

JUSTIÇA & CIDADANIA



Nº 76 NOVEMBRO DE 2006



EROS GRAU
MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

DIREITO, MORALIDADE, ORDEM CONCRETA E CONSTITUIÇÃO

Editorial: PERIGOSAS CIRCUNSTÂNCIAS POLÍTICAS

DIAGNÓSTICO DOS JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS: REFLEXÕES INICIAIS

Pierpaolo Cruz Bottini

Secretário de Reforma do Judiciário



“OS JUIZADOS APRESENTAM-SE COMO UM INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA, QUE NÃO SUPRIME RECURSOS, QUE GARANTE O AMPLO ACESSO E A AMPLA DEFESA E, NO ENTANTO, RESOLVE CONFLITOS DE FORMA EFICIENTE E RÁPIDA.”

Uma Justiça mais célere e mais acessível é o sonho de todos aqueles que trabalham e que utilizam o poder judiciário como instrumento de resolução de litígios. Nesse sentido, a figura dos juzizados especiais estaduais merece especial atenção, como política pública essencial para o aprimoramento da prestação jurisdicional no país.

Desde sua origem, nos anos 80, os juzizados mostraram que é fundamental e viável trabalhar com um novo modelo de Justiça, orientado pelos princípios da eficiência, da oralidade, da informalidade e da busca de solução de conflitos pela conciliação. Seu surgimento não significou a mera criação de novos órgãos judiciais, mas a consagração de uma nova

cultura, de um novo modelo, que prioriza uma atuação dos órgãos jurisdicionais voltada estritamente para sua finalidade última e essencial: a superação de controvérsias. Assim, os juzizados trazem, em realidade, uma nova metodologia de fazer Justiça, um novo sistema processual, com suas próprias bases principiológicas, com seus próprios institutos dogmáticos, que marcam a superação da processualística clássica e tradicional e de uma estrutura ensimesmada, com notáveis dificuldades para exercer suas funções típicas.

Os juzizados apresentam-se como um instrumento de realização da Justiça, que não suprime recursos, que garante o amplo acesso e a ampla defesa e, no entanto, resolve conflitos de forma eficiente e rápida. O êxito nesta experiência é passível de ser “exportado” para a justiça comum, de contaminar a lógica vigente nos demais ramos e instâncias judiciais. No entanto, o contrário também pode ocorrer, e as vicissitudes da justiça comum podem afetar os juzizados, minando os avanços alcançados com esta inovadora forma de efetivação de Justiça.

O fortalecimento do modelo dos juzizados especiais faz-se

“SOMENTE COM A EXPANSÃO DO IDEAL DOS JUIZADOS SERÁ POSSÍVEL UM JUDICIÁRIO EFETIVAMENTE LEGÍTIMO PELA SOCIEDADE.”

necessário. Tal tarefa não é simples e exige, em primeiro lugar, uma correta avaliação sobre seu funcionamento, sobre os acertos e erros na condução destes órgãos, para que se tenha uma melhor compreensão de seus pontos fortes e fracos e, diante disso, construir uma estratégia para sua consolidação. Com esta finalidade, a Secretaria de Reforma do Judiciário, e o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, com o apoio da Telemar e o auxílio do Fórum Nacional dos Juizados Especiais e do Conselho Nacional de Justiça, elaboraram o Diagnóstico dos Juizados Especiais. O texto que segue tem o escopo de fazer algumas breves considerações sobre alguns números apresentados neste diagnóstico, que permitam alguma reflexão inicial sobre os rumos para a expansão deste modo ideal de Justiça.

A análise dos dados obtidos pela pesquisa demonstra que, em diversos aspectos, há indícios da ocorrência nos juizados dos mesmos problemas que de há muito afetam a justiça comum e que podem inviabilizar seu funcionamento. Em primeiro lugar, os juizados especiais demonstram sinais de estafa em relação ao número de processos e de demandas que se apresentam. O número de questões levadas a estes órgãos da Justiça é exagerado (cerca de 153.364 ao ano por Estado em média – apenas no estado de São Paulo foram contabilizados 983.601 casos em 2004) e as causas desta excessiva litigiosidade devem ser objeto de atenção.

Uma análise inicial apontaria o paulatino aumento de competência atribuída a estes órgãos como o motivo do crescimento do volume de demandas a eles direcionada. Desde sua idealização, os juizados, que inicialmente julgavam apenas casos simples, de valor de até 20 salários mínimos, passaram a apreciar questões de até 40 salários mínimos. Ademais, foi acrescida no rol de suas atribuições a execução de seus próprios julgados, a execução de títulos extrajudiciais, a ação de despejo em causa própria e a admissão de microempresas

como reclamantes, dentre outras, que, em tese teriam saturado estes órgãos.

No entanto, uma análise mais apurada do diagnóstico não aponta a ampliação de competência como o fator mais relevante para o excesso de reclamações e pedidos. Basta citar que o percentual de execuções de títulos extrajudiciais nos juizados representa 9,8% dos casos, o despejo em causa própria, 0,7%; e os casos com pessoas jurídicas no pólo ativo apenas 6,2% (ressaltando que o índice das execuções extrajudiciais e das pessoas jurídicas como reclamantes não se somam, mas se complementam). Em relação à execução de seus próprios julgados, não se pode dizer que seja uma tarefa responsável pelo atual congestionamento dos juizados. Por mais que a execução seja difícil e tormentosa, a unicidade entre processo de conhecimento e de execução é um fenômeno que vem ganhando espaço na legislação processual (vide lei 11.232/05) e a harmonização do microsistema que conforma os juizados não pode prescindir desta competência sem comprometer sua consistência como institutos de declaração e de efetivação de direitos.

Assim, a ampliação da competência não é, *per se*, responsável pelo excesso de processos nos juizados. Não se quer, com isso, afirmar que qualquer proposta de ampliação de atribuições seja bem-vinda ou prudente neste momento de sobrecarga, mas apenas esclarecer que o foco da atuação para o fortalecimento do modelo não é a supressão de competências, mas outro, que pode ser identificado quando se analisam as espécies de demandas que congestionam os órgãos em análise.

De todas as questões que se apresentam aos juizados, 37,2% versam sobre direito do consumidor, e destas, 22,8% tratam de telefonia. O cerne do excesso de demandas nos juizados é o das relações de consumo, e, mais especificamente, a prestação de serviços de telefonia. Este fenômeno sugere

que o verdadeiro problema que hoje afeta os juizados não se restringe unicamente ao direito individual de cada consumidor lesionado (ou pretensamente lesionado) pelas concessionárias, mas relaciona-se com outras questões econômicas e estruturais. A superação do problema exige uma reflexão mais ampla, que abarque os modelos de concessão de serviços públicos, a regulação do mercado, as regras concorrenciais, e não apenas a relação isolada de cada consumidor reclamante com a empresa reclamada. Portanto, é mister que sejam chamados à reflexão economistas e outros agentes detentores de conhecimento específico nestas áreas para a construção conjunta de propostas de solução.

Em segundo lugar cabe apontar a dificuldade para a realização de acordos nos juizados especiais. Um dos princípios basilares destes órgãos é a busca da conciliação como mecanismo de pacificação social e como, nas palavras de Watanabe, forma de participação popular no sistema judicial, com a presença de cidadãos como facilitadores de composições amigáveis. No entanto, o estudo mostra que apenas 34% dos casos resultam em acordo na audiência de conciliação. Por mais que este indicador possa se mostrar distorcido pela omissão das partes em comunicar a realização de acordos extrajudiciais, percebe-se que o número é aquém do que se deseja. Acrescente-se a este dado a verificação que cerca de 40% destes acordos não são cumpridos e tem-se um quadro delicado, que aponta mais um elemento sensível no funcionamento dos juizados. Talvez, e com isso não se quer precipitar conclusões definitivas, a qualificação e a capacitação dos agentes indutores da conciliação esteja abaixo do ideal, e um trabalho no sentido de formar conciliadores ou mediadores seja uma estratégia indicada para o enfrentamento deste problema.

Um terceiro ponto que chama a atenção é a dificuldade na execução das decisões judiciais proferidas no âmbito dos juizados. Segundo o estudo, a fase de conhecimento, nos processos dos juizados, dura, em média, 349 dias, e a fase de execução, por sua vez, leva 300 dias para ser encerrada. Certamente a dificuldade para encontrar bens do devedor e outros percalços da etapa executiva são responsáveis pelos altos índices de desistência e, conseqüentemente, pelo descrédito e pela deslegitimação da Justiça como meio de pacificação social.

O enfrentamento destes pontos não pode ser levado a cabo através de fórmulas mágicas. Os gargalos não serão suprimidos imediatamente. No entanto, uma estratégia de superação dos problemas faz-se necessária e algumas propostas já se mostram capazes de pavimentar o caminho para a consolidação dos juizados, especialmente no plano das reformas legislativas e das reformas de gestão.

No que se refere à reforma legislativa, cumpre citar a recente aprovação da lei 11.232/05, que modifica o sistema de execução de títulos judiciais. O novo texto do CPC, que simplifica significativamente a etapa de execução na Justiça Comum foi inspirado em algumas regras que já vigoravam para os juizados especiais, como é o caso do fim da citação

para esta segunda fase do processamento (lei 9.099/95, artigo 52, III). No entanto, alguns dispositivos inovam ainda mais e podem ajudar a superar alguns gargalos apontados. Assim, a previsão de uma multa de 10% para o devedor condenado que não pagar no prazo estipulado na norma, pode ser aplicada no âmbito dos juizados e, com isso, servir como importante mecanismo e inibição de não cumprimento de sentenças, reduzindo o prazo de execução.

No mesmo sentido, a lei 11.276/06, que permite ao juiz negar seguimento ao recurso quando sua sentença estiver de acordo com súmula do STF ou do STJ, e a lei 11.277/06 que autoriza o magistrado a rejeitar de plano um pedido, sem citar o réu, quando o mesmo já tiver decidido sobre questão de direito idêntica em processo anterior, são passíveis de aplicação nos juizados especiais e podem ajudar para melhorar a eficiência e a racionalidade dos procedimentos que tramitam nestes órgãos.

No entanto, não se muda a realidade por decreto. Por mais que a aprovação de novas leis seja importante, e até mesmo indispensável para a conformação de uma nova cultura jurídica (a própria lei que criou os juizados é prova evidente desta afirmação), sua aplicação concreta exige mudanças na administração da Justiça e na mentalidade dos operadores do direito.

Para tal, é imprescindível uma atuação que independa da lei, e que seja refletida em atos administrativos passíveis de enfrentar os problemas arrolados. A qualificação de mediadores, a sistematização de informações sobre as práticas gerenciais de sucesso nos diversos juizados espalhados pelo país, a inversão de prioridades, que garanta aos juizados uma estrutura digna para o bom desempenho de suas competências, a utilização de insumos de informática para garantir eficácia aos atos indispensáveis ao processo (como penhoras *on line*) ou para ampliar o acesso à Justiça (como os juizados especiais virtuais), a intensificação de projetos criativos e ousados para aproximar a Justiça dos cidadãos (como os juizados itinerantes), são exemplos de reformas de gestão que não dependem de alteração legal, não dependem de deliberações legislativas, mas apenas da vontade política dos agentes responsáveis pela condução da política judiciária.

A reforma legislativa e a reforma de gestão, aliadas a uma conscientização paulatina da importância dos juizados especiais são os caminhos para a consolidação deste modelo de Justiça no país. Somente com a expansão do ideal dos juizados será possível um Judiciário efetivamente legítimo pela sociedade. Somente pela disseminação dos princípios e da forma de atuação destes institutos será compreendido que, afinal de contas, a Justiça não se faz respeitar pelo linguajar rebuscado, pela roupagem solene, pela suntuosidade da estrutura, pelos ritos e dogmas. A Justiça se faz respeitar, e se legitima, se, simplesmente, funcionar, e este funcionamento reside na eficiência em resolver conflitos, de maneira racional, célere e, fundamentalmente, democrática e acessível à população que deposita nela a expectativa final de superar os impasses naturais da vida em sociedade.