sejam conhecidos e utilizados pelo maior número de pessoas e façam com que o processo deliberativo daquelas instituições seja o mais aberto, transparente e democrático possível.<sup>179</sup>

#### **4.1.4 Diálogo e interação entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor**

O último mecanismo extraído das propostas apresentadas naquele relatório é o de diálogo e interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa do consumidor (como, por exemplo, o PROCON), uma vez que essas instituições muito possuem em comum. Tendo em vista que esses órgãos de defesa do consumidor lidam diariamente com reclamações e conflitos envolvendo os setores controlados pelas agências reguladoras, diversas das informações que recebem podem ser úteis para uma atuação mais incisiva e comprometida daquelas agências.

Havendo uma maior comunicação entre essas instituições, com, por exemplo, compartilhamento de experiências, informações e base de dados, passariam as agências reguladoras a ter maior ciência a respeito dos problemas existentes no mercado e das falhas na prestação dos serviços oferecidos pelas empresas reguladas. Com isso, poderiam direcionar sua atuação no sentido de solucionar aqueles defeitos, seja através da edição de regulamentos, da aplicação de penalidades ou de outras ações.

---

<sup>178</sup> CAVALIERI FILHO, S. 2015, p. 245-246.

<sup>179</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 300-301.

Ademais, essa maior comunicação e agrupamento de informações permitiria que as agências reguladoras criassem indicadores e índices de qualidade das relações de consumo, gerando diagnósticos e criando políticas públicas a serem executadas com vistas a prevenir conflitos, a aprimorar os serviços dos entes regulados e a garantir aos consumidores uma ordem jurídica mais justa.

Não bastasse isso, também uma maior cooperação (em sentido amplo) entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa do consumidor representaria um avanço para o ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, se essas instituições, por exemplo, incentivassem os consumidores a utilizar os serviços de resolução de conflitos de umas pelas outras, menor acabaria sendo a judicialização das demandas relativas aos direitos consumeristas,<sup>180</sup> que poderiam ser solucionadas mais rapidamente de forma extrajudicial.

Em suma, depreende-se que uma aproximação entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor através de convênios e parcerias deve ser uma prática estimulada. No entanto, para que essa prática atinja de forma efetiva seus objetivos, as trocas de informações e a cooperação entre aquelas instituições devem ocorrer em uma via de mão dupla, ou seja, ambas devem dialogar e se beneficiar mutuamente, criando um ambiente propício para o desenvolvimento de instrumentos e mecanismos capazes de garantir aos consumidores a proteção de seus direitos e o efetivo acesso à justiça.

#### 4.2 A NECESSÁRIA ATUAÇÃO PAUTADA NA EFICIÊNCIA E NA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Para uma atuação das agências reguladoras direcionada à conquista e à garantia do acesso à justiça, não é suficiente a mera existência de instrumentos e mecanismos para tanto: é fundamental, acima de tudo, que as ações dessas instituições sejam pautadas em princípios como o da eficiência e o da supremacia do interesse público. Com isso, haverá não só uma atuação condizente com o viés constitucional que rege o ordenamento jurídico brasileiro, mas também uma atuação capaz de proporcionar o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa, apta a garantir e a efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Em primeiro lugar, pode-se explorar o princípio da eficiência. A Emenda Constitucional nº 19/1998, modificando o regime e dispendo sobre princípios e normas da Administração Pública, alterou o texto do artigo 37 do diploma constitucional para fazer

---

<sup>180</sup> OLIVEIRA, F. L. de; RIBEIRO, L. M. 2013, p. 57.

constar expressamente o princípio da eficiência como uma das diretrizes da Administração Pública brasileira. Assim, aquele dispositivo passou a dispor da seguinte redação: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Importante frisar, no entanto, que essa Emenda Constitucional não deu vida ao princípio da eficiência – que já regia a atividade pública no período anterior ao ano de 1998 –, mas apenas o positivou no texto constitucional, buscando sua maior observância e aplicação.

É importante situar a promulgação dessa Emenda Constitucional num contexto e num cenário político brasileiro de grande influência do pensamento neoliberal, sendo um de seus desdobramentos a adoção de uma nova visão sobre a maneira de administrar o aparato público e decorrendo essas expressivas mudanças, dentre outros fatores, do emprego de medidas como privatizações, redução dos quadros funcionais e otimização de procedimentos. Assim, entendendo-se que o Estado precisava sofrer uma espécie de “choque de gestão” para tornar a máquina administrativa mais produtiva e eficiente, “a categoria eficiência passa a se tornar um parâmetro predominante e vinculador em relação à nova forma de pensar a gestão para a administração pública”.<sup>181</sup>

Sobre esse princípio, ensina Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>182</sup>

Assim, do princípio da eficiência depreende-se a necessidade de uma atividade administrativa praticada com presteza, com empenho, com rendimento funcional e com vistas à perfeição,<sup>183</sup> buscando cada vez mais maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos.

Oportuno diferenciar eficácia de eficiência, uma vez que suas concepções por muitos são confundidas, tendo em vista a relação que guardam entre si. A primeira representa o alcance de determinado fim – eficácia é para quê se faz, é a missão; eficaz é o remédio que

---

<sup>181</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 127-128.

<sup>182</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 84.

<sup>183</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 98.



cura, é o juiz que sentencia. A segunda, por sua vez, é uma faceta da primeira, enquanto perspectiva de alcance de melhores resultados – eficiência é o fazer certo, é o meio para atingir determinado resultado.<sup>184</sup> Logo, a eficiência é um meio e não um fim, sendo que “ser eficiente é obter a melhor relação custo/benefício”<sup>185</sup> entre os meios que levam a determinado fim.

Vale dizer, ainda, que, se por um lado o princípio da eficiência pode ser visto como uma decorrência do descontentamento de se ver a função administrativa desempenhada apenas com fulcro na legalidade e nos demais princípios constitucionais da Administração Pública,<sup>186</sup> por outro, esse “novo” princípio deve ser somado àqueles, não podendo sobrepor-se a eles – e especialmente ao da legalidade –, sob pena de grande risco à segurança e ao próprio Estado de Direito.<sup>187</sup>

Sobre as características básicas do princípio da eficiência, pode-se citar, a título exemplificativo: o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; a imparcialidade; a neutralidade; a transparência; a participação e aproximação dos serviços públicos da população; a desburocratização e a busca da qualidade.<sup>188</sup>

O direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum representa a promoção do bem da coletividade, em atenção ao princípio da supremacia do interesse público, que será analisado adiante. Já a imparcialidade assegura a necessidade de uma atuação imparcial e independente dos interesses privados, individuais ou de grupos, dos interesses partidários e políticos, a fim de que a atividade pública seja desempenhada da melhor maneira possível. A neutralidade, por sua vez, exige que a resolução dos conflitos e a atuação das instituições assumam uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses presentes. Requer-se, ainda, a transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos, a fim de se afastar, por exemplo, práticas de suborno, corrupção e tráfico de influência.<sup>189</sup>

Menciona-se também como característica básica do princípio da eficiência a participação e aproximação dos serviços públicos da população – inclusive através dos instrumentos e mecanismos para que as agências reguladoras garantam o acesso à justiça,

---

<sup>184</sup> PETERMANN, V. 2016, p. 85.

<sup>185</sup> MARCELLINO JUNIOR, J. C. 2016, p. 179.

<sup>186</sup> MEIRELLES, H. L. 2009, p. 98.

<sup>187</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 85.

<sup>188</sup> MORAES, A. de. 2005, p. 109.

<sup>189</sup> *Ibidem*. p. 109-110.

mencionados anteriormente –, sendo que essa gestão participativa apresenta-se como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa. Ainda, a desburocratização: combate às mazelas advindas da fase da Administração Pública burocrática, por meio de ferramentas voltadas para a eliminação de burocracias, rotinas e atrasos desnecessários na resolução de determinados assuntos. Por fim, talvez como a principal das características do princípio da eficiência, a busca pela qualidade, pela otimização dos resultados em decorrência da aplicação de recursos e esforços.<sup>190</sup>

Em segundo lugar, pode-se analisar o princípio da supremacia do interesse público – princípio esse estruturante do regime jurídico administrativo, inclusive sendo dele decorrente o princípio da indisponibilidade do interesse público pela Administração Pública.

Importante alertar, previamente, que a definição e a extensão do conceito de interesse público são incertas e compõem o cerne de intensos debates doutrinários. Sobre essa dificuldade de definição – ou, em verdade, sobre uma possível pluralidade de definições –, assegura Cristóvam:

No Estado constitucional de direito, os interesses públicos não podem decorrer de uma necessária e constitutiva oposição aos interesses privados, pois é cada vez mais recorrente a relação de sobreposição entre “interesses públicos e privados”. Realmente, o conceito de interesse público confunde-se com os valores indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem apresentar-se entre si conflitantes (ou com outros interesses privados) na conformação do caso concreto, a exigir necessariamente uma adequada e sofisticada ponderação de valores, ainda que não imune a uma elevada dose de instabilidade e insegurança jurídico-política.<sup>191</sup>

No entanto, não se busca, aqui, tratar dos diferentes conceitos apresentados e dos grandes debates sobre o assunto, tampouco se busca descobrir a essência desse princípio e ditar-lhe uma definição única. O que se pretende, em vez disso, é apresentar uma noção básica de seu significado, a fim de se ter uma noção mínima do que pode ser considerada supremacia do interesse público na atualidade do ordenamento jurídico brasileiro.

A noção de interesse público não pode ser confundida com a de interesse do Estado, nem com o do aparato administrativo ou do agente público, tampouco com o interesse da

---

<sup>190</sup> MORAES, A. de. 2005, p. 110-111.

<sup>191</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 117.

sociedade, da totalidade ou da maioria.<sup>192</sup> Deve ser apresentada, em verdade, “como uma projeção de interesses individuais e privados em um plano coletivo, ou seja, um interesse comum a todos os indivíduos, e que representa o ideal de bem-estar e segurança almejado pelo grupo social”.<sup>193</sup>

Esse princípio, também conhecido como princípio da finalidade pública, pode ser visto como o “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum”. Aliás, encontra-se diretamente relacionado com o artigo 3º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – dispositivo esse que constitui como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>194</sup>. Assim, o princípio da supremacia do interesse público pressupõe a prevalência de uma noção de coletividade em detrimento de uma visão individualista, em busca de uma garantia do bem comum.

Visualiza-se, ademais, que em busca do primado do interesse público, houve uma ampliação na quantidade de atividades assumidas pelo Estado – e, logo, pela Administração Pública – para atender às necessidades da coletividade. Dessa forma, “se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual”. Por consequência, se a Administração, ao fazer uso de tais poderes, deixa prevalecer interesse individual sobre interesse público (como, por exemplo, agir com o objetivo de prejudicar ou beneficiar sujeito específico, ou obter para si ou para terceiros vantagens pessoais), estará desviando sua finalidade pública prevista no ordenamento jurídico brasileiro e, assim, ferindo diretamente o princípio da supremacia do interesse público.<sup>195</sup>

Há de se falar, por fim, de um princípio decorrente da supremacia do interesse público: o da indisponibilidade do interesse público. Por ele, tem-se que, uma vez qualificados os interesses como próprios da coletividade, tornam-se eles inapropriáveis, não estando, portanto, à livre disposição de quem quer que seja. Com isso, ainda que haja um órgão administrativo que os represente, não se pode deles dispor, mas apenas garanti-los (o que se apresenta, em verdade, como um dever).<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> JUSTEN FILHO, M. 2014, p. 155-158.

<sup>193</sup> BINENBOJM, G. 2008, p. 87.

<sup>194</sup> MORAES, A. de. 2005, p. 116.

<sup>195</sup> DI PIETRO, M. S. Z. 2012, p. 67.

<sup>196</sup> *Ibidem.* p. 67.

Em suma, constata-se que a atuação das agências reguladoras, para que faça cumprir com os objetivos dessas instituições e para que proporcione o efetivo acesso dos cidadãos a uma ordem jurídica justa, deve pautar-se, sobretudo, nos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público. Além de empenharem esforços na criação e no aprimoramento de mecanismos de divulgação de direitos do consumidor, de composição de conflitos, de divulgação de suas funções, de comunicação com os consumidores e de interação com órgãos de defesa do consumidor, as agências reguladoras devem atuar com presteza e com eficiência, buscando, assim, os melhores e mais proveitosos meios para atingir seus resultados esperados. Devem, ainda, procurar promover o bem comum e o ideal de bem-estar e de segurança da coletividade, a fim de proporcionar à população o tão visado acesso à justiça, garantindo que seus direitos não sejam apenas proclamados e formalmente garantidos, mas protegidos e efetivamente assegurados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se atribuir ao direito de acesso à justiça um conceito ampliado, que fosse além da visão rasa e tradicional de acesso à justiça como acesso ao Poder Judiciário. Para tanto, verificou-se nas agências reguladoras brasileiras, autarquias especiais pertencentes à Administração Pública indireta, um exemplo de instituição capaz de assegurar a garantia dos direitos dos cidadãos, de compor litígios extrajudicialmente e, acima de tudo, de proporcionar o efetivo acesso a uma ordem jurídica justa.

Inicialmente, tomando como ponto de partida a obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, percebeu-se a dualidade entre uma visão estrita de acesso à justiça, tomado como mero acesso ao Judiciário, e uma visão ampliada, pela qual acesso à justiça passa a ser entendido como acesso à ordem jurídica justa, apta a garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos. Assim, muito embora seja imprescindível reconhecer a importância dos instrumentos processuais e judiciais de acesso à justiça, não mostra-se adequado e tampouco correto restringir esse direito aos tribunais.

Constatou-se, portanto, que o direito de acesso à justiça não envolve apenas o Poder Judiciário, mas também uma série de outras instituições capazes de atuar na busca do reconhecimento e garantia de direitos e da solução de conflitos. Aliás, sua extensão e profundidade, bem como sua efetivação, dependem de variáveis relacionadas não só a situações objetivas, como a existência de determinados instrumentos e mecanismos voltados para essa finalidade, mas também do grau de empenho dos integrantes daquelas instituições.

Logo após, estudaram-se alguns dos obstáculos enfrentados para efetivação do direito de acesso à justiça. Dentre eles, pode-se citar o déficit de informação dos cidadãos a respeito da existência de seus direitos, a dificuldade em reconhecer a violação desses direitos, bem como em conhecer os instrumentos capazes de assegurá-los. Viu-se, também como empecilho, o panorama atual de crise do Poder Judiciário, ao qual atribui-se, por muitos, uma atuação morosa, burocrática e ineficiente. No entanto, o maior dos entraves para que se garanta o pleno e efetivo acesso à justiça pode ser extraído da inaptidão e da ineficiência do Estado em garantir os direitos que encontram-se apenas proclamados e formalmente assegurados, uma vez que houve um avanço no domínio material, mas, ao mesmo tempo, um esquecimento na criação e no aprimoramento dos instrumentos e instituições capazes de garanti-los e efetivá-los.

Ao fim do primeiro capítulo, apresentaram-se as chamadas ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, que consistem no conjunto de possíveis soluções para transpor aqueles obstáculos. Deu-se destaque, contudo, à terceira onda, chamada simplesmente de “enfoque do acesso à justiça”. Nela, a atenção volta-se para o conjunto de instituições e mecanismos para processar e mesmo prevenir litígios nas sociedades modernas, visando à desburocratização, à objetivação e à efetividade do processo. Assim, percebeu-se como possível maneira de ultrapassar aquelas barreiras a criação de ferramentas e instituições, judiciais e extrajudiciais, para simplificar, agilizar e especializar os procedimentos, com a finalidade de garantir soluções satisfatórias e justas para litígios e de assegurar a efetivação dos direitos de todos.

A fim de exemplificar, no contexto brasileiro, a aplicação da terceira onda renovatória de Cappelletti e Garth, a presente monografia debruçou-se sobre as agências reguladoras pátrias, considerando-as instituições igualmente capazes de proporcionar o acesso à justiça. Com isso, o segundo capítulo deste trabalho destinou-se a tratar do processo de descentralização da Administração Pública brasileira e de criação das agências reguladoras no âmbito nacional, explorando-se, ademais, seu conceito, suas características e funções, bem como algumas de suas qualidades e defeitos.

Neste segundo capítulo, viu-se, num primeiro momento, que a transição do Estado liberal para o Estado social, dotado de ideais de ativismo e intervencionismo estatal para a promoção do bem-estar dos cidadãos, resultou no descompasso entre a proclamação de novos direitos e benefícios sociais e o desenvolvimento de mecanismos garantidores dessas novas condições, o que gerou, por sua vez, uma notável redução na eficiência e no desempenho das atividades estatais. Percebeu-se, ademais, que nesse cenário iniciou-se o processo de descentralização da Administração Pública e o surgimento de um novo modelo de Estado, predominantemente regulador e fiscalizador, focado na produtividade e na obtenção de resultados mais eficientes, especializados e satisfatórios. Com isso, as competências do Estado foram sendo distribuídas para instituições por ele criadas, dentre as quais destacam-se justamente as agências reguladoras.

Como visto, as agências reguladoras são autarquias especiais pertencentes à Administração Pública brasileira, dotadas de reforçado grau de independência e, em tese, imunizadas de ingerências político-partidárias. Possuem como principal atribuição a regulação de empresas exploradoras de atividades econômicas e prestadoras de serviços públicos, a fim de assegurar o equilíbrio das forças que compõem a ordem econômica e de garantir a prestação justa e de qualidade de serviços públicos, visando à satisfação dos

interesses da coletividade. Assim, dispõem de funções de controle e fiscalização, de edição de normas abstratas infralegais, de composição de litígios e de aplicação de eventuais sanções e buscam, sobretudo, a obtenção de resultados mais eficientes e especializados na atuação estatal.

Constatou-se, enfim, que essas agências possuem determinados instrumentos e mecanismos que podem ser utilizados para a busca da justiça. Um controle de atuação das empresas reguladas pode fazer com que determinadas falhas em seus serviços sejam corrigidas. A edição de uma norma, ainda que infralegal, pode assegurar que certos direitos sejam respeitados. A composição de um conflito entre usuário e prestadora de serviços, extrajudicialmente, pode assegurar o fiel cumprimento à legislação e o combate a injustiças, acarretando, como efeito colateral, na diminuição da demanda do Poder Judiciário, aliviando sua estrutura em crise. Aplicar determinada sanção aos entes regulados pode gerar um efeito pedagógico capaz de proporcionar uma melhoria em sua atuação e, conseqüentemente, em benefícios para seus usuários.

Em decorrência dessa constatação, o terceiro capítulo da monografia destinou-se justamente a abordar alguns dos possíveis instrumentos e mecanismos utilizados pelas agências reguladoras para garantir o efetivo acesso à justiça. Baseou-se, para tanto, no relatório final do estudo sobre a utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais, realizado em 2013 pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro..

Dentre os mecanismos, destacou-se, de início, a divulgação ampliada dos direitos consumeristas pelas próprias agências reguladoras, através de, por exemplo, meios virtuais, cartilhas, cursos ou palestras, tendo em vista o frequente desconhecimento dos consumidores a respeito de seus direitos e de suas violações. Falou-se também na competência dessas agências para compor litígios, destacando-se o elevado grau de especialização e a maior rapidez para tanto, além da possibilidade de evitar-se a judicialização dos conflitos, atenuando a demanda do Judiciário. Importante, ainda, que essa competência seja amplamente anunciada, vez que a grande maioria dos cidadãos desconhece a possibilidade de resolver seus problemas no âmbito dessas agências, sem precisar recorrer aos tribunais.

Outros instrumentos citados foram o refinamento e a otimização dos canais de comunicação entre agências reguladoras e consumidores dos serviços regulados, seja por meio das ouvidorias – para tomarem ciência das falhas nos serviços prestados e, com isso,

buscarem soluções adequadas para os casos concretos –, seja através de consultas públicas, audiências públicas e conselhos consultivos – a fim de proporcionar um meio de controle exercido pela população e de suprir o problema de déficit de legitimação democrática em sua estrutura. Outra vez, mostra-se necessária a divulgação da possibilidade de participação popular na tomada de decisões dessas agências, já que no Brasil existe um baixo grau de organização e mobilização da sociedade para tanto. Como última ferramenta citada, tem-se o aprimoramento do diálogo e da interação entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor, como os Procons, pois uma maior cooperação e um compartilhamento de experiências, informações e bases de dados poderia acarretar em um maior conhecimento sobre as deficiências do mercado e em um direcionamento da atuação dessas instituições no sentido de solucionar esses defeitos e garantir os direitos dos envolvidos.

Ademais, verificou-se que, para uma atuação dirigida à conquista e garantia do acesso a uma ordem jurídica justa, não basta a existência de tais instrumentos, mas mostra-se necessário, sobretudo, um exercício pautado na eficiência e na supremacia do interesse público. Ou seja, é importante que as atividades das agências reguladoras sejam praticadas com presteza, com empenho, com rendimento funcional e com vistas à perfeição, sendo, ademais, direcionadas à efetividade do bem comum e da coletividade.

Nesse contexto, conclui-se que a justiça, tão visada e de tamanha complexidade conceitual, pode ser alcançada por outros meios que não o Judiciário – incluindo-se, aí, o de atuação das agências reguladoras brasileiras. Essas instituições, dotadas de diversas particularidades, merecem destaque no ordenamento jurídico em detrimento de características um tanto quanto benéficas para o acesso a uma ordem jurídica justa, quais sejam: a dinamização da produção normativa, a concentração de competências específicas e a especialização de decisões.

Assim, uma vez que a atuação dessas agências seja eficiente e direcionada ao bem comum, sua função primordial de regulação poderá ser exercida com plenitude, garantindo-se o equilíbrio das forças econômicas, a prestação de qualidade de serviços públicos, a satisfação dos interesses da coletividade, a efetivação dos direitos dos cidadãos e, portanto, o adequado acesso a uma ordem jurídica justa. Para tanto, especial atenção deve ser dada para que os instrumentos adequados sejam utilizados e para que essas agências possam atingir sua finalidade de forma satisfatória, afastando-se a incidência de possíveis malefícios intrínsecos à sua atividade.



## REFERÊNCIAS

- ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito - Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.
- ARAUJO, Edmir Netto de. **A aparente autonomia das agências reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 39-57.
- BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Tratado de Direito Administrativo 2*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23-58.
- BENJAMIN, Antonio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BICUDO, Juliana Morais. **A atividade regulatória e a concentração de demandas no Poder Judiciário**. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (Org.). *As demandas repetitivas e os grandes litigantes: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro*. Brasília: Enfam, 2016. p. 248-257.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de: Ellen Gracie Northfleet.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de sociologia jurídica**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Reforma do Estado**: o papel das agências reguladoras fiscalizadoras. In: MORAES, Alexandre de (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 133-143.
- FONTAINHA, Fernando de Castro. **Acesso à Justiça**: da contribuição de Mauro Cappelletti à realidade brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- GONÇALVES, Jéssica. **Acesso à justiça**: do modelo competitivo de estabilização dos conflitos à estratégia cooperativa. 2016. 291 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. Tradução de: Vamireh Chacon.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- \_\_\_\_\_. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

- MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de (Org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 13-38.
- \_\_\_\_\_. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil**: crise de eficiência. Curitiba: Juruá, 2009.
- OLIVEIRA, Fabiana Luci de; RIBEIRO, Leandro Molhano (Org.). **Utilização de meios de resolução extrajudicial de conflitos no âmbito de serviços regulados por agências governamentais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.
- OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. O Estado empresário: o fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 134, p.297-309, abr./jun. 1997.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, Concessões e Terceiro Setor**. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.
- ORSINI, Adriana Goulart de Sena; REIS, Lucas Silvani Veiga; MOREIRA, Luiza Berlin Dornas Ribeiro. **Os Juizados Especiais Cíveis no Século XXI**: dificuldades, promessas e expectativas para a efetividade do acesso à Justiça enquanto Política Pública no território brasileiro. **Revista CNJ**, Brasília, v. 1, p.29-34, dez. 2015.
- PETERMANN, Vânia. **Ser juiz**: caminhos para a jurisdição de qualidade. Curitiba: Alteridade Editora, 2016.
- PORTELLA, André. **Noções Gerais de Administração Pública Direta e Indireta**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Tratado de Direito Administrativo 2**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 11-22.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria Geral do Processo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, v. 101, p.55-66, 2014.
- SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **O acesso à justiça e autonomia financeira do poder judiciário**: a quarta onda?. Curitiba: Juruá, 2009.
- SILVA, Isabela Pinheiro Medeiros Gonçalves da. **Acesso à justiça e serviços legais**: uma releitura do direito à assistência jurídica integral e gratuita em uma perspectiva emancipatória. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.