

# Justiça Municipal? Solução Inicial do Conflito na Comunidade

**DÉCIO XAVIER GAMA**

*Desembargador aposentado TJ/RJ*

*O acúmulo de processos, em muitos estados, aguardando datas distantes marcadas para audiência dos Juizados Especiais, constitui problema crônico que existia no procedimento sumaríssimo e no Juizado de Pequenas Causas. Esse o desafio de congestionamento inicial do processo, que requer pronta resposta e solução, para que não se frustrasse mais um instrumento anunciado de rápida prestação jurisdicional.*

**A Conciliação** - A tentativa de conciliação, de longa data introduzida na Justiça do Trabalho e hoje norma obrigatória na Justiça comum, é responsável pela redução de feitos judiciais em andamento, ou, pelo menos, pela desaceleração do aumento de litígios em Juízo. Todavia, a conciliação se torna mais fácil se for estimulada logo no início, bem antes de os pequenos conflitos constituírem uma demanda judicial, quando os ânimos da divergência ainda não assumiram aspecto mais acirrado, desde, naturalmente que uma das partes tem a iniciativa de requerer uma solução. Assim, a aproximação das partes, se realizada em data bem próxima do aparecimento do litígio, com a participação de conciliadores revestidos de certa autoridade, produzirão melhor resultado.

**O Exemplo da Polícia Interativa** - A experiência de uma cidade com 30.000 habitantes, aproximadamente, como a de GUAÇUÍ, no Espírito Santo, e seus cinco Postos, denominados Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC), revela que as tarefas de realização da Justiça podem ser abreviadas e aprimoradas quando delas participa a comunidade em momento mais próximo do surgimento da controvérsia.

O Programa Comunitário daquela cidade foi concebido com objetivo de realizar melhorias do serviço público e ampliar os canais de comuni-

cação entre as pessoas e as autoridades. Esse Programa se acha em pleno funcionamento há mais de quatro anos. É ele aqui referido com o sentido de revelar como é possível introduzir uma fase anterior à conciliação prévia dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), seja para simples homologação do acordo, seja para facilitar a tarefa de apreciação do caso pelos conciliadores ou pelo Juizado Especial competente.

A cidade, naquele Programa, é dividida em setores, sendo eleitos líderes como porta-vozes da microcomunidade nas reuniões que se realizam periodicamente. Além disto, o Serviço de Atendimento funciona em cada setor, até 11 horas da noite, à disposição dos interessados, para queixas e reclamações, especialmente sobre a má execução do serviço público, ou sobre o desvio de conduta das pessoas. Esse atendimento pode ser também de uma reclamação concreta contra alguém, seja envolvendo ressarcimento de prejuízo, ou de simples cobrança, seja para comunicar questões de caráter infracional. O encarregado desse serviço é um Policial Militar, que se deve voltar mais para a questão da ordem e da segurança pública.

Aquela comunidade, no propósito de resolver pequenos problemas locais de interesse geral, introduziu na concepção do seu Programa, a idéia de pacificação de divergências entre pessoas, mas é certo que esse encontro dos desavindos em um Posto, com encarregado pronto a ouvi-los e a propor-lhes a conciliação, não representa senão, é preciso repetir, *uma forma inicial de realização de Justiça*, embora sem ter origem na atuação de qualquer órgão judiciário.

**A Proposta** - A sugestão é, pois, de se aproveitar a idéia da Polícia Interativa de Guaçuí e de serem criados, com outra finalidade e outra estrutura, POSTOS DE ATENDIMENTO JUDICIAL (PAJ), que podem ter como encarregados conciliadores designados pelo Juiz, com função também de ponderar sobre uma solução simples para o caso (acordo) e mostrar, não raro, que a divergência entre as partes não merece assumir feições de causa judicial. Como se verá a seguir, tais Postos poderão, alternativamente, ter como encarregado, um Guarda Municipal (não um P.M. como em Guaçuí), se puder ser celebrado convênio com as Prefeituras, inclusive quanto à utilização de instalações, mobiliários, computador etc. De qualquer forma, com os Postos o Poder Judiciário assume a sua função de iniciar, pela forma mais simples, o processo de conciliação e de orientar o encaminhamento eventual, aos Juizados Especiais, dos casos que não foram objeto de acordo. Essa a fórmula de o Poder competente tomar conhecimento, cada vez

mais, de conflitos envolvendo talvez reduzida expressão econômica, mas que incomodam e, às vezes, torturam as pessoas humildes.

Não se pode esquecer o quanto aquela colaboração dos Municípios será estimulada, pelo aspecto político que encerra a implantação dos Postos de Atendimento Judiciais. A par de dar ampla popularização ao serviço judiciário, eles se destacarão na comunidade e serão vistos no Município como a realização de novo serviço público. Importante, portanto, que o Posto tenha a presença do guarda municipal, seja para colaborar na ordem dos trabalhos e nas providências de convocação da parte contrária, seja para atuar até mesmo como conciliador.

Na criação desses Postos de Atendimento Judiciais às pessoas em divergência é que vejo, portanto, a possibilidade concreta de se iniciar a realização de uma *primeira etapa da Justiça*, que se situaria em fase anterior ao antigo Juizado de Pequenas Causas, que evoluiu para os Juizados Especiais Cíveis e Criminais de hoje. Há nessa primeira providência, por outro lado, uma forma de preparar as pessoas para verem, na aproximação dos divergentes e na solução amigável do conflito, tentada por um terceiro, a maneira mais conveniente de por fim às controvérsias. Esse mediador terá que assumir certa posição de autoridade, seja ele um conciliador designado pelo Juiz, seja um guarda municipal, de forma a poder sugerir um entendimento ou um acordo, ou, verificada a sua impossibilidade, sempre ainda no calor da dissensão, encaminhar o conflito a quem tem competência para dirimi-lo. Seria ele uma branda e aparente autoridade.

Caberá ao conciliador do Posto providenciar, por qualquer modo, a convocação da parte contrária (carta, telefone etc.) valendo-se dos meios disponíveis, inclusive fornecidos pelo reclamante, para que sejam ouvidas as razões da outra parte e anotando-se, em registro bem simples, as posições em divergência. A atribuição de localizar a parte contrária, se possível no mesmo dia, pode caber a qualquer funcionário ou a pessoa que esteja a serviço do Posto, ou colaborando com ele. Por isto, a importância da presença de um guarda do município, acordado com o Poder executivo local, que poderá exercer, dentre outras funções, a de colaborar na localização ou nas providências de convocação da parte contrária.

É evidente que, não comparecendo a parte convidada para a conciliação, não lhe advirá qualquer prejuízo, salvo o de ser o seu conflitante orientado sobre a conveniência de prosseguir no Juizado Especial com sua pretensão, ou de desistir dela, se se convencer de que não é bom o seu direito.

Qualquer solução, ou encaminhamento adequado que se dê ao caso naquele atendimento do PAJ, terá o caráter *lato sensu* de forma inicial de realização de justiça. É a comunidade sendo atendida pelo Poder Público na sua função específica e o cidadão exercendo seus direitos de forma mais simples e adequada.

Em uma *segunda etapa* de conhecimento do litígio, ainda que para simples homologação do acordo, se as partes entenderem conveniente, será feita a apresentação dos divergentes ao Juizado Especial (ou, se necessário, serão convocados), se antes a questão, sendo de caráter criminal, não merecer investigação por Distrito Policial. Mas a apresentação deve se fazer no mesmo dia, ou no máximo no dia seguinte.

É a volta da Justiça Municipal? Não, porque a função específica do conciliador decorre de uma atividade do estado e consiste em dar início a um atendimento judicial. Também o Juiz de Paz nos Distritos em que se divide o Município não tem outra função senão celebrar casamentos, mas informalmente pacifica muitos conflitos, ou toma providências urgentes e úteis quanto a litígios, sobre fatos às vezes graves, que surgem longe da sede da Comarca.

Não seria, contudo, de má inspiração o regime da antiga Justiça Municipal, extinta pela reforma judiciária de 1906 e substituída integralmente pela do Juízo de Direito estadual. Vivemos hoje em outras circunstâncias de população, de cultura e de aglomeração urbana. De qualquer forma, a idéia de ser feito atendimento judicial no âmbito dos pequenos núcleos municipais e até em seus distritos, através de postos avançados, merece ser considerada, em face da expectativa das pessoas simples quanto a uma solução local também simples de seus conflitos.

Em alguns estados já funcionam Postos de Juizados, com conciliadores, fora da sede do Juízo, mas dentro de sua área de competência. Têm a vantagem de se aproximarem das pessoas na comunidade. Contudo, não abrangem medidas que levem ao atendimento imediato, sem as pautas de marcação de audiências distanciadas no tempo; podem realizar um bom serviço de realização primária de justiça em Comarcas de Juizado Especial único, mas se acham presos à causa da acumulação inicial de feitos.

**Os Postos e os Conciliadores** - Para bem exercer a sua função, o conciliador designado deverá receber instruções sobre a atitude ou conduta que deve ter ao atender as partes. As normas e orientação a serem dadas são as mesmas para o conciliador no Juizado Especial, também pessoas voluntárias na colaboração com a Justiça.

É sabido por todos os juízes devotados às causas dos novos Juizados Especiais, que, dentre os conciliadores, alguns se destacam pelo discernimento, espírito público e paciência em conduzir a aproximação entre as partes. A eles se dará a incumbência de serem, preferencialmente, encarregados dos Postos de Atendimento Judiciais, cujo horário de funcionamento alternativo deve ser facilitado para os encarregados e para as partes (como sugestão: de 16 às 20h., de 17 às 21h., de 18 às 21:30h.).

Em Postos de Atendimento Judiciais, nas Regiões Administrativas da cidade, se possível será apresentada a maioria das possíveis questões e, se não solucionadas após o convite à parte contrária para o entendimento, serem encaminhados os interessados para o Juizado Especial competente. *A sugestão inclui, portanto, a criação dos Postos de Atendimento, bem como do Juizado Especial competente e específico para os casos do dia, incluindo, naturalmente os do dia anterior em se tratando de atendimentos do dia ou da noite precedente.* A juízos cíveis de pequenas comarcas poderia ser atribuída competência para o exame, assim, de questões do dia ou da noite precedente, para homologação de acordo ou para apreciação e julgamento.

**Juizado Especial do Dia e Solução Imediata** - As medidas, assim, adotadas, serão uma forma de abreviar a prestação jurisdicional. Com elas poderão ser joeiradas as questões de toda natureza e serem apontadas as consideradas realmente conflitos que precisam ser decididas no Juizado competente. Os Postos irão permitir mais tempo a órgãos da Justiça para processar e julgar questões outras, de maior complexidade. Resultarão também na redução do número, que é cada vez maior em muitos estados, dos que procuram os Juizados Especiais por motivo de questões cíveis de ínfimo valor, ou criminais de menor potencial ofensivo.

Com aquelas medidas estará aberto caminho para um núcleo de *solução diária*, ou em dois dias, do caso proposto. Bastará que a experiência venha a recomendar a criação de um *Juizado Especial do dia*, que seja *competente para o exame dos casos apresentados ao Posto de Atendimento do dia anterior*. Em muitos casos haverá solução imediata, desde que compareçam as duas partes, ou que, pelo menos, tenha sido convocada a parte contrária de véspera no PAJ, de forma a poderem ser ouvidas ambas no Juizado.

**A Multiplicação dos Juizados Especiais** - Chega a ser surpreendente o crescimento das reclamações distribuídas a cada dia para os novos

Juizados Cíveis e Criminais. Notícia o Jornal do Comércio, de 7 de novembro de 1998 (pág. B6), matéria relacionada com evento da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e do Instituto Universitário de Pesquisas (IUPERJ) que “Os Juizados Especiais já são responsáveis por cerca de 65% das ações judiciais em todo o país, o que representa um milhão e 200 mil ações cíveis e 900 mil processos criminais”. Já se prevê que, em muitas cidades, o número de cargos de Juizes criados e instalados para apreciar e julgar causas com a competência prevista na Lei nº 9.099/95, ultrapassará em muito, em pouco tempo, o de Varas Cíveis e Criminais existentes. Os 65% das ações judiciais em todo o país, que representam aqueles números em 759 Juizados Especiais no final do ano de 1998 são julgados por 1.170 magistrados em todo o País. São dados divulgados pela AMB, quando já elaborado este Projeto.

Declarações prestadas pela Desembargadora Nancy Andrichi, do D.F., acentuam que “o sistema implantado pela Lei nº 9.099/95, inovador e moderno, exigiu a mudança de mentalidade da comunidade jurídica e dos jurisdicionados, o que não ocorre de modo repentino. A maioria dos estados da Federação já implantou seus Juizados. *No Distrito Federal, o processo está em ritmo acelerado, com a criação recente de 54 novos Juizados Especiais*” (outubro/98). Também foi divulgado, que sete municípios da Baixada Fluminense já possuem 23 Juizados. Diz-se, ainda, na mesma notícia, que “as estatísticas do mês de junho/98 registraram a existência de 9.138 processos cíveis e 17.411 criminais (quase o dobro dos cíveis) em andamento nesses sete municípios. Em média, 1.015 para cada Juizado Cível e 2.100 para cada Criminal”. (TJRJ nº 9 - Set/Out/98)

Já estava elaborado esse trabalho quando foi noticiado, em Jornal Nacional, da TV, no dia 23/01/1999, com audiência em todo o Brasil, que, na cidade do Rio de Janeiro, apesar dos numerosos Juizados Especiais em funcionamento com alguns postos avançados, a decisão costuma vir após seis (6) meses.

No entanto, trata-se da Justiça, que já se mostrou acessível e menos demorada para a solução que se espera, na consciência das pessoas de parcos recursos. Estas passaram a buscar cada vez mais reparação de seus prejuízos ou o reconhecimento de seus direitos. Acham-se hoje também mais protegidas por leis modernas, a que se seguiu o entendimento jurisprudencial atualizado com os novos conceitos da sociedade.

Assim, o Código de Defesa e Proteção do Consumidor e a ampla reparação sempre reconhecida e muito divulgada, dos danos físicos, morais e materiais. Uma nova mentalidade da população já se forma hoje à luz dessa evolução de entendimento jurídico do País, graças, inclusive, à mídia de força intensa.

As medidas visando aprimorar a justiça e abreviar a prestação jurisdicional devem, assim, ir ao encontro dessa atividade judiciária quase que se pode dizer *de massa*, que diz respeito mais a pessoas de menores recursos.

**O Congestionamento Inicial que se Repete** - O crescimento da atividade do Poder Judiciário se deve, não apenas à criação de novas Comarcas e Varas, ou à elevação dos núcleos populacionais, mas, em razão, principalmente, da legislação processual moderna e das normas legais amplamente divulgadas, como ficou visto, de proteção em geral dos direitos do cidadão. No tocante aos procedimentos concebidos para terem rápido andamento, podemos hoje tomar como ponto de partida o do procedimento sumaríssimo (art. 275 do CPC), que impunha fossem praticados todos os atos até a sentença em 90 dias. A frustração quanto a seus resultados começou com a própria entrada em vigor, do Código de 1973. As vagas na pauta para as primeiras audiências no Juízo Cível se alongavam para muito além daquele prazo. Em seguida veio a Lei do Juizado de Pequenas Causas, que também, em pouco tempo, se mostrou insuficiente para desobstruir a retenção inicial de andamento dos feitos, por igual distanciamento das marcações de audiências nas pautas diárias. Aperfeiçoada essa Lei na etapa seguinte, que foi a dos Juizados Especiais, estendido o seu rito à matéria criminal, vê-se atualmente um crescimento rápido e desmedido das suas serventias e correspondentes cargos de Juízes titulares, mas as vagas em suas pautas para a primeira audiência, ainda assim, começam a se distanciar para muitos meses em alguns estados, embora tenha-se passado pouco mais de três anos após o advento da Lei nº 9.099/95.

A solução seria criar, mais e mais, Juizados Especiais, se os feitos que foram a eles distribuídos já representam, em três anos da vigência da Lei, 65% do total de demandas distribuídas nos Juízos de primeira instância? Talvez sim, pensam alguns, porque a população cresce e a atividade humana se desenvolve entre conflitos de interesses. Mas, por que o congestionamento, ou a dificuldade inicial de engrenar ou de irromper-se o magnífico mecanismo de pacificação dos conflitos que é a tentativa de concili-

ação nos Juizados Especiais? Por que não se atende à parte e não se criam condições (intimação da parte contrária de forma imediata, por exemplo), para o encontro dos litigantes no mesmo dia, ou no máximo, no dia seguinte, conforme o caso, já no Juizado Especial competente e específico?

Ficou visto que aquele represamento se acha logo no início, no leque enorme que ainda não se abriu o suficiente, em primeira instância, para atender aos interessados em ver examinadas as suas pequenas causas de qualquer natureza, antes mesmo de se convergirem para o julgamento nos Juizados Especiais.

A resposta àquelas indagações reside na absoluta e permanente falta de tempo disponível nas pautas dos Juizados. Cresce o número de reclamações e começam a se alongar as datas de marcações possíveis de audiências iniciais.

**Colaboração de Particulares** - A proposta preconiza a criação dos Postos de Atendimento Judicial, com leigos em direito, guarda municipal, aposentados, pessoas enfim selecionadas pela visão direta dos Juizes participando, mais do que já o fazem até agora e a lei autoriza, na tentativa de buscarem uma solução local, em muitas regiões da cidade, com as partes, no calor do litígio, antes de os interessados pensarem nas complicadas, para eles, idas e vindas ao Foro. O importante é que os Postos tenham vida independente e não seja, apenas um posto avançado do Juizado, não obstante a sua supervisão pelo Coordenador.

A propósito da colaboração maior de particulares nessa atividade de realização de justiça, o Desembargador e Professor José Carlos Barbosa Moreira em palestra recente publicada na Revista da Escola da Magistratura (EMERJ -Vol. 1, nº 3) acentua que “o caso é antes de *publicização* da função exercida pelo particular que de qualquer tipo de *privatização*”. Diz mais o eminente processualista em seu trabalho PRIVATIZAÇÃO DO PROCESSO?: “O que se pode e deve reconhecer é a propensão do nosso tempo - com intensidade variável, segundo o lugar e a matéria - para envolver particulares na atividade de solução de litígios, quer na esfera judicial, quer fora dela. Rotular esse movimento de ‘privatização do processo’, ou ‘da Justiça’ se afigura claramente pouco apropriado”.

**Vantagens** da sugestão que devem ser destacadas:

1) A possibilidade de implantação do projeto mediante simples normas administrativas (Resoluções, provimentos, atos executivos) baixadas pelo próprio Tribunal. Não se poderá dizer que serão normas processuais,

da competência da União, como já se alegou, com certa razão, quando das primeiras tentativas de implantação de outras medidas para aceleração do andamento de ações de pequeno valor. De qualquer modo, a opção de procurar primeiramente o PAJ, embora estimulada, é dos interessados.

2) A criação dos postos, gradual e paulatinamente, conforme as necessidades de cada Comarca, ou seja, dando-se preferência às que apresentem sinais de crescimento maior da população e, conseqüentemente, de demandas nos Juizados Especiais. Ficará sempre adiada a criação dos Postos em cidades em que as Varas Cíveis e Criminais se acham com seus serviços em dia, com pautas de audiências designadas para datas próximas e com as sentenças sendo proferidas no prazo legal.

3) O surgimento possível de uma *solução dos casos do dia*. Com efeito, adotado horário alternativo (após as 18h.), caminha-se para serem entregues no dia seguinte, ao Juizado competente, os casos não solucionados no PAJ. Para isto, se terá criado um Juizado de competência específica, que se instala para solucionar, antes de tudo, os casos trazidos ao Posto apresentados no dia anterior e não solucionados. É a fórmula, que poderia afinal ser adotada para se evitar congestionamento nas pautas distanciadas em meses para a primeira audiência do Juizado Especial.

4) O baixo ou quase nenhum custo na instalação e funcionamento dos Postos (PAJ), na forma sugerida. A remuneração que alguns poucos estados concede a conciliadores, embora de caráter simbólico, na verdade pode ser tomada como estímulo àquela participação maior, com os critérios de cada estado. Como reconhece o Desembargador Wilson Carlos Rodycz, em seu excelente trabalho OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS NO BRASIL, tal atribuição tem também o caráter honorífico e pessoas abnegadas estarão, com freqüência, disponíveis para aquele trabalho.

#### **Alguns cuidados especiais, ou providências que devem ser levadas em conta na criação dos Postos:**

1) **Defensoria Pública.** Será de todo conveniente que os Postos tenham a presença eventual de um Defensor Público, para prestar assistência aos possíveis beneficiários da gratuidade de justiça. A presença maior de interessados em tais Postos será a dos que têm direito à assistência judiciária.

2) **Divulgação.** Ponto importante na adoção do Programa será o da divulgação dos Juizados Especiais e do atendimento nos Postos. Deve haver publicação de notas ou artigos explicativos sobre o funcionamento e a

importância dos PAJ. As partes serão pessoalmente informadas, sobre a forma de proceder no julgamento dos Juizados, se frustrada ali a tentativa de conciliação.

A explicação, ou ampla divulgação dos Juizados Especiais, é trabalho que se insere no sistema que visa abreviar a prestação jurisdicional sem despesa nas causas de pequeno valor e com mais rápido atendimento inicial. Se atingido esse objetivo, em outra via judicial, ficarão os órgãos ordinários da Justiça mais disponíveis para os feitos de maior complexidade em primeira e segunda instâncias.

Deve haver preocupação em levar ao público a notícia sobre a existência da Justiça de conciliação, que mais se preocupa com a pacificação dos conflitos em forma simples sem traumatizar os contendores mais do que já se acham desgostosos com o próprio litígio.

**3) Prioridade para Cidades de Porte Médio.** Será também de toda conveniência, na criação de Postos de Atendimento Judicial (PAJ), a sua paulatina implantação, primeiramente, em cidades de 30 a 100 mil habitantes, se possível já com experiência do seu Corpo de Guardas Municipal, que possa colaborar no funcionamento do novo setor judicial. Daí a possibilidade de serem celebrados convênios entre o Tribunal de Justiça do Estado e a Prefeitura. Creio que haverá da parte dos Prefeitos predisposição para colaborar na forma que for sugerida pelo Tribunal.

**4) Horário Diferenciado.** Deve ser ressaltado, por último, que a implantação dos Postos de Atendimento Judiciário em muito facilita a adoção de horários alternativos para o público, de acordo com a conveniência local. Essa importante inovação dos Juizados Especiais (Art. 12 da Lei.) será mais facilmente sentida se os PAJ se instalarem, em salas, lojas ou casas cedidas por qualquer entidade da Comarca, especialmente pelas Prefeituras. ◆