

SISTEMA NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS

LUIS FELIPE SALOMÃO(*)

Início a exposição realizando breve abordagem sobre o tema do acesso à justiça. Um viés político da questão. Esse é o ponto que mais empolga no momento, tanto a nível institucional quanto associativo. Em seguida, a exposição versará sobre os princípios cardiais dos Juizados Especiais, contando com uma abordagem de direito comparado. Por fim, mencionarei uma pesquisa que vem sendo feita pelos sociólogos Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos (IUPERJ), em convênio com a AMB, denominada "A judicialização da política e das relações sociais no Brasil".

Nós estamos vivendo um período de intensas mudanças, com ventos que sopram em todos os Poderes da República. Nesse exato momento, o Judiciário é o Poder que mais está em voga, por vários motivos.

A partir da Constituição de 1988, quando se redemocratizou o país, é que o Judiciário começou a ser demandado pela maioria da população brasileira. Essa explosão de demandas judiciais, verdadeiro conduto de cidadania, teve reflexo imediato: a crise do Poder Judiciário. Não me cabe aqui, até porque o tempo não permite, fazer uma exposição sobre os fatores que levaram o Judiciário a essa situação.

Mas os números gritam por si: Em 1988, foram ajuizadas perto de 350 mil ações em todos os segmentos da Justiça. Em 1997, deram entrada cerca de oito milhões e meio de feitos, sendo julgados aproximadamente 80% desse total.

Nesses nove anos, enquanto o número de processos ajuizados multiplicou-se em 25 vezes, o número de Juízes apenas dobrou. Existiam 4.900 Juízes em 1988 e aproximadamente 10.000 em 1997.

No Brasil de hoje há um Juiz para cada 26.000 habitantes, enquanto que na Alemanha a proporção Juízes/habitantes é de um para cada 3.000.

(*) Juiz Titular da 2ª Vara de Falências e Concordatas da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, Integrante da Comissão Estadual dos Juizados Especiais e Adjuntos Cíveis e Criminais, Professor Universitário e Expositor da Escola da Magistratura — RJ e Autor do livro "Roteiro dos Juizados Especiais Cíveis", Editora: Destaque (2ª edição, 1999).

Ainda assim, na Alemanha uma causa de 6.800 dólares custa para ser ajuizada 3.400 dólares (metade do valor da controvérsia). E demora, em média, dois anos para uma solução definitiva. Na Espanha, uma causa pode demorar até cinco anos e três meses para uma decisão final da Corte de Cassação (dados obtidos a partir da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, Acesso à Justiça, 1988).

No Brasil não são conhecidas estatísticas atualizadas a respeito do tema, mas existe interessante trabalho coordenado pelos professores e Desembargadores José Carlos Barbosa Moreira e Felipe Augusto de Miranda Rosa, intitulado sugestivamente "Duração dos Processos: Discurso e Realidade — Projeto de auto-análise do Poder Judiciário", publicado no Diário Oficial — RJ de 20.11.90 (parte III), onde se constata que, em média, 62% dos processos foram resolvidos, em definitivo, no prazo de dois anos.

Na verdade, essa explosão de demandas é uma medalha de duas faces. Se, por um lado, é verdade que nunca o Judiciário teve tanta visibilidade para a população, por outro, também é verdade que a qualidade dos serviços prestados caiu muito, seja por falta de estrutura material, de pessoal ou, até mesmo, por falta de estímulo daqueles que integram o poder.

O renomado processualista Eduardo Couture relembra a passagem em que foi procurar um pesquisador seu amigo, que estava com os olhos presos ao microscópio. Depois de cerca de duas horas é que o pesquisador pôde atendê-lo. Ele se desculpou dizendo que quando se examina algo no microscópio, somente depois de muito tempo consegue-se observar alguma coisa.

Com relação ao tema do acesso à Justiça e aos Juizados Especiais, a lição tem aplicação prática. Somente depois de cuidadoso exame, com a evolução dos fatos e das estatísticas, poderemos retirar algumas conclusões.

Acesso à Justiça, e não mero acesso ao Poder Judiciário implica na garantia de acesso ao justo processo, sem entraves e delongas, enfim, garantia de acesso a uma máquina apta a proporcionar resolução do conflito trazido, com rapidez e segurança.

A temática do acesso à Justiça vem preocupando os juristas, especialmente os processualistas, ao longo dos tempos.

Nesse particular, os primorosos estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth trouxeram muitas contribuições para minimizar o grave problema mencionado.

Nos estados liberais burgueses, nos séculos XVIII e XIX, prevalecia a filosofia individualista dos direitos. Era reflexo da política pública dominante, o *laissez-faire*, onde o acesso à Justiça era um direito natural do cidadão, e o Estado não podia e nem devia intervir.

Com a transformação social, emergente a sociedade de massa, notadamente a partir da Revolução Industrial, deixando o individual e passando a preocupar-se com o coletivo, mudou-se radicalmente de postura para o tema.

Garantia efetiva de acesso à Justiça passou a ser considerado, como ainda hoje, requisito básico e fundamental dos direitos do homem, sendo assim tratado o problema, inclusive em sede constitucional.

Constatou-se, então, a necessidade de garantia de acesso à justiça, como direito social fundamental, buscando-se soluções para o problema.

Investiu-se na questão da assistência judiciária para os pobres, com auxílio jurídico para aqueles que ficavam antes privados desse tipo de serviço. Seja com advogados remunerados pelos cofres públicos, seja com profissionais apenas contratados para prestação de tal ou qual serviço (sistema *judicare*), seja também com a criação de escritórios jurídicos de bairros, a sociedade ocidental atacou uma parte do problema do acesso à justiça.

O número de advogados e funcionários, todavia, nunca foi suficiente para fazer frente à demanda, necessitando-se sempre do apoio governamental (mutável, ao sabor da política do momento); de outro lado, as pequenas causas, individuais ou coletivas, ficavam fora do alcance da solução empregada, por motivos atinentes ao próprio Poder Judiciário (processos custosos e demorados).

Percebeu-se que não era o suficiente.

Com o surgimento das *class actions* do direito americano, outro enfoque foi dado no tratamento dos interesses coletivos e difusos.

Um litigante, preenchendo determinados requisitos da lei, representava toda uma classe em Juízo, com economia de custo, tempo e garantia de acesso para todos os integrantes da "classe".

Em todo o mundo os legisladores se preocuparam, a partir de então, com as ações coletivas, que desenganadamente resolviam parte grave do problema do acesso de todos à Justiça.

Entre nós, a Lei da Ação Popular (n. 4.717/65), a Lei n. 7.347/85 (que trata da ação civil pública) e a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) são exemplos reais de tal preocupação.

Mas ainda o problema não está resolvido.

Lobriga-se uma "... concepção ampla de acesso à Justiça", no dizer de *Cappelletti*, englobando, sem dúvida, as outras medidas já antes adotadas.

Elas, sozinhas, não possuem o condão de resolver a grave questão da democratização do acesso à Justiça.

O Direito passou a ser visto menos do ponto de vista de quem o produz e, mais precipuamente, pelo ângulo de quem o consome.

A ciência processual evoluiu, mas a estrutura judiciária não acompanhou tal evolução.

O Poder Judiciário sofre de uma inadequação total para enfrentar os graves problemas que lhes são trazidos, com organização defasada, carência de pessoal e material, sem informatização e sem verba orçamentária própria.

A autonomia administrativa e financeira não passa de mero enunciado constitucional, como alguns tantos outros, sem cumprimento.

Bastaria a dotação de um percentual da receita global dos Estados e da União, estabelecido constitucionalmente, para resolução do problema. A partir daí, poderá se cobrar do Poder Judiciário uma estrutura compatível com suas relevantes funções.

Há necessidade de deformatizar o processo, visto modernamente como instrumento de participação nas decisões do governo e como ferramenta para o exercício da cidadania.

Ressalte-se, ainda, o problema das pequenas demandas individuais, que simplesmente não são levadas ao Judiciário por uma série de fatores.

É nesse panorama que surgiu, no Brasil, um instituto ágil e rápido para ajudar na resolução do problema relativo ao acesso à justiça.

Os Juizados Especiais, com assento constitucional, foram idealizados para ter criação obrigatória pela União, pelo Distrito Federal e pelos Estados, já que não há mais Territórios, competindo-lhes o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo (artigo 98, inciso I, da Constituição Federal).

Os novos órgãos, integrantes da Justiça Ordinária (artigo 1º, da Lei n. 9.099/95), ou seja, órgãos da Justiça Comum, em contraposição às Justíças Especiais (v. g. militar, trabalhista), devem ser obrigatoriamente criados pelos entes políticos, no prazo de seis meses contados do prazo de vigência da Lei Federal, embora não haja sanção expressa pela omissão.

Note-se, para logo, que a Lei Federal não criou efetivamente os Juizados Especiais, mas apenas traçou normas gerais de processo e procedimento, delegando ao legislador estadual a sua instituição, com possibilidade de estabelecimento de regras especiais, em atenção às peculiaridades locais, desde que em consonância com o regramento federal.

A linha evolutiva que culmina com os Juizados Especiais teve início, a partir de 1980, com os Conselhos de Conciliação e Arbitramento, experiência pioneira dos Juizes do Rio Grande do Sul. Tais órgãos não tinham existência legal, não tinham função judicante, com Juizes improvisados, atuando fora do horário de expediente forense.

Mas a experiência foi tão bem sucedida, obtendo índices altíssimos de conciliação, que logo demandaram regulamentação através de lei própria.

A evolução prosseguiu com a edição da Lei Federal n. 7.244/84, que estabelecia os Juizados de Pequenas Causas para julgamento de causas de reduzido valor econômico (até 20 salários mínimos).

O critério adotado, portanto, era o de fixar a competência dos ditos Juizados levando em conta o valor patrimonial da questão.

Os Juizados Especiais de Pequenas Causas foram um sucesso e logo se espalharam por todo o País.

O cidadão, incentivado pela mídia, passou a descobrir que a Justiça era, de alguma maneira, acessível, barata e rápida.

Apesar da estrutura precária, com carência material e de pessoal, sendo que o Juiz, via de regra, acumulava outras funções na Justiça comum, ainda assim, enfrentando vários problemas estruturais, os Juizados de Pequenas Causas sempre foram citados como exemplos de boa administração de justiça.

Depois do advento da Constituição de 1988, determinando a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, como o legislador federal não apresentava regulamentação para a matéria, alguns Estados passaram a entender, com base no artigo 24, incisos X e XI da Constituição Federal, que teriam competência legislativa concorrente, de modo a criar e regular o processo e procedimento dos novos órgãos previstos em sede constitucional (artigo 98, inciso I, da Constituição Federal).

Assim, o Estado de Santa Catarina criou os Juizados Especiais Cíveis, disciplinando seu funcionamento e estabelecendo as "*causas cíveis de menor complexidade*" (v. g. ações de despejo — ações previstas no artigo 275, inciso II, do CPC — Lei Estadual n. 1.141/93).

Também o Estado do Mato Grosso do Sul criou seus Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei Estadual n. 1.071/90).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no *Habeas Corpus* n. 71.713-6, da Paraíba, em 26.10.94, que os Estados não poderiam legislar criando os Juizados Especiais Criminais, porquanto a matéria é de competência legislativa exclusiva da União.

Para regular o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal, foram propostos seis projetos na Câmara Federal (Projetos: Deputado Jorge Arbage, Deputado Manoel Moreira, Deputado Dazo Coimbra, Deputado Gonzaga Patriota, Deputado Michel Temer — regulamentando só a parte criminal — e Deputado Nelson Jobim).

O relator, na Câmara Federal, foi o Deputado Ibrahim Abi-Ackel, que apresentou substitutivo englobando os dois últimos projetos. No tocante à parte cível, o substitutivo aproveitou a proposta do Deputado Nelson Jobim, enquanto que para a parte criminal o relator absorveu o projeto do Deputado Michel Temer, oriundo de proposta da Associação Paulista dos Magistrados — APAMAGIS e do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Após regular tramitação legislativa na Câmara, o projeto fundido seguiu para o Senado Federal, tendo como relator o Senador José Paulo Bisol, que apresentou substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça, onde delegava quase todo o regramento quanto ao processo e o procedimento nos Juizados para os Estados, "*enxugando*", sobremaneira, o projeto oriundo da Câmara Federal.

No entanto, quando retornou do Senado à Câmara, foi mantido o substitutivo anterior do relator Ibrahim Abi-Ackel, que, levado a plenário, foi aprovado.

Foram necessários sete anos após a Constituição Federal de 1988, prevendo os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para o legislador federal regular sua atividade.

Aliás, foram vários os reclamos, não só da sociedade constituída, como também de integrantes do próprio Poder Judiciário, clamando pela Lei Federal que tracejasse as regras dos novos órgãos vanguardistas previstos na Constituição Federal de 1988.

O projeto recebeu a sanção do Presidente da República, com um único veto ao artigo 47, que conferia recurso aos Tribunais locais (Alçada ou Justiça, conforme o caso) de decisões não unânimes das Turmas Recursais. Em boa hora o veto, pois a regra inviabilizaria, por completo, a celeridade reclamada nos novos Juizados.

No Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça fez elevados investimentos para dotar os Juizados Especiais de estrutura própria, de modo a cumprir suas relevantes funções.

Por isso, foram criados 92 cargos de Juizes Titulares (60 de entrância especial), com dedicação exclusiva aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Na Comarca da Capital, as novas unidades funcionam em bairros e Universidades, facilitando o acesso de todos, constituindo-se na "Justiça de bairro", descentralizada e ágil.

Em termos de Direito Comparado, nosso sistema de Juizados Especiais é único no mundo.

Assim é que a maioria dos Juizados de Pequenas Causas funciona em sistemas judiciais da *common law*. Nos nossos Juizados, embora criados no mundo jurídico da *civil law*, pode o Juiz adotar, em cada caso, a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e as exigências do bem comum (arts. 2º e 6º da Lei n. 9.099/95).

Os Juizados brasileiros possuem competência para causas criminais de menor potencial ofensivo e demandas cíveis com teto de até 40 salários mínimos (US\$ 2.693); têm gratuidade para acesso em primeira instância; dispensam assistência de advogado em causas de até 20 salários mínimos (US\$ 1.346); não permitem pessoas jurídicas como reclamantes; funcionam em horários noturnos, possibilitando aos que trabalham mais fácil acesso, e ainda contam com conciliadores, que prestam serviço não remunerado e voluntário, democratizando a administração da Justiça.

Como foi dito, nos países da *common law* a existência de cortes especializadas para causas pequenas é antiga.

Na Inglaterra já existe há mais de um século. Nos EUA, a partir dos anos 30, surgiram as *Small Claims Courts*. A Austrália passa por modificações profundas no sistema judiciário, especializando as cortes.

Várias iniciativas, nesses países, buscam soluções alternativas à jurisdição.

Há experiências muito interessantes com mediação no Canadá e na França. O Canadá desenvolveu um sistema de mediação obrigatória em algumas causas, segundo a qual não se entra em juízo sem que antes a demanda seja submetida a escritórios especializados em mediação. Além disso, a conciliação e a mediação são cadeiras obrigatórias nas Universidades. Em outras causas, para as quais não é obrigatória a mediação ou a conciliação, existe um estímulo para que a parte, inicialmente, submeta a causa ao processo de mediação. É o caso, por exemplo, do desconto nas custas judiciais — se proposta for a demanda —, concedido à parte que submeter a questão a um escritório de mediação previamente.

A França contratou um grande contingente de juízes de paz, que trabalham em mediação judicial.

No caso dos Juizados brasileiros, há a figura do Conciliador. Na tentativa de composição do conflito, embora a proposta de acordo não seja vinculativa, o próprio registro daquelas formuladas, na ata de audiência, estabelece um constrangimento para o litigante de má-fé. Vale dizer que a proposta de acordo, apesar de não ser um indicio que interfira no julgamento de mérito, constitui circunstância importante que, no conjunto, pode influenciar o deslinde da questão.

Nos países de *civil law*, para combater o problema da morosidade da justiça, buscou-se a simplificação das leis do processo, como única solução (exemplos: Alemanha e Itália).

Na Ibero-América, a *justicia de minima cuantia* vem sendo realizada basicamente pelos juízes de paz, na fase pré-processual (México, Costa Rica, Colômbia).

No entanto, em todos esses sistemas, é forçoso reconhecer que não há respostas inovadoras, à exceção dos Juizados Especiais, no tema do acesso à justiça.

Nesse particular, surge importante estudo que foi apresentado no XVI Congresso Brasileiros de Magistrados, em Gramado de 27 a 30 de setembro/99, pelos sociólogos Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos, em livro intitulado "A judicialização da política e das relações sociais no Brasil", Editora Revan. Extrai-se uma síntese, muitíssimo apertada, das densas conclusões obtidas com o trabalho.

"Com os Juizados Especiais, o Poder Judiciário aprofunda a sua presença na vida social brasileira, cuja tendência, aliás, já se fazia notar na Justiça de Família, na do Trabalho, na da Infância e Adolescência. Nessa nova frente de atividade, contudo, ele se expõe à questão social em sua expressividade bruta, intervindo de modo a não permitir que os muito pobres sejam mantidos fora do sistema institucional, desconhecendo-se os seus dramas humanos, clamores e expectativas em relação à justiça. Os juízes dos Juizados são, por isso, independentemente da compreensão que possam ter acerca das suas atribuições, potenciais "engenheiros" da organização social, construtores virtuais de uma complexa rede de agências,

envolvendo pessoas e instituições, cujos papéis são variados, compreendendo desde vizinhos, ou familiares, a pequenas e grandes empresas, passando por organizações comunitárias — de condomínios e associações de moradores —, por entidades filantrópicas e assistencialistas, por igrejas, escolas e clubes. Sua ação, ademais, se desdobra nas diversas etapas do processo, como líderes de equipes constituídas por conciliadores e serventuários, treinando e mobilizando seus assistentes, socializando-os no sentido previsto pela Lei n. 9.099/95, corrigindo os rumos do trabalho de normatização das práticas espontâneas de interação social que chegam ali. Na verdade, os Juizados Especiais são o reduto da “invenção” social e gerencial do juiz, respondendo como um corpo — o seu corpo — à energia e criatividade despendidas para o funcionamento daquele microssistema de justiça.”

Para finalizar, menciono uma passagem da Bíblia.

O texto lembra que a menor, dentre todas as sementes, é a do grão da mostarda. Apesar de pequena, se bem plantada e regada, ela gera um dos maiores arbustos. É por isso que trabalhamos. Nós queremos que os Juizados Especiais possam gerar, de pequenos que são, um grande arbusto para o Judiciário.