

REVISTA

CNJ

Volume 1 - dezembro 2015



Juizados Especiais

20 anos da Lei 9.099/95: reflexões, desafios e propostas de políticas judiciárias

ENTREVISTA

Corregedora Nancy Andrichi defende a retomada da simplicidade e informalidade nos Juizados Especiais

ARTIGOS

Seis artigos aprofundam o debate sobre os Juizados Especiais e os principais desafios da atualidade

DECISÕES

CNJ apresenta as principais decisões do plenário no ano de 2015

ARTIGOS

Juizados especiais e variantes regionais: O papel da Lei Estadual

Por Guilherme Jales Sokal

Resumo: O presente trabalho toma por subsídios as notórias variantes de estrutura e perfil dos juizados especiais cíveis no âmbito dos Estados, reveladas por recente pesquisa divulgada pelo CNJ/Ipea, para defender a necessidade de se reconhecer o importante papel da lei estadual fundada no art. 24, X, da Constituição. Para tanto, é feita a crítica da jurisprudência do STF que rejeita a competência concorrente da União e dos estados em matéria de processo dos Juizados Especiais, que não se harmoniza com a lógica, a história, os valores democráticos e o espírito do federalismo. Assim, defende-se no trabalho a validade da lei estadual que adequa o regime dos juizados à realidade local, como parâmetro mais adequado a pautar a atuação do CNJ e do STF.

PALAVRAS-CHAVE: Juizados Especiais; Lei Estadual; Federalismo.

Abstract: Taking into account the variants of structure and profile of the small claims courts at the state level, revealed by a recent research announced by CNJ/IPEA, this paper defends the need of recognizing the important role of state law established in article 24, X, of Brazilian Federal Constitution. For this purpose, it's being done a critical examination over the precedents of the Brazilian Supreme Court, which rejects the power of the States legislatures to create statutes regulating small claims courts procedure, in despite of logic, history, democratic values and spirit of the federalism. Therefore, this work defends the validity of a state law that accommodates the regime of small claims courts to the local reality, as the most appropriate parameter to guide the actions of the CNJ and the Brazilian Supreme Court.

KEYWORDS: Small Claims Courts; State Law; Federalism.

1. Os contornos do problema

A ideia do federalismo é a de aproximar o núcleo decisório da atividade estatal à realidade local, permitindo acomodar algum grau de diretrizes gerais uniformes com variantes regionais. Essa tendência, presente em todos os ramos do Estado, também toca no Poder Judiciário, que igualmente deve se aproximar do jurisdicionado em seu regime e formalidades. Recente pesquisa divulgada pelo CNJ/Ipea faz prova contundente disso em relação aos Juizados Especiais: há, com efeito, variações bruscas de realidades nos Juizados do Rio de Janeiro, Amapá e Ceará, que exemplificam um cenário nacional muito distante da uniformidade.

A lei estadual, em tese, seria o veículo adequado para aproximar o regime processual dos Juizados à realidade local. Porém, a contar de meados da década de 1990, o STF, em uma construção marcada por argumentos frágeis e distinções cerebrinas, acabou por reduzir a zero o sentido do art. 24, X, da Constituição, que prevê a competência concorrente da União e dos Estados nesta seara. É sobre a crítica a esta jurisprudência que se dedicará o presente trabalho.

2. E assim surge uma jurisprudência infeliz

Com origem na Lei n. 7.244/1984, o sistema dos Juizados Especiais é hoje composto pelas Leis n. 9.099/95, 10.259/01 e 12.153/09. Em meio à construção deste sistema, por vezes teve o Supremo Tribunal Federal (STF)

de se pronunciar, já sob a Constituição de 1988, sobre a convivência de leis estaduais com a disciplina que a União conferia aos Juizados.

São três os momentos que podem ser identificados na construção da jurisprudência do STF.

O primeiro deles vai até outubro de 1994, e é espelhado pelo julgamento das medidas cautelares nas ADIn's n. 795/SC e 1.035/SC, em que ainda pairava uma certa hesitação. Enquanto ainda não editada a Lei Federal n. 9.099/1995, o Estado de Santa Catarina tomou a dianteira e aprovou a Lei nº 8.151/1990, criando os "Juizados Especiais de Causas Cíveis e Turmas de Recursos". A Lei, que disciplinava temas como competência, requisitos da inicial, modalidades de respostas, recursos e liquidação, foi inquinada de inconstitucional pelo Conselho Federal da OAB, que ajuizou a primeira das ADIn's antes referidas, amparando-se no argumento de que apenas a União poderia legislar sobre processo (Constituição Federal (CF), art. 22, I). Ao indeferir a medida cautelar, do voto do Relator, Min. Paulo Brossard, extrai-se um único e *singelo* fundamento: como os Juizados vinham funcionando bem há mais de dois anos, melhor mantê-los do que suprimi-los¹. A linha foi seguida, quase dois anos depois, na ADIn n. 1.035/SC, Rel. Min. Carlos Velloso².

Se foram de início salvas essas duas leis estaduais, o quadro começa a mudar no que se pode chamar de *segundo momento* da jurisprudência do STF, cujo início se deu a contar do julgamento da ADIn n. 1.127/DF, Rel. Min. Paulo

1. STF, ADI-MC 795/SC, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/1992, DJ 23-04-1993.

2. STF, ADI-MC 1.035/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/1994, DJ 23-09-1994.

Brossard. Foi então que nasceu, com pinceladas não muito precisas, uma separação conceitual que logo a seguir viria a ser idolatrada, estremendo os Juizados Especiais dos Juizados de Pequenas Causas.

Com efeito, naquela oportunidade teve o Supremo de julgar, dentre outros pontos, a constitucionalidade do art. 1º, I, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (Lei n. 8.906/1994), que dispõe ser atividade privativa da advocacia “a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais”. Sustentava a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), na inicial da demanda, que a reserva da capacidade postulatória em termos amplos ofenderia a simplicidade, informalidade, oralidade e celeridade que marcam o art. 98, I, da Constituição. O voto do Relator, Min. Paulo Brossard, seguiu duas linhas. Em primeiro lugar, após discorrer sobre o que já se passa quanto ao *Habeas Corpus* e à Justiça do Trabalho, ressaltou-se a exitosa experiência dos Juizados de Pequenas Causas, em risco com o retrocesso de ordem formal previsto no Estatuto da OAB. O *pecado*, no entanto, estava na ressalva final que viria a ser feita: embora deferindo a cautelar para evitar que o dispositivo impedisse a postulação na Justiça do Trabalho, em *Habeas Corpus*, na justiça de paz e nos *Juizados de Pequenas Causas*, frisou-se que a suspensão quanto aos Juizados Especiais *não era nem mesmo necessária*, uma vez que esses Juizados Especiais, previstos no art. 98, I, da CF/1988, não teriam sequer saído do papel, ao contrário dos Juizados de Pequenas Causas, já em atuação e previstos no art. 24, X, da CF/1988³.

A transposição dessa lógica, nascida com o singelo intuito de autocontenção judicial, para o status de um verdadeiro cânone hermenêutico das competências legislativas começou a tomar corpo logo a seguir. Foi no julgamento de sucessivos *Habeas Corpus*, com efeito, que o Plenário do STF efetivamente declarou, de modo incidental, a inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre competência dos Juizados, encampando aquela *distinção de nome* e levando-a ao extremo. O passo inicial foi dado ao se decidir, no HC n. 71.713/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, pela inconstitucionalidade da Lei n. 5.466/1991, do Estado da Paraíba, que fixava competência penal para os Juizados Especiais de Pequenas Causas ali criados, entendendo-se “imprescindível a preexistência de lei federal à criação pelas unidades federadas de juizado especial com jurisdição penal”. O raciocínio seguido, repetido em diversos julgamentos posteriores, pode ser assim sintetizado:

(i) a definição da competência destes órgãos da Justiça é matéria de direito processual;

(ii) direito processual é competência privativa da União (CF/88, art. 22, I), e não se confunde com mero procedimento (CF/88, art. 24, XI);

(iii) o art. 24, X, da Constituição não justifica a atuação do legislador estadual nesse tema, considerando a seguinte separação conceitual:

(a) os Juizados de Pequenas Causas, criados antes da Constituição, têm a competência definida apenas pelo valor patrimonial da demanda e sem atribuição em matéria penal;

(b) os Juizados Especiais, por sua vez, regidos pelo art. 98, I, da Constituição, têm a competência cível definida à luz do critério da “*menor complexidade*”, que não se confunde apenas com o valor econômico, e com atribuição também em matéria penal⁴.

Firmada a linha, não tardou para que fosse perfilhada nas oportunidades que se seguiram, como feito no HC n. 72.930/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão⁵, e no HC n. 75.308/MT, Rel. Min. Sydney Sanches⁶.

Daí em diante, o que se viu foi a consolidação dessa tendência, proclamada em alto e bom som inclusive em julgamentos do controle abstrato, inaugurando um *terceiro* e definitivo *momento* na jurisprudência do STF que perdura até os dias de hoje.

Assim, na ADIn n. 1.807, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, foram reputados inconstitucionais dispositivos da Lei Estadual n. 6.176/1993, do Mato Grosso, que estabeleciam regras de competência cível e criminal distintas – e mais amplas – das previstas na Lei n. 9.099/1995 para os Juizados Especiais⁷. Em três outros julgados, foi derrubada Lei do Estado de Santa Catarina que previa o cabimento de embargos de divergência contra acórdão de Turma Recursal, cujo julgamento caberia ao Tribunal de Justiça do Estado, considerando ser tema processual a criação de recursos⁸. Também a criação do requisito de admissibilidade do depósito prévio pelo sucumbente, para o conhecimento do recurso inominado, fruto de Lei do Estado de Alagoas, foi reputado inconstitucional, por violar o art. 22, I, da Constituição⁹. E a mesma linha levou à invalidação de lei do Estado de São Paulo que disciplinava a atuação do Juiz, em consonância com o art. 28 do Código de Processo Penal (CPP), diante de proposta de transação penal e suspensão condicional do processo¹⁰.

3. As quatro críticas

Mas será que faz realmente sentido toda esta separação conceitual entre, de um lado, os Juizados Especiais

3. STF, ADI-MC n. 1.127/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/1994, DJ 29-06-2001.

4. STF, HC n. 71.713/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/1994, DJ 23-03-2001. Interessante notar que o Min. Marco Aurélio, embora inicialmente divergindo do relator para afirmar que “na competência fixado no artigo 24 da Carta Política da República, há o envolvimento, também, de atuação dos juizados especiais”, concluindo que “a competência atribuída aos Estados alcança a temática em questão: matéria processual penal, relativa a pequenas causas, concernente a delitos”, veio logo a seguir a retificar seu voto, possivelmente em razão de debates que não constam transcritos no inteiro teor disponível, nos seguintes termos: “Senhor Presidente, sem afastar a premissa de meu voto quanto ao alcance, em si, do vocábulo ‘juizados especial’, reajusto-o para acompanhar o Senhor Ministro-Relator. Não consigo agasalhar a possibilidade de termos variação de tratamento nessa área, na área do processo penal, de Estado para Estado”.

5. STF, HC n. 72.930/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/1996, DJ 15-03-1996.

6. STF, HC n. 75.308/MT, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1997, DJ 01-06-2001.

7. STF, ADI-MC n. 1.807/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/1998, DJ 05-06-1998, sendo que a mesma Lei já havia sido apreciada no HC n. 75.308/MT, mencionado acima.

8. STF, AI n. 210.068-Agr, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, julgado em 28/08/1998, DJ 30-10-1998; STF, AI n. 253.518-Agr, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, julgado em 09/05/2000, DJ 18/08/2000; e RE n. 273.899, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2001, DJ 25-05-2001.

9. STF, ADI-MC n. 4.161/AL, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2008, DJe-071 DIVULG 16-04-2009.

10. STF, ADI n. 2.257/SP, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 26-08-2005.

mencionados no art. 98, I, da Constituição e, de outro, os Juizados de Pequenas Causas a que se refere o art. 24, X? Pode ela servir como a *única* lente através da qual se pode enxergar, de modo claro e harmonioso, a constelação de regras que compõem o sistema constitucional de competências legislativas?

Com a vênia devida e merecida à Suprema Corte, e apesar das respeitáveis opiniões que a acompanham¹¹, parece mais acertado responder *não* a ambas as perguntas. A partir da breve exposição que se fez acima, logo se vê que tal orientação nasceu como uma ferramenta casuística de *autocontenção judicial*, foi depois *comendo pelas beiradas* diante da sensibilidade que a matéria penal desperta, com isso crescendo em número de precedentes, para ao final se estabilizar como uma muralha contra qualquer reexame crítico. E são justamente essas incoerências, além de outros erros de percurso no raciocínio trilhado para construí-la, que se pretende pôr em destaque nos quatro itens que se seguem.

3.1. Uma interpretação retrospectiva às avessas

Sob a denominação de *interpretação retrospectiva*, Barbosa Moreira descreveu pecado muito comum: mesmo diante de uma mudança no direito objetivo, forçar o aprisionamento de seu potencial transformador na roupagem do sistema revogado, dando ênfase às semelhanças e escamoteando as diferenças¹².

Há fortes razões para se acreditar que prevaleceu esta tônica na raiz da jurisprudência que o STF construiu sobre o tema, mas de uma maneira um tanto quanto inusitada. Ao invés de se *correr um véu sobre as diferenças*, o que se fez foi criar e potencializar distinções caprichosas no plano conceitual, para com base nelas alcançar-se o resultado de manter o esquema de competência legislativa dos Juizados rigorosamente como já estava antes da Constituição de 1988, isto é, sob um regime unitário federal, mas incorrendo em inevitáveis tropeços lógicos.

A primeira diferença *ontológica* entre Juizados de Pequenas Causas e Juizados Especiais, segundo o Supremo, toca na lógica da definição de competência de cada qual. Enquanto os Juizados de Pequenas Causas teriam sua competência definida com base em um viés *econômico*, os Juizados Especiais seriam delimitados pelo critério da *menor complexidade*, inconfundível com um puro exame de valor.

Se considerarmos os regimes legais destes órgãos, porém, veremos que a segregação não é lá muito precisa, nem para um lado, nem para o outro. Na Lei n. 7.244/1984, com efeito, na verdade apenas em um primeiro momento a verificação da competência era marcada pelo exame exclusivamente econômico: nesta etapa, era preciso, sim, que o valor da causa não superasse vinte salários mínimos (art. 3º, *caput*). Mas não terminava aí a delimitação da competência. Além do respeito ao teto, era preciso que a demanda também se enquadrasse em um dos três incisos

do mesmo dispositivo, que faziam exigências quanto à causa de pedir e aos pedidos imediato e mediato: somente se configuraria em definitivo a competência dos Juizados de Pequenas Causas se a demanda tivesse por objeto "a condenação em dinheiro" (inc. I), "a condenação à entrega de coisa certa móvel ou ao cumprimento de obrigação de fazer, a cargo de fabricante ou fornecedor de bens e serviços para consumo" (inc. II) ou "a desconstituição e a declaração de nulidade de contrato relativo a coisas móveis e semoventes" (inc. III). Ainda que satisfeitos estes dois passos, a causa também poderia ser afastada dos Juizados se incorresse nas vedações constantes do § 1º do mesmo art. 3º, que misturava balizas quanto aos réus, ao procedimento e quanto ao objeto.

Em suma, a configuração da *pequena causa*, mesmo na Lei n. 7.244/1984, dependia de um exame *conjugado*: no primeiro passo, o critério era econômico para *incluir* demandas nos Juizados, mas o exame da matéria era relevantíssimo para *excluir* causas que não se enquadrassem nas cláusulas materiais listadas. E, sem sombra de dúvida, a intenção do legislador à época, ao prever tal regime, foi justamente a de predefinir a matéria que cabia e a que não cabia ser apreciada pelos Juizados, *a despeito do valor*.

Acentua-se muito, aos quatro ventos, que o regime da competência sofreu uma brusca mudança a contar da Lei n. 9.099/1995. Mudança, sim; brusca, nem tanto. É bem verdade que a Lei avançou para instituir a competência em hipóteses absolutamente desvinculadas do valor da causa (art. 3º, inc. II e III). No entanto, este mesmo art. 3º da Lei dos Juizados Especiais, após repetir no *caput* o parâmetro constitucional da "menor complexidade", define uma das hipóteses em que esta se configura de modo bastante singelo, simplesmente elencando "as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo" (inc. I). E, ressalvadas as vedações do § 2º do mesmo artigo, *basta isto e apenas isto* – o valor da causa abaixo do teto – para desencadear a competência dos Juizados Especiais. Ora, inegavelmente, isto é *menos* do que o exame conjugado que se fazia na vigência da Lei n. 7.244/1984, em que o valor da causa não era jamais suficiente por si só. Assim, caso se queira afirmar qual das duas Leis, no quesito da competência, conferiu mais peso ao critério econômico *puro* do valor da causa, parece mais justo atribuir este título, a rigor, à Lei n. 9.099/1995, e não à anterior.

Mas não é só. Caminhando um pouco mais no tempo, o cotejo da Lei n. 7.244/1984 com as Leis n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009 escancara ainda mais as incoerências. O *caput* do art. 3º da Lei n. 10.259/2001, como bem se sabe, elege o teto de 60 salários mínimos para a competência cível dos Juizados Especiais Federais. Logo a seguir, entretanto, o § 1º do mesmo dispositivo afasta da competência dos Juizados Especiais Federais (JEFs) uma série de hipóteses temáticas, levando em conta as partes, a causa de pedir, o procedimento cabível e os pedidos imediato e mediato. Com pequenas alterações, a mesma linha seguiu a Lei n. 12.153/2009 em relação à competência dos Juizados

11. Expressamente endossando a separação conceitual para fins de competência legislativa, v. CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados especiais cíveis estaduais e federais*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*, São Paulo: Dialética, 2012. p. 713-714; FORTI, Iorio Siqueira D'Alessandri. *A Lei 12.153/09 e os juizados especiais da fazenda pública*, mimeografado, 2010. p. 02; LAZZARINI, Álvaro. *A Constituição Federal de 1988, os juizados especiais e os juizados especiais de pequenas causas*. *Revista de Processo*, n. 58, abr.-jun./1990, p. 112-113; e CARDOSO, Oscar Valente. *Juizados especiais da fazenda pública (Comentários à Lei n. 12.153/2009)*. São Paulo: Dialética, 2010, p. 11, fazendo referência também à posição de Ricardo Cunha Chimentini na obra *Teoria e prática dos juizados especiais cíveis estaduais e federais*, São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1-3.

12. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O Poder Judiciário e a efetividade da nova Constituição*. *Revista Forense*, vol. 304, out.-nov.-dez./1988, p. 152, escrito à época da promulgação da Constituição de 1988.

Especiais da Fazenda Pública, como consta de seu art. 2º, *caput* e § 1º. Não é preciso muito para ver que, de parte a distinção de técnica legislativa quanto à redação, estes dois regimes são em tudo e por tudo idênticos ao sistema da Lei n. 7.244/1984: prevê-se a competência dos Juizados até determinado patamar de valor, e, no passo seguinte, pinçam-se determinados temas para excluí-los daquele universo. Por isso, ou bem a separação conceitual fundada no valor não existe, ou, se existente, a partir dela teria de ser reconhecida, por coerência, ao menos a competência concorrente dos Estados quanto a Juizados Especiais da Fazenda Pública, que se amoldam a tudo que inspirou a suposta essência dos Juizados de Pequenas Causas.

No rigor da lógica, portanto, nem a adoção ou mesmo a preponderância do critério econômico pode servir de apoio para a atual jurisprudência do STF. E, de parte essas incoerências, o ponto é reforçado quando se tem em mira, ainda, exatamente o que significa a instituição deste critério do valor pela lei, de longa data o mais adotado no direito comparado para demarcar os mecanismos similares aos nossos Juizados Especiais¹³. Vem ele acompanhado, vez ou outra, de algumas cláusulas materiais, como direito do consumidor, locação, direito de vizinhança ou acidentes de trânsito. Porém, de regra é pelo valor que se aponta o menor significado social de uma demanda, como um *indício objetivo e impessoal* de simplicidade em um mundo lamentavelmente marcado pela lógica do capital.

É bem verdade que, muitas vezes, ele será sobre e subinclusivo: causas de valor reduzido podem, pontualmente, reclamar uma apreciação judicial mais detida, com formas de defesa e de cognição mais alargada, diante de possíveis impactos e repercussões para toda a sociedade; outras vezes, escaparão da alçada, por diferenças até mesmo de pouca monta no valor da causa, controvérsias sem qualquer complexidade, que muito bem seriam resolvidas pelos Juizados. Dizer demais e dizer de menos, porém, são problemas insitos à própria linguagem, pecados de que nem mesmo a mais perfeita das regras é capaz de se livrar¹⁴. Nesse ou em qualquer campo do direito, portanto, o que importa é verificar se o critério eleito pelo legislador é capaz de servir de termômetro, no normal das vezes, para a presença do *discrímén* que justifica o tratamento peculiar. E, no tema dos Juizados e da *litigiosidade contida*, ninguém duvida que sim, isto é, que o critério do valor, embora não seja o único, pode ser tido como um *indício* plausível de pequena complexidade da controvérsia¹⁵.

Por certo, o critério econômico traz em si um grau de injustiça quando combinado com o cenário de desigualdade social, chaga que ainda assola a realidade brasileira. Se não houvesse distâncias tão grandes entre os espectros sociais quanto à renda, menos carregado de simbolismo seria o rótulo de *pequenas* ou de *menor complexidade*

atribuído às causas abaixo de determinado patamar de salários mínimos, que muitas vezes abarca as controvérsias ainda que mais sensíveis da parcela da população menos abastada. O problema conjuntural, porém, a despeito de relevante, levado a ferro e fogo conduziria à invalidação de todas as demais distinções previstas na lei processual com base em valor, e em grande parte pode ser mitigado, como se sugerirá no item 4 adiante, com a flexibilização do teto de competência conforme a realidade socioeconômica de cada Estado.

Retomando o curso, cumpre passar em revista, agora, a segunda diferença *ontológica* criada pelo STF, segundo a qual somente os Juizados Especiais cuidam de matéria penal, o que não era feito pelos Juizados de Pequenas Causas sob a vigência da Lei n. 7.244/1984. Certo, a constatação é verdadeira em uma retrospectiva no plano infraconstitucional. O erro, porém, está em extrair-se dela um peso para inclinar em um ou outro sentido o enquadramento do tema no sistema constitucional de competências legislativa, campo em que já se despe de qualquer dose de relevância.

Com efeito, uma mirada nas cláusulas com que a Constituição de 1988 dispõe sobre as competências legislativas revela a adoção de técnicas bastante distintas. Em um esforço de sistematização¹⁶, é possível identificar que, em certos casos, é feita menção a ramos do direito (direito civil e penal, no art. 22, I); outras vezes, a políticas públicas (proteção à infância e à juventude, no art. 24, XV); há também a referência a institutos jurídicos concretos (desapropriação, no art. 22, II); utiliza-se ainda a descrição de objetos de fato determinados (minas, no art. 22, XII, e florestas, no art. 24, VI); ou, por fim, toma-se como base a organização de entidades e órgãos estatais ou constituição e desconstituição de situações jurídica específicas (juntas comerciais, no art. 24, III). Ao elencar o tema do *processo do Juizado de Pequenas Causas*, por se tratar de uma parcela específica do ramo direito processual civil, optou a Constituição por utilizar a técnica de mencionar "institutos jurídicos concretos", categoria esta na qual se enquadra também a desapropriação. Ora, será que se o Decreto-Lei n. 3.365/1941, que disciplina de longa data este instrumento do direito administrativo, previsse por hipótese apenas a desapropriação de bens *móveis*, a desapropriação de bens *imóveis* poderia ser tida, a contar da Constituição de 1988, que permite ambas, como algo conceitualmente diferente da desapropriação como instituto jurídico? Será que essa mera contingência na disciplina legal, parcialmente omissa, pode ter a força de alterar a essência do instituto? Parece evidente que não. Em outras palavras, não pode estar na mão do legislador, por um traçado maior ou menor na disciplina do tema em sua roupagem infraconstitucional, escapar de uma regra de competência estabelecida na Constituição, atraindo a incidência de outra.

13. CAPPELLETTI, Mauro; e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 95; CHASE, Oscar G.; e HERSKOFF, Helen (coord.). *Civil litigation in comparative context*, Thomson/West, 2007, p. 288-289; e SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. *As pequenas causas no direito comparado*, Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes, n. 5, novembro/2000, p. 143-163. Mais recentemente, para casos civis e comerciais que extravasam as fronteiras de um único Estado, a Resolução n. 861/2007, de 11 de julho de 2007, do Conselho da Europa instituiu o denominado *Processo Europeu de Pequenas Causas* (European Small Claims Procedure), em vigor desde janeiro de 2009, que igualmente prevê o teto de valor de € 2.000 (dois mil euros), mas com cláusulas de exclusão de matérias.

14. SCHAUER, Frederick. *Playing by the rules – a philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*, Oxford: Clarendon Press, 2002, p. 31 e segs.

15. Neste sentido, SILVA, Ovídio Baptista da. *Juizado de pequenas causas*, Revista dos Tribunais, vol. 598, agosto/1985, p. 12; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Considerações sobre o processo e os juizados de pequenas causas*, Revista de Processo, n. 51, julho-setembro/1988, p. 24; e GRINOVER, Ada Pellegrini. *Do juizado de pequenas causas – aspectos constitucionais*. Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, n. 28, jul./1983, p. 52.

16. PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: parâmetros para sua interpretação e para a solução de seus conflitos*, 2011, 267 f., Orientador: Luís Roberto Barroso, Dissertação (mestrado), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, p. 151 e segs.

Então, se até a Lei n. 9.099/1995 havia uma lacuna na legislação federal quanto à competência penal dos Juizados, muito embora já autorizada a submissão de infrações de menor potencial ofensivo a este ramo da Justiça por força do art. 98, I, da Constituição a contar de 1988, isso só significa que era lícito aos Estados-membros exercer a sua competência legislativa plena (CF, art. 24, §§ 3º e 4º), e não que esses Juizados *não penais* previstos na Lei n. 7.244/1984 pudessem ser tidos como algo conceitualmente diverso dos Juizados Especiais.

Quanto à diferença de denominação, ademais, nem é preciso dizer o quão absurdo seria admitir que fosse possível aos Estados, para fugir do que prega o art. 22, I, da CF/1988, chamar de criminal ou societária determinada matéria, para assim esquivar-se da previsão de competência legislativa nas searas penal e comercial. O nome Juizados Especiais ou Juizados de Pequenas Causas, nesse ponto, pouco ou nada importa, mas sim a *essência da matéria* legislada, pois do contrário a porta ficaria permanentemente aberta a fraudes e subterfúgios.

No quesito da denominação, ademais, chega a ser curioso notar que a Lei Federal n. 7.244/1984, que deu vida aos Juizados de Pequenas Causas, falava, em seu art. 1º, na instituição dos "*Juizados Especiais de Pequenas Causas*", certamente se lastreando na experiência das "*Small claims courts*" nos Estados Unidos e na consagração do termo "*pequenas causas*" na doutrina processual comparada¹⁷. O próprio nome original no Brasil, portanto, já era *composto das duas expressões* utilizadas separadamente em dispositivos diferentes pela CF/1988, e foi evidentemente com os *olhos postos nesta realidade* que o constituinte traçou esse sistema de repartição de competências legislativa¹⁸.

Pois bem. Ninguém duvida que há, sim, diferenças de regime entre a Lei n. 7.244/1984 e as posteriores Leis que se seguiram. De tudo o que se viu, porém, percebe-se que o problema está em extrair desta contingência no plano infraconstitucional uma espécie de *mantra* para a interpretação da Constituição, como feito pelo STF, quando, na realidade, nenhuma das distinções supostamente *ontológicas* entre os Juizados Especiais e os Juizados de Pequenas Causas resiste *de pé* a um teste mais rigoroso. Por sinal, a pretendida separação entre o art. 98, I, e o art. 24, X, da Constituição nunca foi assim tão rígida: mesmo antes da criação dos Juizados Especiais pela Lei n. 9.099/1995 – quando então só existiam os Juizados de Pequenas Causas –, fazia-se uso do art. 98, I, da CF/1988 como base para afastar o cabimento de Recurso Especial contra as decisões das Turmas Recursais, afastando a natureza de Tribunais a tais órgãos a partir do que diz este

último dispositivo¹⁹.

No mundo ideal, por isso, melhor seria se a Constituição tivesse primado pela uniformidade, utilizando a preferível expressão "*Juizados Especiais*" tanto ao distribuir competências legislativas quanto ao tratar das diretrizes materiais deste ramo do Poder Judiciário. *Legem habemus*, no entanto, e, no sistema constitucional em vigor, o melhor a fazer, sem pecar na coerência, é interpretar o conceito de "*pequenas causas*", contido no art. 24, X, como a denominação *ruim* de um gênero de controvérsias, que engloba duas subespécies: no âmbito cível, as causas de menor complexidade, e, na seara penal, as infrações de menor potencial ofensivo²⁰. E, com a identidade absoluta entre os Juizados do art. 98, I – *especiais* porque queridos como órgãos destacados dos demais na estrutura do Judiciário –, e os Juizados do art. 24, X, da Constituição, nada há que impeça a competência legislativa concorrente dos Estados para dispor sobre o processo que ali tem lugar²¹.

3.2. Sistema, nomes e extremismo

Tudo o que se disse teve em mira os erros de lógica e de conceito em que incorreu o STF ao fundamentar a fragilíssima redução do âmbito de incidência do art. 24, X, da Constituição. Ainda remanesce em aberto, contudo, um problema de sistema: como explicar a presença da dualidade de expressões no texto constitucional – Juizado Especial, no art. 98, I, e Juizado de Pequenas Causas, no art. 24, X –, que em tese serviria como argumento topológico a amparar a linha seguida pelo STF?

Um motivo muito simples e prosaico. Formada por 559 membros, todos ávidos por deixar alguma marca pessoal no texto, a história da Assembleia Constituinte de 1987-1988 teve início já com a dificuldade na organização de seus trabalhos. Para acomodar em algum grau os interesses, foram criadas 24 subcomissões temáticas, encarregadas de elaborar seus respectivos anteprojetos que, após, passariam ao exame de oito comissões temáticas. Os resultados dessas oito comissões, por sua vez, seriam encaminhados à Comissão de Sistematização, com a missão de levar ao Plenário da Assembleia o Projeto de Constituição para votação²².

Dessa mecânica muito distante da perfeição, esperar coerência e harmonia redacional não seria lá muito crível. Até pelo próprio nome e papel, caberia em especial à Comissão de Sistematização envidar os esforços nesse sentido, corrigindo a linha relativamente autônoma adotada pelas comissões na elaboração dos diversos capítulos do

17. CAPPELLETTI, Mauro; e GARTH, Bryant. *Op. Cit.*, p. 94 e segs., onde a expressão é largamente utilizada.

18. Destacando também o ponto, MALACHINI, Edson Ribas. *A Constituição Federal e a legislação concorrente dos Estados e do Distrito Federal em matéria de procedimentos*. Revista Forense, vol. 324, out.-nov.-dez./1993, p. 53.

19. No já citado precedente do STJ, REsp n. 21.664/MS, Rel. Min. Athos Carneiro, Rel. p./ Acórdão Min. Fontes de Alencar, Quarta Turma, julgado em 15/12/1992, DJ 17/05/1993, há menção ao art. 98, I, da CF para a decisão sobre o ponto. Na doutrina, a incidência do art. 98, I, da Constituição aos Juizados de Pequenas Causas (Lei n. 7.244/84) é afirmada por VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Problemas e soluções na prestação da justiça*. Revista dos Tribunais, vol. 664, fev./1991, p. 225; MALCHER, José Lisboa da Gama. *Juizados especiais: previsão constitucional*. Revista Forense, vol. 335, jul.-ago.-set./1995, p. 393; e SALVADOR, Antônio Raphael Silva. *O juizado de pequenas causas – obrigatória sua criação e absoluta sua competência*. Revista dos Tribunais, vol. 660, out./1990, p. 252.

20. Rigorosamente neste sentido, com amparo na interpretação teleológica da Constituição, MALACHINI, Edson Ribas. *Op. cit.*, p. 49-50.

21. Nessa linha, defendendo a competência concorrente estadual, cf. MALACHINI, Edson Ribas. *Op. cit.*, p. 51; BATISTA, Weber Martins; e FUX, Luiz. BATISTA, Weber Martins; e FUX, Luiz. *Juizados especiais cíveis e criminais e suspensão condicional do processo penal: a Lei n. 9.099/95 e sua doutrina mais recente*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 14; FIGUEIRA JR., Joel Dias. *Juizados especiais da fazenda pública: comentários à Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009*. São Paulo: RT, 2010. p. 52-53; e GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 59 e segs. Posição peculiar, com enfoque na área penal, é a de GOMES, Luiz Flávio. *Podem os Estados legislar sobre juizados especiais?* Revista dos Tribunais, vol. 708, out./1994, p. 286, que, apesar de encampar a separação conceitual questionada neste trabalho, afirma que o art. 98, I, da Constituição seria uma cláusula específica de distribuição de competência legislativa entre os entes federativos, de modo que somente os Estados poderiam legislar sobre Juizados Especiais no âmbito estadual, sem espaço para que a União editasse nem mesmo normas gerais.

22. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 57.

texto – o que foi feito, *pero no mucho*²³. Sinal disso foram as irreverentes alcunhas atribuídas ao Anteprojeto e, após emendas, ao Projeto ali apresentados: *Frankenstein* e *Bebê de Rosemary*, respectivamente. Como consequência, após a aprovação em 2º turno do Projeto de Constituição já em Plenário, teve de atuar uma Comissão de Redação com foco em aspectos lingüísticos e de técnica legislativa²⁵.

Todo este cenário atingiu, por óbvio, também a redação dos arts. 24, X, e 98, I, da Constituição, inseridos, respectivamente, no “Título III – Da Organização do Estado” e no “Título IV – Da Organização dos Poderes”. Como se extrai dos Anais da Constituinte²⁶, muito embora inalterada a redação do que viria a se tornar o art. 24, X, aludindo aos “Juizados de Pequenas Causas”, o dispositivo que hoje contém o art. 98, I, sofreu modificação nos trabalhos da Comissão de Sistematização. Na redação que constava até então, o art. 115 do Projeto dispunha, dentre outros pontos, sobre a competência dos Juizados Especiais para “o julgamento e execução de *pequenas causas* cíveis e infrações de *pequena gravidade*”. A harmonia com o art. 24, X, como se vê, era plena. Emenda apresentada pelo Constituinte Plínio Arruda Sampaio, porém, promoveu mudança em diversos pontos do texto: além de tornar impositiva, e não facultativa, a criação dos Juizados, foram substituídas as expressões “pequenas causas” e “infração de pequena gravidade”, respectivamente, por “causas cíveis de menor complexidade” e “infração de menor potencial ofensivo”. Da justificativa apresentada pelo autor da emenda, ao final aprovada, extrai-se a melhor das intenções: evitar o cunho pejorativo das “pequenas causas”²⁷. Absolutamente virtuosa, por certo, se não fosse um detalhe: não se fez o mesmo com o art. 24, X, que permaneceu como já estava, aludindo às “Pequenas Causas”.

Evidente, portanto, o mero lapso na sistematização. Tanto assim que mais à frente, ao tempo da Comissão de Redação, novas e fortes provas da absoluta identidade entre os Juizados dos arts. 24, X, e 98, I, foram dadas. Nos debates de proposta de substituição, no art. 98, I, da expressão “menor potencial ofensivo” simplesmente por

“menor grau”, formulada pelo Constituinte Bernardo Cabral e ao final rejeitada, foram feitas diretas referências à experiência dos Juizados de Pequenas Causas, afirmando-se, com todas as letras, que o campo de atuação destes *órgãos* seria ampliado pelo novel dispositivo, inclusive para a área penal²⁸. E, a seguir, há manifestação do Constituinte Nelson Jobim destacando que, inicialmente, fora cogitada distinção de regime entre os Juizados Especiais e os Juizados de Pequenas Causas, centrada no cabimento de recurso para turmas compostas por juizes de primeiro grau: somente admissíveis naqueles, sem qualquer recurso contra as decisões destes, o que justificaria a existência de um parágrafo único no dispositivo. A ideia, porém, veio logo a seguir a ser abandonada por um acordo entre os Constituintes, definindo-se que o tema ficaria relegado para a legislação infraconstitucional, e, mais importante, que o regime de ambos os *órgãos* seria *rigorosamente idêntico na Constituição*²⁹.

O resultado disso tudo, como se vê, é uma evidente dissonância em algo que deveria ser sistêmico, com uma certa desatenção para as palavras que constavam no art. 24, X, do texto constitucional. Deu-se brecha, assim, para que com base nela fosse construída a separação conceitual tão querida ao Supremo, apesar de sem qualquer amparo na intenção dos constituintes.

3.3. O Congresso também interpreta a Constituição

Assenta a doutrina, nos dias que correm, que o sentido das previsões do texto constitucional deve ser construído não só pela voz monolítica do Judiciário, pautada de regra pela técnica, mas também sob o influxo das manifestações de agentes políticos e atores sociais, em uma abertura ao diálogo de forma a democratizar a construção do destino coletivo. Como documento que tem a pretensão de *juridicizar* o fenômeno político, é imprescindível que a voz da sociedade também tenha algum peso na definição do significado das normas da Constituição, sem que o Supremo se feche em si mesmo por se arvorar à condição de único intérprete autorizado do texto³⁰.

23. Confira-se o seguinte trecho de manifestação do Relator da Comissão de Sistematização, o Constituinte Bernardo Cabral: “Reitero afirmação que fiz, quando do oferecimento do Anteprojeto: as regras regimentais, que balisam [sic] minha ação, cercearam a liberdade de iniciativa do Relator. Tal como a grande maioria dos Senhores Constituintes, também detectei, no Anteprojeto, a par de virtudes elogiáveis, inconsistências, superfetações, desvios e, acima de tudo, a ausência de um fio condutor filosófico. Tais problemas não me era dado corrigir – e é incômodamente óbvio assinalar – nesta etapa de nossos trabalhos” (citado por PILATTI, Adriano. *Op. cit.*, p. 152).
24. SOUZA NETO, Claudio Pereira; e SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 165; e PILATTI, Adriano. *Op. cit.*, p. 153.
25. SOUZA NETO, Claudio Pereira; e SARMENTO, Daniel. *Op. cit.*, p. 169.
26. O material está disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-asmbleia-nacional-constituente>. Acesso em: 31 jul. 2014.
27. Trecho de manifestação do Constituinte Plínio Arruda Sampaio: “[...] Para uma pessoa pobre, uma lesão de mil, dois mil cruzados é, às vezes, mais importante do que, para uma pessoa rica, uma lesão de dois milhões de cruzados. De modo que não se trata de dividir e fazer uma subjustiça para um subpovo, mas de fazer uma justiça rápida para essas causas cíveis e criminais de menor complexidade”.
28. Confira-se o seguinte trecho dos debates, em especial as manifestações dos Constituintes Plínio Arruda Sampaio e Bernardo Cabral: “O SR. CONSTITUINTE PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO: – Sr. Presidente, eu me permitiria defender. Esse texto foi muito trabalhado pelo grupo de juristas que têm a experiência dos chamados Tribunais de Pequenas Causas, Juizados de Pequenas Causas, e todos eles tiveram a idéia de colocar uma expressão mais genérica, que dissesse a finalidade. A finalidade é julgar rapidamente, para poder dar um corretivo e evitar essa litigiosidade reprimida que tem na sociedade. Há delitos que não tem um potencial ofensivo maior e a lei que for fazer a regulamentação de toda essa matéria vai definir claramente os critérios para que um delito seja considerado de menor potencial ofensivo. Se for colocado grau, se põe contravenção ou crime. E como é o grau? Será pela pena? Pena de detenção, pena de reclusão? Ao passo que, de fato, esta é uma expressão nova no Direito brasileiro, mas uma expressão que vai ser objeto de um estudo na nova lei e que se defina e se garanta o que se quer com esse juizado, ou seja, a possibilidade de se atender rapidamente a um delito que não ofenda muito a sociedade. A nossa idéia é que ficasse no texto esta expressão. O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Acontece apenas, eminente Constituinte Plínio Arruda Sampaio, que a Constituição está colocando um texto que esse juizado vai ter dificuldade em identificar o que significa “infração penal de menor potencial ofensivo”, pois isso não existe na nossa legislação atual. O SR. CONSTITUINTE PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO: – Mas é isso que estou dizendo: vai ser objeto da legislação. [...] O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – É a mesma coisa que crime hediondo, que também não existe o que teremos que definir. É preciso definir este potencial do Juizado das Pequenas Causas” (grifos acrescentados).
29. Trecho de manifestação do Constituinte Nelson Jobim: “Sr. Presidente, a respeito desse artigo, quero a memória dos Deputados Plínio Arruda Sampaio e Bonifácio de Andrada, que trabalharam neste assunto. Ocorre o seguinte: quando se discutiu a realização de uma fusão, que foi votada em 26 de agosto de 1988, discutimos longamente o problema da convivência do Juizado Especial com o Juizado de Pequenas Causas. A diferença entre o Juizado Especial e o Juizado de Pequenas Causas, que estava no texto aprovado no primeiro turno, era de único grau de jurisdição. Ou seja, o Juizado de Pequenas Causas só teria o julgamento em um grau de jurisdição e o Juizado Especial possibilitaria um recurso para câmaras compostas pelos próprios juizes. No acordo que se fez, em que estava presente o Deputado Bonifácio de Andrada – é por isso que apelo para sua memória – tínhamos feito um texto único, estabelecendo, tal qual está aqui no inciso I, do art. 98, na parte final: “...permitida nas hipóteses previstas em lei transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes do primeiro grau”. Portanto, Sr. Relator, com relação aos Juizados Especiais, ficou, na parte final, definido que eles seriam o único grau de jurisdição, mas que a lei autorizaria alguns tipos de recursos para o julgamento das turmas de Juizes de primeiro grau. Ocorre que estou vendo agora, no art. 98, que ficou o parágrafo único. Havíamos acertado a supressão do parágrafo único, porque estaria o Juizado de Pequenas Causas absorvido nos Juizados Especiais. Foi exatamente isso”. O parágrafo único ao dispositivo só veio a ser acrescentado com a EC n. 22/99, posteriormente transformado em § 1º com a EC n. 45/2004.

Considerando essas ideias, será que há realmente algum indício de que, aos olhos do Congresso Nacional após 1988, também os Juizados Especiais se sujeitariam ao art. 24, X, da Constituição? Sim, e muitos, todos na direção oposta à interpretação prevalente no STF.

Em primeiro lugar, antes da criação dos Juizados Especiais pela Lei n. 9.099/1995, a Lei de Locações (n. 8.245/1991) já previa, em seu art. 80, que "para os fins do inciso I do art. 98 da Constituição Federal, as ações de despejo poderão ser consideradas como causas cíveis de menor complexidade". De duas, uma: ou bem o Congresso mirou nos Juizados de Pequenas Causas, atribuindo-lhe desde 1991 competência absolutamente desvinculada do valor e lastreada no critério da menor complexidade – o que já iria na contramão da tese do STF; ou teve o Legislativo a intenção de antecipar, no tempo, a previsão de parcela da competência de um órgão que, segundo o Supremo, só quatro anos depois viria a ser criado, i.e., os Juizados Especiais. Partamos, por ora, desta segunda e *mais improvável* hipótese. O dispositivo, se lido com atenção, revela não a instituição, mas sim a *possibilidade* de instituição da competência para as ações de despejo, que "*poderão ser consideradas...*". Ora, se tal redação constava de uma lei federal, é porque ela mesma, a lei federal, deixou para *outro* veículo normativo a decisão definitiva por incluir ou não as ações de despejo na competência dos Juizados. E esse veículo normativo, por óbvio, só poderia ser as leis estaduais, tomando-se como pressuposta a autorização para que avançassem sobre este aspecto *de processo* do regime dos Juizados.

Em segundo lugar, o próprio sistema da Lei n. 9.099/1995 dá a cabal noção de uma sobreposição entre os Juizados Especiais recém-criados e os Juizados de Pequenas Causas. É evidente que a Lei n. 9.099/1995 se inspirou em muitíssimos pontos na Lei n. 7.244/1984, o que se deduz, para nos limitarmos a alguns exemplos, dos critérios reitores dos Juizados, da estrutura do texto, da disciplina dos embargos de declaração e da competência de foro. É mais chocante, porém, que a Lei n. 9.099/1995 *revogou especificamente*, no art. 97, a Lei n. 7.244/1984 *em seu todo*, pondo fim à existência dos Juizados de Pequenas Causas em razão da coincidência de âmbito de atuação.

Por fim, há ainda outro fortíssimo ponto a demonstrar que o próprio legislador queria, sim, fazer uso, mesmo no regime dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, do art. 24, X, da CF. Esta intenção fica nítida pelo art. 93 da Lei n. 9.099/1995, que prevê, no capítulo das Disposições Finais Comuns, que "Lei Estadual disporá sobre o Sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, sua organização, composição e *competência*". Ora, sendo a competência cível e penal do órgão, evidentemente, uma faceta *de processo*, e não de procedimento, como tantas vezes afirmado pelo próprio STF, é inegável que também aí o legislador federal quis pressupor a *incidência da competência legislativa concorrente*; não fosse assim, inexistiria motivo para conclamar o legislador estadual a agir.

Diante de todas estas demonstrações, é mais do que claro que, para o Congresso Nacional, havia e há coincidência entre os Juizados de Pequenas Causas e os Juizados Especiais, ambos submetidos ao art. 24, X, da Constituição. O Supremo Tribunal Federal, porém, presumindo demais de si mesmo, optou pelo caminho oposto, que acabou por levar, após a revogação da Lei n. 7.244/1984, à completa perda do substrato de incidência da referida regra de competência, hoje simplesmente não servindo para mais nada³¹.

3.4. Um espantinho? Sobre o risco de desuniformidade

A última crítica consiste mais em uma resposta ao temor, vez ou outra manifestado³², mas por certo imanente, de que venha a pairar uma absoluta desuniformidade no regime dos Juizados Especiais ao longo do país, caso incidente o art. 24, X, da CF/1988, fragilizando a isonomia no tratamento dos jurisdicionados e potencializando a insegurança jurídica.

O argumento parte de uma visão algo deturpada da dinâmica da competência concorrente. Submete-se ela a um complexo esquema de cooperação entre os entes federativos, disciplinado pelos parágrafos do art. 24 da Constituição: atribui-se à União a edição de normas gerais (§ 1º), fixando a moldura dentro da qual deve agir o legislador estadual (§ 2º); somente na hipótese de omissão do Congresso, e enquanto perdurar esta, é que se amplia a liberdade dos Estados, legislando plenamente sobre o tema (§§ 3º e 4º). Quis a Constituição, portanto, em um país de dimensões continentais, que nas matérias ali elencadas houvesse, sim, a convivência de uma base de uniformidade mínima com variantes regionais, acomodando o regime jurídico às características culturais e socioeconômicas de cada Estado, cujos legisladores canalizariam a voz da população local para as necessárias adaptações.

Simplesmente descabe, diante de tais regras, redarguir com base na segurança jurídica e na igualdade para reduzir seu âmbito de incidência, em prol da disciplina federal única. O intérprete que assim age pretende, na verdade, singelamente reescrever o sistema de competência legislativa previsto na Constituição, com os olhos postos em um *ideal abstrato* às vezes de concentração e outras vezes de divisão de poderes no sentido vertical. Por óbvio, em todo e qualquer caso a competência privativa da União prestigiaria a igualdade de tratamento e a segurança jurídica. Ocorre, porém, que há, no texto constitucional, decisões já tomadas com base em outros valores políticos em prol da distribuição de atribuições a entidades locais, que favorecem a democracia por aproximar o núcleo decisório da população atingida. Sendo assim, não pode o intérprete, com um ato de vontade e em um mero juízo de *prós e contras*, superar o texto com espeque em tais valores no domínio das competências legislativas, substituindo o sistema ali presente por outro que lhe pareça mais conveniente³³.

30. Nesse sentido, cf. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial vs. Diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 326-327; e SOUZA NETO, Cláudio Pereira; e SARMENTO, Daniel. *Op. cit.*, p. 399-410.

31. Com ênfase no ponto, v. FIGUEIRA JR., Joel Dias. *Op. cit.*, p. 52.

32. Confira-se, no ponto, trecho de retificação de voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento do STF, HC n. 71.713/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/1994, DJ 23-03-2001, que bem expressa a linha de raciocínio: "Senhor Presidente, sem afastar a premissa de meu voto quanto ao alcance, em si, do vocábulo 'juizados especial', reajusto-o para acompanhar o Senhor Ministro-Relator. Não consigo agasalhar a possibilidade de termos variação de tratamento nessa área, na área do processo penal, de Estado para Estado".

Passados mais de vinte e cinco anos de vigência da CF/88, ademais, a lamentável verdade é que deste esquema até o momento tem resultado, na prática, muito mais uma padronização de regime jurídico em todo o país nas matérias a ele submetidas, de que é exemplo o tema das contratações administrativas, do que uma verdadeira babel normativa, que só a forte dose de *terrorismo hermenêutico* se pode creditar³⁴. De todo modo, à época em que inaugurada a polêmica aqui examinada, o risco de desuniformidade de tratamento era fruto, a rigor, muito mais da *omissão da União* em editar normas gerais quanto ao processo das infrações penais de menor potencial ofensivo – ou, para os que insistem na separação conceitual combatida neste trabalho, sobre os Juizados Especiais de maneira geral –, que desencadeava a competência plena dos Estados, de que de qualquer postura subversiva destes. Com o estabelecimento de diretrizes para todo o território nacional na legislação federal superveniente, inclusive com a consequência estipulada no § 4º do art. 24 da CF/1988, o argumento perde consideravelmente o seu peso.

Por fim, é importante destacar que, levada ao extremo, é a tese da separação conceitual que provoca riscos muito maiores à segurança jurídica, se comparada à pura e simples aplicação do art. 24, X, aos Juizados Especiais. É que autorizadas vozes ressaltam, na Lei n. 9.099/1995, a coexistência do regime dos Juizados de Pequenas Causas (art. 3º, incs. I e IV) com o regime dos Juizados Especiais (art. 3º, incs. II e III)³⁵, em orientação que chegou a receber o beneplácito pontual do STF³⁶. Mantendo-se a coerência com as repercussões desta distinção para a exegese do art. 24, X, ter-se-ia de examinar, em cada caso concreto, qual o inciso do art. 3º da Lei n. 9.099/1995 que lastreia a competência para a causa, com isso aferindo se é válida ou não a incidência de eventual lei estadual: se com base nos incisos desvinculados do valor da causa, o processo seria pautado tão-somente pela lei federal; se amparada no teto de quarenta salários mínimos, resultaria a disciplina da conjugação da lei federal com a lei estadual. Como se vê, desta lógica se poderia esperar tudo, *menos* segurança jurídica. Pior: pense-se em uma ação de despejo para uso próprio (inc. III) cujo valor da causa seja R\$ 20.000,00 (inc. I), aforada no Juizado Especial. Qual das regras de competência prevalece – quanto ao valor ou à matéria –, para determinar a *suposta* natureza da demanda e, por consequência, a fonte válida de regência do processo?

Como se vê, o problema da convivência das normas gerais com normas particulares nos Estados, ínsito à competência concorrente, se é que pode ser tido de fato como *um problema*, não pode ser resolvido com o completo

esvaziamento do art. 24 da CF/1988, sob o receio das consequências do que ali consta. Tem de ser resolvido, ao contrário, com balizas seguras, pela doutrina e pelos Tribunais, quanto ao que cabe a cada um dos entes em uma federação, que traz em si, em seu próprio conceito, a margem de tolerância com a diversidade.

4. Alguns desdobramentos: criando impasses e impedindo soluções

Se não bastassem todos estes argumentos, a verdade é que a tese do Supremo é também fonte de alguns outros problemas *práticos*, impedindo que diversos pontos do regime dos Juizados sejam aperfeiçoados no futuro, com soluções que só podem ser locais.

É que a tese do Supremo mina qualquer chance mais efetiva de caminhar com o regime dos Juizados rumo ao ideal de uma justiça da *comunidade*, capaz de se identificar com os valores e as características da realidade social em que se insere. Como afirma a doutrina, essa aproximação com o jurisdicionado, substituindo o simbolismo formal e distante, é imprescindível à tônica da conciliação, norte para que este ramo do Judiciário possa funcionar como uma *justiça coexistencial*, efetivamente restaurando relacionamentos prolongados³⁷. E não é preciso muito para demonstrar como convém – ou, mais do que isso, *urge* – a adaptação dos Juizados às mais distintas variantes regionais, sobretudo em um país de dimensões continentais como o Brasil.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recentemente divulgou relatório intitulado “*Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis*”, fruto de projeto de pesquisa desenvolvido em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Nesse documento³⁸, põem-se às claras as sensíveis diferenças que existem na estrutura e no perfil dos Juizados Especiais Cíveis em atuação no Rio de Janeiro/RJ, em Macapá/AP e em Fortaleza/CE, com dados que revelam que somente por uma espécie de *miopia* se pode conceber que todos eles devam se submeter ao mesmíssimo regramento quanto ao processo.

Chegam aos Juizados *sem advogados*, no Amapá e no Ceará, respectivamente, 60,16% e 44,04% dos autores, ao passo que no Rio de Janeiro este percentual cai drasticamente para 19,21%³⁹.

Conforme variam os Estados, mudam também os tipos de litígios que predominam. Nos três Estados, a maioria das causas versa sobre relações de consumo. Dentro deste tema, no Rio de Janeiro e no Ceará é marcante a

33. *Rigorosamente nesse sentido*, PIREZ, Thiago Magalhães. *Op. cit.*, p. 177.

34. É notório, no ponto, o acanhamento do STF no controle da margem válida de atuação da União ao instituir normas gerais. Longe de se aplaudir tal postura, que mina em alto grau o espírito do federalismo, o ponto é ressaltado, no texto, como uma patente contradição pelo próprio STF, que demonizou a incidência do art. 24 da CF/1988, no tema dos Juizados, para muito além do que ele mesmo se aventura a extrair do dispositivo.

35. Na doutrina, fazem tal distinção entre a natureza das competências previstas na Lei n. 9.099/1995 os autores CÂMARA, Alexandre Freitas. *Op. cit.*, p. 27-8; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op. cit.*, p. 714; e FORTI, Iório Siqueira D’Alessandri. *Op. cit.*, p. 02.

36. Confira-se o seguinte trecho do voto do Relator, no já citado julgamento do RE n. 273.899/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2001, DJ 25-05-2001, que, após transcrever as razões que ampararam a distinção conceitual no julgamento do HC n. 71.713/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, assenta: “Na esfera cível, porém, a distinção perdeu grande parte do seu relevo, quando a superveniente L. 9.099/95, no art. 3º, I, erigiu o valor da causa – não excedente de quarenta vezes o salário mínimo – no primeiro dos critérios de determinação da competência dos Juizados Especiais Cíveis: ao menos quando se trate de tais causas, é inequívoco que a lei federal unificou o tratamento das duas instituições, de modo a admitir, em igual medida, a legislação complementar estadual com relação ao respectivo processo” (grifos acrescentados). Na sequência, o voto parte para afirmar a inconstitucionalidade material da Lei Estadual impugnada, porquanto instituiu embargos de divergência para o Tribunal de Justiça em choque com a simplificação recursal propugnada pelo art. 98, I, da CF/1988 e disciplinada pela Lei n. 9.099/1995. Esta possível linha de abertura parcial na jurisprudência do STF, porém, não foi sequer referida por nenhum dos precedentes posteriores da Corte.

37. CAPPELLETTI, Mauro; e GARTH, Bryant. *Op. cit.*, p. 87. Igualmente frisando que a tônica da conciliação depende de uma aproximação com a realidade local e a vida da comunidade em que se inserem os Juizados, cf. WATANABE, Kazuo. Juizado especial de pequenas causas: filosofia e características básicas. *Revista dos Tribunais*, vol. 600, out./1985, p. 276.

38. CNJ/IPEA, *Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis – Relatório de Pesquisa*, 2013, Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/Diagnostico_sobre_Juizados%20verso%20chamada%20pblica.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

presença de controvérsias com grandes prestadoras de serviços nos ramos de telecomunicações (RJ: 20,96%; CE: 12,50%), energia elétrica (RJ: 10,48%; CE: 3,57%) e sistema financeiro (RJ: 32,29%; CE 33,93%), enquanto no Amapá a maioria das causas de consumo pende para o comércio de varejo (53,50%)⁴⁰. Este dado se relaciona diretamente com outro, que descreve o perfil do réu nos Juizados: no Amapá, 63,46% dos que figuram no polo passivo são pessoas físicas, possivelmente em razão da predominância de relações informais no varejo, percentual que se reduz para 51,07% no Ceará. No Rio de Janeiro, por sua vez, 94,47% dos réus nos Juizados são pessoas jurídicas⁴¹. Percebe-se, com isso, que no Amapá e no Ceará há um processo com relações muito mais pessoais, possivelmente com agentes que convivem no mesmo círculo social, longe da frieza imprimida pela predominância de pessoas jurídicas no Rio de Janeiro.

Outro dado notável diz respeito à variação do valor da causa. No Rio de Janeiro, 70% das demandas têm o respectivo valor fixado entre R\$ 10.000,00 e R\$ 25.000,00 – bastante próximo, portanto, do teto de quarenta salários mínimos para os Juizados Cíveis, hoje em R\$ 28.960,00. Já no Amapá, no extremo oposto, mais da metade (52,86%) das demandas têm valor da causa entre R\$ 0,01 a R\$ 1.000,00, faixa em que se situam também 44,51% das demandas dos Juizados Especiais Cíveis no Ceará⁴². Ressalta-se, assim, o absurdo que é subordinar todos estes e outros Estados, com bruscas distinções sócio-econômicas, a um mesmo teto de valor para definir o que é ou não merecedor de exame pelos Juizados, quando deveria estar ao alcance do legislador estadual ampliar ou reduzir este patamar único à luz de um diagnóstico mais próximo de cada realidade⁴³.

O índice de recorribilidade também é muitíssimo distinto. Enquanto no Rio de Janeiro 18,95% das sentenças são objeto de recurso inominado, no Amapá e no Ceará, respectivamente, apenas 4,67% e 4,59% das decisões finais de primeiro grau são submetidas ao reexame de Turma Recursal – praticamente quatro vezes menos, portanto. A proporção é invertida quanto se passa ao exame do percentual de efetiva reforma das sentenças: sofrem reforma 37,04% das sentenças recorridas no Ceará, 22,22% no Amapá e apenas 16,19% no Rio de Janeiro⁴⁴. Daí se vê que as partes se conformam muito menos com a sentença, e com menos razão, no Rio de Janeiro do que nos dois outros Estados.

São sintomáticas, igualmente, as diferenças quanto à forma de satisfação da condenação. No Ceará e no Amapá, em 68,33% e 55,56% dos casos, respectivamente, ocorre o cumprimento espontâneo da condenação, ao passo que no Rio de Janeiro tem de haver a execução forçada em 73,40% dos feitos⁴⁵. Muito possivelmente, como nos dois primeiros Estados há predominância de réus pessoas físicas que convivem em um mesmo círculo social, o peso simbólico

da condição de devedor contribui para o cumprimento voluntário, ao passo que os grandes litigantes, que marcam os Juizados Especiais Cíveis no Rio de Janeiro, enxergam na condenação um passivo a ser gerenciado sob a lógica econômica.

Em suma: as marcas do processo dos Juizados Especiais Cíveis, no Rio de Janeiro, são (i) a predominância da representação por advogados, (ii) altíssima participação de grandes prestadoras de serviço como réus, (iii) valores atribuídos ao pedido próximos ao teto, (iv) maior índice de recursos contra a sentença, e menor percentual deles provido, e (v) condenação satisfeita predominantemente pela execução forçada. Já nos Estados do Ceará e Amapá, embora com alguma variação, o processo se caracteriza por (i) postulação direta pelas partes, (ii) maior presença de réus pessoas físicas, (iii) reduzido valor da causa, (iv) baixo índice de recurso, mas com maior percentual de provimento, e (v) predominância do cumprimento espontâneo da condenação.

Embora não seja esta a sede para pontuar todas as diferenças de regime que melhor se adequariam a cada caso, não há dúvida de que submeter essas realidades tão distintas a um mesmo regramento processual é o mesmo que lhes impor uma *camisa de força*, engessando o fenômeno social sob uma bandeira opaca de uniformidade e segurança.

5. Conclusão

Apesar de todo o seu potencial transformador, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre o processo dos Juizados Especiais, instituída pelo art. 24, X, da CF/1988, foi relegada, pela jurisprudência do STF, ao mais absoluto esquecimento, e isso mesmo na contramão da lógica, da história, dos valores democráticos ou do espírito do federalismo. Como resultado, a única disciplina hoje possível aos Juizados é, aos olhos da Suprema Corte, aquela uniforme constante das leis federais, assim cerceando outras experiências institucionais que melhor atenderiam à própria essência dos Juizados. A reversão desse triste fim, dada hoje como remota diante dos longos anos já passados, figuraria como uma luz no fim do túnel para este ramo da Justiça, readequando seu regime ao verdadeiro espírito que o alimenta, inclusive na linha do que consta do art. 27 do Provimento n. 22/12 do CNJ, que reconhece primazia à lei estadual mesmo diante de suas próprias disposições⁴⁶.

39. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 21.

40. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 19-20.

41. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 22.

42. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 20-21.

43. *Ao tempo dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, há notícia de anteprojeto de Lei Estadual, encabeçado por Athos Gusmão Carneiro no Rio Grande do Sul, que reduzia de vinte para cinco salários mínimos o teto da competência deste ramo da Justiça em atenção à realidade local, conforme noticiado por SILVA, Ovídio Baptista da. Op. cit., p. 12.*

44. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 24.

45. CNJ/IPEA, *Op. cit.*, p. 24.

46. *Provimento CNJ n. 22/2012, Art. 27. "Na hipótese de disposição deste Provimento conflitar com norma de lei estadual que discipline o mesmo tema de forma diversa, prevalecerá, quanto à matéria em conflito, a lei estadual. A mesma regra será observada quanto a disposição disciplinada de forma diversa em lei federal que trate do Juizado do Distrito Federal. Parágrafo único: Caso seja verificada a situação disciplinada no caput deste artigo, o Tribunal de Justiça deverá comunicar a ocorrência a esta Corregedoria Nacional, no prazo de 10 (dez) dias".*

Guilherme Jales Sokal

Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2008). Mestre em Direito Processual pela UERJ (2011). Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado. Ex-Assessor de Ministro no Supremo Tribunal Federal. Ex-Assessor de Desembargador no Tribunal Regional Federal da 2ª Região.