

Cadernos Jurídicos

Ano 21 - Número 55 - Julho-Setembro/2020

Paradigmas jurídicos no pós-pandemia



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2020

Impactos futuros da pandemia nos Juizados Especiais

Ricardo Cunha Chimentí¹

Juiz substituto em Segundo Grau do TJSP

1. Superação do impacto inicial da imprevisibilidade

Nos primeiros dois meses de 2020, nós brasileiros recebíamos notícias do Coronavírus – Covid-19 como sendo um problema vivenciado por parte do povo chinês. Em 14 de março de 2020, o Brasil registrava 23 casos/dia. Contudo, no dia 31 de julho de 2020, já registrávamos 52.383 casos novos/dia e 92.568 mortes no total, desconsiderada a subnotificação decorrente do baixíssimo número de teste realizados no país.

A imprevisibilidade da situação inicialmente causou perplexidade e paralisia na maioria das pessoas, bem como sentimento de negação em outras.

As ciências médicas procuraram, dentro do conhecimento que está ao seu alcance, dar as respostas possíveis – com o aumento do número de leitos em UTI, recomendações sanitárias e mobilização de profissionais da saúde. Diante das notícias colhidas junto à imprensa (apanhada pela pandemia em momento de baixíssima credibilidade) e das redes sociais (infestadas por *fake news*), observamos que as intervenções médicas diretas envolvem procedimentos que não costumam superar o prazo de 30 dias (entre a constatação da doença, internação e alta ou morte do paciente), excepcionados os tratamentos de eventuais sequelas.

Já no campo das ciências humanas, o que se verifica são expressivas alterações fáticas e jurídicas, cujos reflexos apenas começaram a aparecer e poderão se desdobrar durante anos. Vivenciamos alterações profundas e rápidas nas relações familiares, trabalhistas, locatícias, comerciais e consumeristas, dentre tantas outras.

Há expressivo aumento no número de divórcios, de agressões domésticas, de suspensões ou rescisões de contratos trabalhistas, da falta total ou parcial de pagamento de aluguéis, de recuperações judiciais e falências e de discussões envolvendo relações de consumo e de dívidas entre particulares. Há também informações sobre o aumento do número de fraudes diversas, que vão desde a invasão de contas a partir de operações via internet até o recebimento indevido de benefícios sociais. A solução desses problemas poderá demandar anos.

Não se desconhece que, a exemplo dos profissionais da área médica, os magistrados, servidores do Poder Judiciário e demais integrantes da família forense se desdobraram para prestarem seus serviços da melhor forma possível durante a pandemia. Exemplo é o Tribunal de Justiça de São Paulo, cujos magistrados e servidores, entre a segunda quinzena de março de 2020 e 20 de julho do mesmo ano, por meio do teletrabalho, praticaram mais de 10 milhões de atos processuais – dentre eles, um milhão e 100 mil sentenças e 320 mil acórdãos.

¹ Mestre em Processo Civil pela Universidade Paulista. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Complexo Educacional Damásio de Jesus. Presidente da Comissão Legislativa do FONAJE e Coordenador do FOJESP. Coordenador dos cursos de formação inicial e de formação continuada da EJUS.

A estrutura judiciária brasileira, contudo, há anos trabalha com um volume de ações bastante superior aos recursos materiais e humanos que lhes é disponibilizada, razão pela qual é imprescindível adotarmos imediatamente sistemas de governança jurídica que possibilite aquilo que o Conselho Nacional de Justiça denomina de “Achatamento da Curva de Demandas”, conforme se extrai da proposta apresentada pelo Eminentíssimo Conselheiro Henrique Ávila no Ato Normativo 0005479-03.2020.2.00.0000, por meio do qual se regulamenta a criação dos denominados Centro Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em Matéria Empresarial (Cejusc Empresarial).

Uma Nota Conjunta das Comissões de Arbitragem e da Advocacia na Mediação e Conciliação, datada de 23 de abril de 2020, conclama os Advogados no sentido de que haja cooperação e uso sustentável do Poder Judiciário. A nota destaca que os meios consensuais passam a exercer papel fundamental no exercício da advocacia para o combate aos reflexos negativos da pandemia do Covid-19, sem a necessidade de sempre recorrer ao Poder Judiciário.

Antevendo um grande crescimento da inadimplência, o Ato Normativo 0005478-18.2020.2.00.0000 do CNJ estabeleceu a Padronização dos Relatórios da Fase Administrativa, Mensal de Atividades do devedor, de Andamentos processuais e de Incidentes processuais relativos às recuperações judiciais e de responsabilidade do Administrador Judicial. A Recomendação CNJ 63/2020, por sua vez, dispõe sobre a facilitação dos pagamentos dos credores envolvidos nas recuperações judiciais e recomenda ponderação ainda maior na análise dos pedidos de despejo de estabelecimentos comerciais.

2. Os meios consensuais de solução dos conflitos

Dentre os meios consensuais para a solução de eventuais conflitos, temos a negociação direta entre as partes (que pode ser facilitada por plataformas como o Consumidor.gov.br), a mediação, a conciliação (as três técnicas podem ser utilizadas fora do processo judicial – soluções extraprocessuais – ou dentro dele) e a arbitragem.

Os meios consensuais de solução dos conflitos estão formalmente previstos no direito positivado brasileiro desde os artigos 161/163 da nossa primeira Constituição, a Carta de 1824, que consagram a arbitragem (cujas decisões podiam ser irrecorríveis por deliberação prévia das partes nelas envolvidas) e estabelecem a prévia tentativa de conciliação como condição para a propositura de uma ação judicial (sob pena de não estar caracterizado o interesse de agir, na modalidade interesse-necessidade). Igualmente, a Constituição de 1824 previa a Justiça de Paz.

A realidade, contudo, nem sempre observou as previsões legislativas.

Felipe Augusto de Miranda Rosa, na pesquisa denominada “Justiça de Paz – uma instituição desperdiçada” – cujo trabalho de campo foi desenvolvido nas cidades fluminenses de Campos, Nova Friburgo, Nova Iguaçu e Volta Redonda –, após destacar que nos locais marginalizados ou distantes geograficamente dos Tribunais os conflitos são resolvidos por mecanismos outros que não o aparelho judicial, relata que:

A virtual inexistência ou virtual inoperância de certos mediadores que se suponha serem muito atuantes, constituiu um dado relevante, cuja interpretação adequada exige e aguarda novos estudos específicos.

Nesse caso está a Justiça de Paz. Em momento algum da coleta de dados, no trabalho de campo realizado nas quatro localidades referidas e região circunvizinha, foi percebida qualquer referência à ação conciliatória dos juizes de paz. Ora, mesmo diante da constatação de que o quadro de juizes de paz está desfalcado em todo o Estado, da não renovação oportuna dos mandatos periódicos dos que existiram e não nomeação de novos, seria de se supor que na referência a fatos passados, algumas observações remetessem os pesquisadores a intervenções de juizes de paz, no exercício justamente dessa função pacificadora que é um pressuposto de sua denominação, e que se constitui numa conciliação dos interesses divergentes (que configura mediação no sentido estrito. O fato chamou a atenção precisamente pela sua contradição ao que seria razoável esperar.²

Em sua pesquisa, o professor Miranda Rosa identifica aquilo que muitos anos depois veio a ser conhecido como *Tribunais do Crime* – ou seja, a ocupação dos espaços que deveriam ser reservados às técnicas de conciliação por vias legítimas (a exemplo do Juiz de Paz eleito ou de uma estrutura conciliatória gerida ou ao menos fiscalizada pelo Estado) por pessoas que se impõem às comunidades carentes pela força e pelo medo. Não podemos permitir que os litígios decorrentes de momentos de adversidade, como é o da pandemia do Covid-19, fomentem soluções inidôneas de resolução das controvérsias.

Transpostos quase 200 anos da nossa primeira Constituição, observamos que o preâmbulo da Constituição Federal vigente traz o compromisso de construirmos uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

3. Juizados Informais de Conciliação – um dos embriões dos CEJUSCs

Dentro de nossa viagem no tempo, em 1984, encontramos a criação do Juizado de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/1984), o qual era de instalação facultativa por meio de leis estaduais (ou do DF) e cujo processo era orientado pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação das partes. A fim de multiplicar sua capacidade de conciliar as partes em conflito, a Lei nº 7.244/1984 nos trouxe a figura do conciliador como auxiliar da Justiça (art. 6º), solução adotada também pela lei que a revogou e substituiu (Lei nº 9.099/1995).

Em São Paulo, dentro de cada Juizado de Pequenas Causas e sem a necessidade de qualquer estrutura complementar quanto a recursos humanos ou materiais, funcionava um JIC (Juizado Informal de Conciliação). No ano de 1996, conforme concluíram o Egrégio Conselho Supervisor dos Juizados Especiais de São Paulo e o Egrégio Conselho Superior da Magistratura do Estado, em processo cujo relator foi o Eminentíssimo Desembargador Nigro Conceição (Processo 536, Amparo, relatório de março de 1996), coexistem mesmo dentro do Sistema da Lei nº 9.099/95 os Juizados Informais de Conciliação e os Juizados Especiais Cíveis. Os Juizados Informais de Conciliação (JIC) encontram fundamento legal no art. 58 da Lei nº 9.099/95 e no Estado de São Paulo foram implantados pela Resolução nº 12/1985 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça.

² Separata da Revista de Jurisprudência do TJ RJ, ano XX, 2ª fase, 1981, n. 46.

No momento atual, a Lei nº 13.140/2015, em seu artigo 24, estabelece que os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. São os CEJUSCs, que na verdade vêm sendo implementados pelos Tribunais desde a edição da Resolução nº 125/2010, do CNJ.

O JIC certamente foi um dos embriões dos CEJUSCs, tanto que o § 2º do art. 599 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do TJSP estabelece que onde tenha sido instalado e esteja em funcionamento o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) fica dispensada a realização do JIC pelo Juizado Especial, bem assim a escrituração dos livros e registros a ele pertinentes.

O § 1º do art. 8º da Resolução nº 125 do CNJ, por sua vez, estabelece que as sessões de conciliação e mediação pré-processuais (que são aquelas realizadas antes da instauração do processo judicial, mas já sob os olhos do Estado-Juiz) deverão ocorrer nos CEJUSCs, podendo as sessões de conciliação e mediação judiciais, excepcionalmente, serem realizadas nos próprios Juízos, Juizados ou Varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados pelo tribunal (inciso VII do art. 7º) e supervisionados pelo Juiz Coordenador do Centro (art. 9º). (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08 de março de 2016).

Em São Paulo, o art. 603 das referidas Normas de Serviço estabelece que as sessões de conciliação e mediação pré-processuais dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários, bem como de seus Anexos, serão realizadas nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, podendo, excepcionalmente, ocorrer nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados junto ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal e supervisionados pelo juiz coordenador do CEJUSC. O pedido de realização destas sessões nos Juízos, Juizados ou Varas poderá ser feito: pelo respectivo juiz coordenador ou titular; pelo juiz coordenador do CEJUSC; por proposta do Conselho Supervisor ou, de ofício, pelo Conselho Superior da Magistratura.

Acrescente-se a isso o fato de ser justamente a Lei dos Juizados Especiais que adota a simplicidade, a informalidade e a busca da conciliação como critérios estruturantes dos serviços neles prestados, bem como ter sido a primeira norma a disciplinar a conciliação pré-processual (artigos 2º e 17 da Lei nº 9.099/1995), cuja relevância ganha especial destaque para a gestão dos conflitos decorrentes dos efeitos da pandemia do Covid-19.

4. A conciliação e o diálogo entre o CPC de 2015 e as leis dos Juizados Especiais

O CPC de 2015, já a partir dos §§ 2º e 3º do seu artigo 3º, explicita que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, bem como a conciliação (finalidade regente dos Juizados Especiais – art. 2º da Lei nº 9.099/1995), a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público – inclusive no curso do processo judicial. Seu artigo 139 estabelece que ao juiz cabe promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais. O art. 154 incumbe ao oficial de justiça certificar, em mandado, a proposta de autocomposição apresentada por qualquer das partes, na ocasião de realização de ato

de comunicação que lhe couber. Por fim, o art. 334 estabelece que, se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação, cuja dispensa exige a concórdância prévia de todas as partes envolvidas no litígio.

Também em 2015, foi aprovada a Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), a qual explicita a possibilidade de solução consensual até mesmo de litígios que envolvem direitos indisponíveis transigíveis (art. 3º), caso no qual a homologação deve ser antecedida de manifestação do Ministério Público.

5. Os conciliadores e os mediadores

O mediador e o conciliador judicial são auxiliares da Justiça, conforme estabelece o art. 149 do CPC de 2015 e já estabelecia (em relação aos conciliadores) o art. 7º da Lei nº 9099/1995.

O art. 165 do CPC/2015, por sua vez, traz as distinções entre conciliadores e mediadores, no sentido de que o conciliador atua preferencialmente nos casos em que não tiver havido vínculo anterior entre as partes, ou seja, em relações mais objetivas (a exemplo das causas relacionadas ao Direito do Consumidor), podendo inclusive sugerir soluções para o litígio.

Já o mediador atua preferencialmente nos casos em que tiver havido vínculo anterior entre as partes (a exemplo das relações familiares), auxiliando os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito – de modo que eles possam, por si próprios, identificar soluções consensuais para a solução do conflito. Pela profundidade das causas que envolvem a mediação, uma das condições para alguém atuar como mediador judicial é que tenha formação em curso superior há pelo menos dois anos.

Conforme noticiou o CONJUR em 13 de abril de 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal (CJF) reuniram-se com representantes de vários órgãos do Poder Judiciário e da Administração Direta e Indireta para discutir sobre a efetividade das alterações promovidas pelo novo Código do Processo Civil (CPC) e pela Lei de Mediação aos institutos da Mediação e da Conciliação. A discussão relativa à atuação dos conciliadores gerou a aprovação de enunciado segundo o qual a exigência de graduação em curso superior há, pelo menos, dois anos (requisito fundamental para os mediadores judiciais, de acordo com a Lei de Mediação) não se aplica aos conciliadores, “considerando a natureza objetiva dos conflitos sujeitos à conciliação”.

Questões envolvendo a Fazenda Pública, e sabidamente a pandemia, geraram inúmeras pretensões destinadas a diferir remissão e anistia de tributos e multas – elas igualmente podem ser objeto de solução consensual, conforme se extrai dos artigos 32/40 da Lei nº 13.140/2015, da Lei nº 9.307/1996, na redação das leis nº 13.129/2015, dos artigos 10-A e 10-B do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei das Desapropriações na redação da Lei nº 13.867/2019), da Lei nº 12.153/2009 (Juizados da Fazenda Pública) e do art. 8º da Lei nº 10.259/2001 (Juizados Federais).

6. A conciliações e as mediações por meios virtuais

Se, de um lado, a Justiça Itinerante se mostra imprescindível para o atendimento das pessoas mais simples (que pouco ou nenhum acesso têm aos meios físicos ou

informatizados de prestação dos serviços judiciários) e daquelas localizadas em regiões de difícil acesso físico ou mesmo via internet, de outro lado começam a ser realizados atendimentos virtuais com bastante êxito. As metodologias devem ser somadas para que toda a nossa população possa encontrar meios legítimos para a solução dos seus litígios por meios idôneos e legítimos.

Dentre as fórmulas já encontradas para a realização de audiências durante os períodos de maior isolamento social, merecem destaque as “salas passivas” (que podem ser implementadas em Centros Comunitários), órgãos públicos diversos ou instituições parceiras, a fim de que aqueles que carecem de meios informatizados também possam apresentar suas pretensões e participar das respectivas sessões conciliatórias, ou mesmo audiências judiciais. Dentre outras experiências, merecem destaque aquelas desenvolvidas pelo TJMT, conforme disciplina o Provimento 15/2020 da Corregedoria Geral de Justiça daquele Tribunal.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, em seu art. 5º, estabelece que o incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação é implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras – inclusive universidades e instituições de ensino. Já o inciso 10 do art. 6º da referida Resolução traz que, para o desenvolvimento dessa rede de atendimento, caberá ao CNJ criar o Sistema de Mediação e Conciliação Digital à distância para a solução pré-processual de conflitos e, havendo adesão formal de cada Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, para atuação em demandas em curso.

Sobre os atendimentos virtuais, em abril de 2016 foi editado o Enunciado 171 do FONAJEF, do seguinte teor: “Sempre que possível, as sessões de mediação/conciliação serão realizadas por **videoconferência**, a ser efetivada por sistema de livre escolha” (Aprovado no XIII FONAJEF).

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 2017, foi editada a Resolução nº 15 que sistematiza a conciliação nas reclamações pré-processuais, inclusive em meio digital.

Em uma das ações para concretizar as conciliações e mediações por meio virtual, em outubro de 2019 o CNJ noticiou o lançamento do projeto piloto de integração entre a plataforma Processo Judicial Eletrônico (PJe) e o “Consumidor.gov.br”. A integração entre as duas plataformas é resultado do Acordo de Cooperação estabelecido entre o CNJ e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). Inicialmente, a ação estará restrita ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). A iniciativa possibilita que o cidadão que tem processo em tramitação no PJe tenha a possibilidade de realizar uma negociação on-line, sem que isso atrase ou interfira no andamento da ação. Ao manifestar interesse na busca pelo entendimento, a empresa terá um prazo de até dez dias para entrar em contato, prestar esclarecimentos ou propor acordo. Após a resposta da empresa, o autor da ação informa se o problema foi resolvido ou não. Se a solução não for obtida na plataforma, com o retorno ao PJe, já ocorrerá a citação eletrônica.

Em 27 de abril de 2020 foi publicada e entrou em vigor a Lei nº 13.994, que alterou o art. 22 da Lei Geral dos Juizados (Lei nº 9.099/1995), facultou a audiência de conciliação não presencial (pelos meios tecnológicos disponíveis) e autorizou a imediata prolação de sentença caso o demandado não compareça ou se recuse a participar da audiência virtual. A nova norma é dotada de grande força, pois apesar de o CPC/2015

(art. 334, § 7º) e de a Lei de Mediação (art. 46 da Lei nº 13.140/2015) disciplinarem a conciliação e a mediação à distância, a eventual ausência de quaisquer dos interessados ao ato traz consequências de pequena monta. Já no Sistema dos Juizados Especiais, a ausência injustificada do autor à sessão virtual de conciliação implicará na extinção do processo, com a sua condenação ao pagamento das custas processuais (art. 51, da Lei nº 9.099/1995), enquanto a ausência do demandado poderá acarretar que os fatos narrados pelo autor sejam considerados verdadeiros (artigo 20 da Lei nº 9.099/1995).

Dentre as normas que respaldam as audiências virtuais merecem destaque as seguintes: artigos 236, § 3º, 334, § 7º, 385, § 3º e 453, § 1º, todos do CPC/2015; Lei nº 13.944/2020, que deu nova redação para os art. 22 e 23 da Lei nº 9.099/1995; artigo 46 da Lei nº 13.140/2015; Resolução 314/2020 do CNJ (em especial o seu art. 6º); Provimento CGJ-TJSP 284/2020 e Resolução TJSP 314/2020. No Pedido de Providência nº 4576-65.2020.2.00.0000, o CNJ decidiu, em julho de 2020, que a simples discordância de uma parte sobre a audiência virtual não é suficiente para adiá-la, sendo necessário que a parte apresente um motivo justo e que o juiz reconheça a necessidade do adiamento.

Há que se destacar que não é só na ciência jurídica que se implementou atendimentos à distância. No campo da psicologia, a terapia à distância foi disciplinada em caráter experimental a partir de 2005 (Resolução CFP nº 012/2005 e 011/2012), e graças aos bons resultados da experiência, desde 2018 a metodologia é adotada em caráter ordinário (Resolução nº 11/2018 do Conselho Federal de Psicologia).

Há que se destacar, ainda, que a necessidade da prévia tentativa de reconciliação prevista no art. 161 da Constituição do Império, citado na abertura deste trabalho, e que hoje encontra paralelo nas tentativas de conciliação e de mediação pré-processuais, acaba por ser revivida a partir do art. 17 do CPC/2015 e da interpretação evolutiva do STF sobre o interesse processual (na modalidade interesse-necessidade), já que desde 2014, sob o rito da Repercussão Geral (RE 631240), se firmou o entendimento de que a exigência de que o demandante demonstre que ao menos se buscou a solução consensual de um litígio (dispensável nos casos urgentes ou de comprovada impossibilidade de conciliação) antes de ingressar com um processo não viola a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF/1988).

7. A solução adjudicada das controvérsias

Por fim, caso não haja solução consensual dos conflitos, nossos julgadores haverão de observar o valor das premissas fáticas presentes no caso concreto (art. 492, § 2º, do CPC), a fim de que, sob o olhar pós positivista do art. 8º do mesmo CPC, do art. 6º da Lei nº 9.099/1995 e de institutos como o do caso fortuito e da força maior (art. 393 do Código Civil) possam aplicar o ordenamento jurídico (normas-regra e normas-princípio) com observância dos seus fins sociais, das exigências do bem comum, da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência, de forma a dar a cada questão a solução mais justa e equânime.