

ORGANIZADORES

**José Antonio Savaris
Márcio Ricardo Staffen
Zenildo Bodnar**



JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CONTRIBUTOS PARA UMA RELEITURA



Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



UNIVALI

2014

VOLUME 1

ORGANIZADORES

José Antonio Savaris

Márcio Ricardo Staffen

Zenildo Bodnar

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: CONTRIBUTOS PARA UMA RELEITURA

VOLUME I

COLABORADORES

Antonio César Bochenek

Vinicius Dalazoana

Gilson Jacobsen

Rony Ferreira

João Batista Lazzari

Paulo Afonso Brum Vaz

Davi do Espírito Santo

Alice Francisco da Cruz Salles



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



2014

ISBN 978-85-7696-130-7

Reitor

Dr. Mário César dos Santos

Vice-Reitora de Graduação

Cássia Ferri

Vice-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura

Valdir Cechinel Filho

Vice-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

Carlos Alberto Tomelin

Procurador Geral da Fundação UNIVALI

Vilson Sandrini Filho

Diretor Administrativo da Fundação UNIVALI

Renato Osvaldo Bretzke

Organizadores

Dr. José Antonio Savaris
MSc. Márcio Ricardo Staffen
Dr. Zenildo Bodnar

Colaboradores

Antonio César Bochenek
Vinicius Dalazoana
Gilson Jacobsen
Rony Ferreira
João Batista Lazzari
Paulo Afonso Brum Vaz
Davi do Espírito Santo
Alice Francisco da Cruz Salles

Diagramação/Revisão

Heloise Siqueira Garcia
Rafaela Borgo Koch

Capa

Alexandre Zarske de Mello

Comitê Editorial E-books/PPCJ**Presidente**

Dr. Alexandre Moraes da Rosa

Diretor Executivo

Alexandre Zarske de Mello

Membros

Dr. Clovis Demarchi
MSc. José Everton da Silva
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino

Projeto de Fomento

Projeto de Pesquisa CAPES Edital n. 20/2010: CNJ
Acadêmico - AUXPE 1343/2011

Créditos

Este e-book foi possível por conta da Editora da UNIVALI e a Comissão Organizadora E-books/PPCJ composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Moraes da Rosa e pelo Editor Executivo Alexandre Zarske de Mello

Endereço

Rua Uruguai nº 458 - Centro - CEP: 88302-202,
Itajaí - SC – Brasil - Bloco D1 – Sala 427,
Telefone: (47) 3341-7880

J938 Juizados especiais federais, volume 1 [recurso eletrônico] : contributos para uma releitura / organizadores José Antonio Savaris, Márcio Ricardo Staffen, Zenildo Bodnar. – Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2014.

Livro eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>

Incluem referências.

Vários colaboradores.

ISBN 978-85-7696-130-7 (e-book)

1. Juizados especiais federais. 2. Acesso à justiça. 3. Processo civil. I. Savaris, José Antonio. II. Staffen, Márcio Ricardo. III. Bodnar, Zenildo. IV. Título.

CDU: 347.994

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	VI
COMPETÊNCIA CÍVEL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: O ESTADO DA ARTE DEZ ANOS APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 10.259/01	8
Antonio César Bochenek	8
Vinicius Dalazoana.....	8
AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E CELERIDADE: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	44
Gilson Jacobsen.....	44
ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA E O SISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	63
Rony Ferreira.....	63
SISTEMA DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E SEUS ENTRAVES	77
João Batista Lazzari	77
PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE: NUANCES DE SUA PRÁTICA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS	106
Paulo Afonso Brum Vaz	106
FORMAS JURÍDICAS E EQUIDADE: BREVES REFLEXÕES SOBRE A ORDEM EPISTEMOLÓGICA DO PROCESSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS	133
Davi do Espírito Santo	133

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	148
Alice Francisco da Cruz Salles	148

APRESENTAÇÃO

A obra que temos a satisfação de tornar pública objetiva debater o microssistema dos Juizados Especiais Federais, no percurso histórico além da primeira década de sua existência, trazendo ao limiar aspectos críticos acerca do acesso à justiça, do devido processo legal, dos mecanismos de instrução e julgamento, para, ao final, discutir os expedientes de impugnação dos julgados.

Além do ponto central de convergência, todos os artigos procuram estabelecer linhas de efetiva contribuição ao Projeto de Pesquisa CNJ Acadêmico: “Juizados Especiais e Turmas Recursais da Justiça Federal - diagnósticos e prognósticos para os principais problemas no processo de revisão das decisões judiciais”, levado à cabo pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), com o incentivo do Conselho Nacional de Justiça.

Trata-se de obra coletiva, composta por artigos de professores e juristas especializados nas diversas temáticas propostas e vinculados a instituições de ensino ou a entidades ligadas à prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Especiais Federais. Com isso, pretende-se fazer uma análise sistematizada e abrangente do pensamento doutrinário sobre o microssistema dos Juizados Especiais Federais.

O ebook está pautado na análise doutrinária do tema, mediante tópicos, com base na legislação nacional e nas decisões judiciais pertinente ao conteúdo. Apesar de coletiva, a obra tem como objetivo principal tecer um estudo organizado da matéria na medida em que está baseada em uma seleção prévia e criteriosa dos temas que serão abordados, proporcionando, nestes termos, um mosaico amplo e coerente das principais questões relativas aos Juizados Especiais Federais, vencida a primeira década de criação e funcionamento.

Adjetivados com a alcunha da mais inovadora mudança da justiça nas últimas décadas, os Juizados Especiais foram concebidos para possibilitar de forma efetiva o acesso à justiça, não somente ao Poder Judiciário, por meio de jurisdição simples, barata e célere, condizente ao tratamento de causas de menor envergadura material ou pecuniária. Há de se destacar que o modo pelo qual se opera o sistema dos Juizados Especiais, em termos gerais,

mostra uma (in)compatibilidade em relação aos princípios constitucionais-processuais que ganha relevo quando analisado o cenário de impugnação de julgados, objeto central do Projeto CNJ Acadêmico.

Agradecemos o apoio financeiro do órgão de fomento CAPES através do Edital n. 20/2010: CNJ Acadêmico - AUXPE 1343/2011 que oportunizou a concretização e publicação desta pesquisa.

Por fim, não desejando furtar o leitor da atenta leitura aos textos, resta-nos agradecer ao apoio de todos os co-autores, às equipes envolvidas no Projeto CNJ Acadêmico (UNISINOS-UNIVALI), e aos servidores da UNIVALI pela editoração e publicação.

Uma ótima e produtiva leitura.

Prof. Dr. José Antonio Savaris

COMPETÊNCIA CÍVEL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: O ESTADO DA ARTE DEZ ANOS APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 10.259/01

Antonio César Bochenek¹

Vinicius Dalazoana²

INTRODUÇÃO

Após a entrada em vigor da Lei 10.259/01, que instituiu os juizados no âmbito da Justiça Federal, a jurisprudência dos Tribunais e Turmas Recursais trouxe novas luzes sobre questões polêmicas e até então abertas relativamente à interpretação e aplicação das normas que conceberam o microssistema dos Juizados. Entre os principais aspectos que despertaram – e ainda suscitam – celeumas, encontra-se, certamente, a competência cível dos Juizados Especiais Federais.

Portanto, é de alto interesse teórico e pragmático – e bem se conforma à finalidade deste estudo coletivo – revisitar o tema, agora, mais de dez anos após o início da vigência da Lei 10.259/01, a fim de se esclarecer o atual estado da interpretação dos operadores do Direito no que respeita à competência dos Juizados Especiais Federais, tanto na perspectiva doutrinal quanto na jurisprudencial.

Por esse motivo, optou-se por abordar o tema a partir de um olhar panorâmico, ou seja, ao invés de se privilegiar um único aspecto específico, objetiva-se traçar os contornos dos critérios que determinam a competência dos Juizados Federais, de forma ampla e abrangente, conferindo destaque mais pormenorizado aos pontos que ainda suscitam maiores discussões na seara acadêmica ou judicial.

Nesse sentido, a partir dos elementos do processo (critérios normativos que estabelecem a competência jurisdicional para apreciar as demandas submetidas em juízo), elucida-se a competência em razão do critério pessoal, com atenção para as peculiaridades dos polos que as partes podem compor na relação processual. Na sequência, é enfrentado o critério da competência em razão do valor da causa, sem esquecer as diferentes nuances que

¹ Juiz federal de Ponta Grossa (PR), presidente da Associação Paranaense de Juizes Federais e diretor do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus). Mestre e doutor em Direito pela Universidade de Coimbra.

² Advogado. Pós-graduando em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de São Paulo. Pesquisador vinculado à Academia Brasileira de Direito Constitucional.

podem se apresentar na prática judicativa. Posteriormente, são explicadas as matérias e os procedimentos que, em virtude de suas características específicas, podem ou não ser submetidas aos Juizados Especiais Federais. Também se abordam as regras de competência para apreciação de mandados de segurança interpostos contra decisões proferidas nos Juizados Federais. Finalmente, deita-se atenção ao problema da determinação do foro competente (competência territorial) para processar e julgar uma causa sujeita ao Juizado Especial.

Para tanto, tendo em vista o objetivo de fornecer aos operadores do Direito um norte claro e seguro pelo qual possam se guiar na intrincada tarefa de determinar, no caso concreto, o juízo competente, dá-se ênfase especial aos posicionamentos dos Tribunais e Turmas Recursais e de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (TRU e TNU).

Ao final, em síntese conclusiva, são apresentadas sugestões de reformas legislativas acerca de regras de competência, embasadas na prática judicial nos últimos dez anos de Juizados Especiais Federais Cíveis.

1. O CARÁTER ABSOLUTO DA COMPETÊNCIA DE JUÍZO NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL (JEF)

Competência funcional consiste na distribuição e especificação das atribuições dos órgãos jurisdicionais, com vistas à otimização dos trabalhos judiciais³. A competência de juízo, em relação aos Juizados Especiais Federais, está condicionada ao requisito da menor complexidade, disposta na Constituição e definida em lei, primordialmente, para as causas de valor econômico reduzido.

Assim, no âmbito dos Juizados Especiais, as partes não têm disponibilidade para escolher, de acordo com suas vontades, a competência de juízo do Juizado Especial. A competência de juízo que tenha por fundamento a matéria (menor complexidade, definida pelo legislador ordinário pelo parâmetro de sessenta salários mínimos) é absoluta, em virtude da especialização de cada vara ou juízo.

Nota-se, portanto, que normalmente a competência em razão do valor não será uma competência de foro, mas de juízo. Encontrado o local onde o feito deve tramitar, consoante as regras gerais, o valor da causa determinará nesse foro o juízo competente.

³ MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**: teoria geral do processo civil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 179.

Nesse sentido, foi editado o artigo 3º, § 3º, da Lei 10.259/01, completando a obrigatoriedade do juízo do Juizado Especial Federal, no foro onde estiver instalado. Embora o artigo citado refira-se a foro, o faz apenas para acentuar que, havendo nele Juizado Federal, a competência lhe pertence de modo absoluto. Por consequência, em princípio, se a causa for de valor inferior a sessenta salários mínimos, a competência é do Juizado; caso contrário, será da Vara Federal.

2. A COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS EM RAZÃO DO CRITÉRIO PESSOAL

A competência do Juizado Especial Federal em razão da pessoa deve ser analisada sob dois aspectos. Primeiramente, a competência da Justiça Federal em razão do critério pessoal (CF/88, art. 109, I)⁴, isto é, de acordo com as regras gerais da competência da Justiça Federal⁵. Em segundo lugar, a competência deve ser verificada em virtude da posição ocupada pelas partes na relação processual.

No último caso, o artigo 6º da Lei 10.259/01⁶ prescreve quais as pessoas que podem ser partes no Juizado Especial Federal, assim como o polo que podem integrar. O dispositivo estabelece um pressuposto processual subjetivo de validade⁷, o qual não se deve confundir com legitimidade para a causa, consistente em uma das condições da ação⁸.

A competência, tal como a capacidade de ser parte, são pressupostos processuais subjetivos de validade da relação processual. A capacidade para ser parte influencia indiretamente na definição da competência em razão da pessoa nos processos dos Juizados Especiais Federais, assim como ocorre nas lides de competência da Justiça Federal, conforme a definição constitucional.

Acrescenta-se à competência em razão da pessoa o critério da posição ocupada por ela na relação processual. No texto da Lei 10.259, o polo ativo é restringido às pessoas físi-

⁴ **Art. 109.** Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

⁵ Conforme já aclarou César Bochenek em: **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004

⁶ **Art. 6º.** Podem ser partes no Juizado Especial Federal Cível: I – como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996; II – como rés, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais.

⁷ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001**. São Paulo: RT, 2002. p. 177-178.

⁸ ARRUDA ALVIM. **Manual de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 1. p. 521.

cas, às microempresas e às empresas de pequeno porte⁹, assim como o polo passivo às pessoas detentoras de foro privilegiado da Justiça Federal (União, autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais). Impende, assim, analisar referidas pessoas, bem como saber se o rol do artigo 6º é taxativo ou meramente exemplificativo.

2.1 Pessoas autorizadas a integrar o polo ativo da relação processual

Conforme o artigo 6º da Lei 10.259/01, podem estar em juízo no polo ativo as pessoas físicas, as microempresas e as empresas de pequeno porte.

Ainda que não haja previsão legal expressa, discute-se se é possível a ampliação do elenco das pessoas listadas pelo artigo 6º da Lei 10.259/01. Determinada corrente defende que há possibilidade, mediante interpretação extensiva, de acordo com objetivos do microsistema dos Juizados, especialmente para a facilitação do acesso à Justiça aos hipossuficientes. Demonstrada essa condição, as associações e as sociedades civis sem fins lucrativos, as cooperativas e os sindicatos, que têm índole e constituição muito próximas das microempresas e empresas de pequeno porte, poderiam ajuizar suas demandas no Juizado Especial Federal.

Contudo, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu pela incompetência do Juizado Especial para processar e julgar causas em que o polo ativo era composto por associação civil com fins lucrativos e por sociedade civil sem fins lucrativos de fins filantrópicos¹⁰. Ademais, é vedado a qualquer desses entes ajuizar ação como substituto processual na defesa de direito individual homogêneo de associados e representados¹¹.

No Juizado Estadual somente as pessoas físicas capazes podem ser parte. Por outro lado, a Lei 10.259/01 não distingue entre pessoas capazes ou incapazes. Isto se deve, em grande medida, ao caráter das causas de competência da Justiça Federal, especialmente as previdenciárias, nas quais grande número de pessoas incapazes – ou mesmo com dificuldades de locomoção (idosos com limitações físicas) – pleiteia seus direitos.

⁹ Assim, o STJ declarou incompetente o Juízo Federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Estado de São Paulo, em conflito negativo com o Juizado Especial Federal, pois a demanda, ainda que com valor inferior a sessenta salários mínimos, tinha sido ajuizada pela Caixa Econômica Federal (STJ, 2ª S. CC 106.042/SP, Rel. Paulo Furtado (Desembargador convocado do TJ/BA), j. em 26.08.2009, DJe 15.09.2009). No mesmo sentido, mas agora com o polo ativo integrado por sociedade empresária que não consistia em microempresa ou empresa de pequeno porte: STJ, 1ª S. CC 94.985/DF, Rel. Mauro Campbell Marques, j. em 26.08.2009, DJe 04.09.2009.

¹⁰ STJ, 1ª S. CC 103.206/DF, Rel. Castro Meira, j. em 25.03.2009, DJe 20.04.2009.

¹¹ STJ, 3ª S. CC 88.483/MG, Rel. Maria Thereza de Assis Moura, j. em 27.02.2008, DJe 14.03.2008.

Não obstante, a ausência do incapaz, desde que representado por advogado ou representante judicial, nos termos do artigo 10 da Lei 10.259/01, não traz qualquer prejuízo ao processo, porque tais pessoas estão autorizadas a conciliar, transigir ou desistir, conforme o parágrafo único do mesmo artigo¹². Em outras palavras, qualquer pessoa física pode ser autora nos Juizados Especiais Federais.

A Lei dos Juizados Estaduais veda que o preso seja parte nas demandas cíveis. Mais uma vez, não ocorre o mesmo em relação ao Juizado Especial Federal, porquanto a proibição não consta expressamente da Lei 10.259/01. Além disso, o preso pode designar, por escrito, representante judicial para a causa, sem a obrigatoriedade de ser advogado, com poderes de conciliação, transação e desistência, segundo o *caput* do artigo 10. Inexiste, também, necessidade do comparecimento pessoal à audiência, sendo possível designar representante para o ato¹³.

Por outro lado, caso seja necessária, por exemplo, uma perícia médica no preso e não houver meios de realizá-la em razão da grande distância entre a sede do Juizado Especial Federal e o cárcere, possivelmente o feito deva ser remetido à vara federal comum para o prosseguimento, visto que a perícia tornou complexa a causa. É aceitável, entretanto, na prática judiciária, a realização do ato mediante carta precatória, assim como a oitiva de testemunhas em causas de competência dos Juizados Federais.

O artigo 6º, I, estabeleceu que as microempresas e as empresas de pequeno porte podem ser autoras no Juizado Federal (no mesmo sentido, o artigo 74 da Lei Complementar 123/06)¹⁴. De acordo com a definição da Lei Complementar 123/06, microempresa é a sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e empresa de pequeno porte é a sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

¹² SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados Especiais Federais: aspectos cíveis e criminais**. Blumenau: Acadêmica, 2002. p. 36.

¹³ SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados Especiais Federais: aspectos cíveis e criminais**, p. 36.

¹⁴ **Art. 74.** Aplica-se às microempresas e às empresas de pequeno porte de que trata esta Lei Complementar o disposto no § 1º do art. 8º da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, e no inciso I do caput do art. 6º da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, as quais, assim como as pessoas físicas capazes, passam a ser admitidas como proponentes de ação perante o Juizado Especial, excluídos os cessionários de direito de pessoas jurídicas.

Em alguns Estados da Federação, o Ministério Público Federal preconiza que precisa ser intimado nos processos que envolvam interesse individual de idosos, com fundamento no artigo 77 do Estatuto do Idoso¹⁵. O Superior Tribunal de Justiça, porém, entende que o ente ministerial somente deve intervir se houver um interesse coletivo de idosos na demanda¹⁶.

2.2 Pessoas desautorizadas a integrar o polo ativo da relação processual

Há exceções para a propositura de ações por pessoas físicas nos Juizados Federais. Aplica-se subsidiariamente o artigo 8º, § 1º, da Lei 9.099/95, que não permite o ajuizamento de demandas aos cessionários de direito de pessoas jurídicas, salvo se a cessão de direitos for oriunda de microempresa ou empresa de pequeno porte.

Essa ressalva foi de bom alvitre, porquanto afastou a possibilidade de manobras formalmente lícitas para a utilização do Juizado na defesa de interesses de pessoas jurídicas. A exclusão das pessoas físicas cessionárias de créditos de sociedades e demais pessoas jurídicas (com ou sem personalidade) justifica-se como medida de combate às possíveis fraudes perpetradas por pessoas naturais que, embora em nome próprio, com fundamento na cessão, poderiam defender seus interesses nos Juizados Especiais, valendo-se, entre outros benefícios, da gratuidade e da inexistência de sucumbência em primeiro grau de jurisdição¹⁷.

As pessoas físicas podem propor ação no Juizado Especial Federal nos casos de legitimação ordinária, defendendo em juízo seus direitos em nome ou interesse próprio, ou seja, quando há coincidência entre legitimação de direito material e a legitimidade para estar em juízo.

É igualmente vedada a propositura de ações por pessoas físicas na qualidade de legitimados extraordinários, na medida em que os Juizados foram criados para a solução de litígios individuais de menor complexidade. Portanto, não se coadunam também com a defesa de direitos da coletividade, em que o autor defende em nome próprio o direito da coletivi-

¹⁵ **Art. 77.** A falta de intervenção do Ministério Público acarreta a nulidade do feito, que será declarada de ofício pelo juiz ou a requerimento de qualquer interessado.

¹⁶ Assim, por exemplo: STJ, 2ª T. AgRg no AREsp 115.629/MG, Rel. Mauro Campbell Marques, j. em 22.05.2012, DJe 29.05.2012.

¹⁷ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais:** comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002. p. 183.

dade. Nesse sentido, estão excluídas da competência dos Juizados Federais as ações populares, sendo desnecessária a menção do artigo 3º, § 1º, I, da Lei 10.259/01.

A execução fiscal é um procedimento especial para cobrança de dívida ativa, tributária ou não tributária, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias. Não poderão, entretanto, ser parte exequente no Juizado Federal, pois esse polo apenas pode ser ocupado pelas pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte.

A ação de improbidade é ajuizada pelo Ministério Público Federal em defesa da coletividade, e não no interesse individual do autor da demanda. Ademais, mesmo que se admitisse a propositura dessa ação por uma pessoa física, seria em caráter de substituição processual. Portanto, a ação de improbidade está excluída da competência do Juizado Federal.

Nada dispõe a Lei 10.259/01 sobre a representação em juízo dos entes despersonalizados. O artigo 12 do Código de Processo Civil prevê a capacidade processual do espólio, condomínio, herança jacente ou vacante e a sua representação pelo inventariante, administrador ou síndico e curador, respectivamente. Em princípio, não poderia o representante ser autor no Juizado, pois a representação em juízo é realizada por pessoa física que age em nome e por conta do representado, e seus atos apenas por ele se aproveitam.

Não obstante, a jurisprudência tem ampliado a competência dos Juizados Especiais Federais, assentando que o elenco do artigo 6º da Lei 10.259/01 não é taxativo. Isto porque o princípio norteador dos Juizados é a celeridade na solução dos litígios de menor potencial econômico. Por isto, essa corrente majoritária propugna que o critério da expressão econômica da lide deve preponderar sobre o da natureza das pessoas no polo ativo na definição da competência do juizado especial federal cível.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a competência para processar ação de cobrança inferior a sessenta salários mínimos, ajuizada por condomínio é de competência do Juizado Especial Federal¹⁸.

Quanto ao espólio, parece mais tranquila a tese de sua admissão no polo ativo dos Juizados Federais. Assim é que o Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento sobre

¹⁸ STJ, 2ª S. AgRg no CC 80.615/RJ, Rel. Sidnei Beneti, j. em 10.02.2010, DJe 23.02.2010. STJ, 2ª S. AgRg no CC 88.280/RJ, Rel. Sidnei Beneti, j. em 10.02.2010, DJe 23.02.2010.

a questão, afirmando que a participação do espólio, como autor, não retira a competência do Juizado Especial Federal Cível¹⁹.

Nessa linha jurisprudencial ampliativa, em razão, especialmente, da expressão econômica do feito e da similitude na constituição e nos fins das pessoas jurídicas já admitidas, as cooperativas e as sociedades civis, desde que seus faturamentos se enquadrem nos limites impostos às microempresas ou empresas de pequeno porte, também podem ajuizar ações nos Juizados Federais. Ademais, o artigo 1º da Lei 12.126/09 conferiu legitimidade às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), para integrar o polo ativo em ações dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais. Portanto, levando em conta uma interpretação sistemática, e em sintonia com os critérios orientadores dos Juizados Especiais e as finalidades legislativas, entende-se que tais entes também ganharam legitimidade ativa nos Juizados Especiais Federais.

É importante lembrar, ainda, a impossibilidade, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, de se formular pedido contraposto, pois isto implicaria modificar a condição de réus das pessoas referidas no artigo 6º, II, da Lei 10.259/01.

Finalmente, as pessoas jurídicas de direito público externo não podem ser autoras no Juizado Federal. As causas de competência da Justiça Federal que envolvam Estados estrangeiros ou organismos internacionais (art. 109, II e III, da Constituição) não poderão ser ajuizadas no Juizado Especial em razão da restrição do artigo 6º, I. Portanto, faz-se desnecessária a exclusão do artigo 3º, § 1º, I, da Lei 10.259/01²⁰.

2.3 Pessoas autorizadas a integrar o polo passivo da relação processual

Podem ser réus no Juizado Especial Federal a União²¹, as autarquias²², as fundações públicas²³ e as empresas públicas federais²⁴, de acordo com o artigo 6º, II, da Lei 10.259/01.

¹⁹ STJ, 1ª S. CC 97.522/SP, Rel. Francisco Falcão, j. em 13.05.2009, DJe 25.05.2009. STJ, 1ª S. CC 104.151/SP, Rel. Castro Meira, j. em 22.04.2009, DJe 04.05.2009.

²⁰ ZAVASKI, Teori Albino. Juizados especiais cíveis – competência. In: **Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos**. 2002. Brasília: Bárbara Bela, 2002. p. 147-177, p. 141.

²¹ “A União pode atuar de duas formas distintas: internamente, com autonomia, entendida como a pessoa jurídica de direito público interno, e, nesse caso, as suas demandas são de competência da Justiça Federal. Externamente, com soberania, na qualidade de pessoa jurídica de direito público externo, nas relações internacionais com outros Estados. Nesse caso, eventuais conflitos de interesses são decididos na esfera internacional e a Justiça Federal não detém competência para processar e julgar tais demandas.” (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 296-297).

Somam-se a estas, ainda, os conselhos de fiscalização profissional²⁵, por sua natureza jurídica de autarquias federais.

Há precedente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no sentido de que, em caso de litisconsórcio passivo necessário, se o valor da causa for de até sessenta salários mínimos, a pessoa física poderá integrar o polo passivo em qualquer hipótese²⁶. Há uma tendência, assim, de ampliar a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis para abranger todos os casos em que exista litisconsórcio passivo necessário entre uma das pessoas enumeradas no artigo 6º, II, da Lei 10.259/01 e quaisquer outras (físicas ou jurídicas), desde que o valor da causa esteja dentro do limite de sessenta salários mínimos²⁷.

Em linhas gerais, para fins de determinação da competência da Justiça Federal, a União estará presente nas lides que envolvam: os seus bens; os serviços públicos prestados; os servidores públicos, desde o ingresso, a remuneração, a aposentadoria, até eventual responsabilidade civil; agentes políticos e seus atos; a administração federal; instituição, arrecadação e aplicação de tributos federais; além das demais causas constantes das previsões constitucionais.

²² Atualmente, existem mais de 155 autarquias federais, destacando-se o INSS e as agências reguladoras entre os maiores litigantes. As autarquias são “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa” (MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 160). Podem ser criadas pelos respectivos entes políticos; e as criadas pela União são consideradas autarquias federais. O artigo 5º do Decreto-lei 200/67 definiu autarquia como um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

A definição, contudo, é bastante controversa e deixa de fazer referência ao traço mais importante dessas pessoas: a personalidade jurídica de Direito Público. É precisamente por serem pessoas de Direito Público que as autarquias podem titularizar interesses públicos e atividades públicas, e não apenas as desenvolverem, como ocorre com as empresas públicas, que, enquanto entes privados, não titularizam tais atividades.

²³ As fundações públicas federais, constituídas pelo patrimônio da União – especificadamente afetado aos fins a que se destina –, são equiparadas às autarquias federais para efeito da competência da Justiça Federal.

Nessa senda é o entendimento dominante na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista a gestão do interesse público. Registram-se, contudo, opiniões contrárias, na medida em que não houve menção expressa das demais pessoas jurídicas no artigo 109, I, da Constituição. No entanto, essa equiparação às entidades autárquicas resulta da análise de outros dispositivos constitucionais e da própria natureza, finalidades e objetivos dessas pessoas jurídicas. Entre as principais fundações públicas, podem ser citados o IBGE, o IPEA e a FUNAI.

²⁴ As empresas públicas federais integram a administração pública federal. Trata-se de pessoa jurídica com personalidade de direito privado, “mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal” (MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 187).

²⁵ Os conselhos de fiscalização profissional prestam serviço público descentralizado, específico e típico da administração pública federal. Portanto, equiparam-se às autarquias federais, embora se sujeitem a um regime todo peculiar. Essa compreensão decorre da interpretação dos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição, que determinam a competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Em síntese, os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, justamente por exercerem atividade típica da Administração na fiscalização do exercício profissional, titularizando poder de polícia por outorga do Estado, o qual é indelegável a particulares, sobretudo em razão da discricionariedade, coercibilidade e autoexecutoriedade de que devem ser dotados os atos no exercício desse poder (PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. *Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional*. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Conselhos de fiscalização profissional. Doutrina e jurisprudência**. São Paulo: RT, 2001. p. 31-63).

²⁶ TRF4, 2. S. CC 2004.04.01.057369-5/PR. Rel. Edgard Lippmann Júnior. Unânime. DJU 13.04.2005.

²⁷ Nesse sentido: STJ, 2ª S. CC 73.000/RS, Rel. Nancy Andrighi, j. em 08.08.2007, DJ 03.09.2007, p. 115. Desde que, para além do polo ativo ser composto pela União, autarquia, fundação e/ou empresa pública federal, e do valor da causa ser inferior a sessenta salários mínimos, a causa não seja uma daquelas expressamente elencadas nos incisos do § 1º, do

Nessa linha intelectual, a pessoa física poderá, por exemplo, na hipótese de desdobramento do benefício de pensão por morte ou discussão quanto à legitimidade exclusiva para percebê-lo, igualmente integrar o polo passivo, uma vez que se configura litisconsórcio passivo necessário com o INSS²⁸.

3. A COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS EM RAZÃO DO CRITÉRIO DO VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA

A Constituição Federal de 1988 determina a competência dos Juizados Federais para as causas de menor complexidade. O legislador ordinário, para densificar esse conceito, limitou, no artigo 3º da Lei 10.259/01²⁹, a competência do Juizado Especial Federal para as causas cujo valor não ultrapasse sessenta salários mínimos.

A adoção desse critério consiste em uma política legislativa que toma em consideração, especialmente, fatores de riscos governamentais (como a possibilidade de transação dos procuradores ou os pagamentos de quantias de pequeno valor)³⁰, independentemente de critérios científicos ou acadêmicos. Destarte, se a competência em razão do valor é relativa no Código de Processo Civil (art. 111), o mesmo não se pode dizer no que respeita aos Juizados. Sustentar tal entendimento implicaria a utilização de dois procedimentos distintos, com vantagens ou desvantagens para as partes, privilegiando aqueles em melhores condições financeiras e técnicas em detrimento dos hipossuficientes quanto às escolhas da forma de litigação em juízo.

Além disso, o tipo de procedimento processual é matéria de ordem pública, estabelecida de acordo com o interesse público, e não pode ficar ao alvedrio dos interessados como se fosse um jogo no qual se escolhem as melhores opções de acordo com momento³¹.

Para conferir operacionalidade a esse critério de competência, as leis processuais definem os parâmetros de aferição do valor da causa, devendo-se atender ao valor econômico

artigo 3º, da Lei nº 10.259/2001. No mesmo sentido, para as ações de fornecimento de medicamentos: STJ, 1ª S. CC 107.369/SC, Rel. Luiz Fux, j. em 28.10.2009, DJe 19.11.2009.

²⁸ Conforme, por exemplo: TRF4, 3ª S. CC 2006.04.00.009033-7, Relator João Batista Pinto Silveira, DJ 26.07.2006.

²⁹ **Art. 3º.** Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

³⁰ ALVIM, José Eduardo Carreira. **Juizados Especiais Federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 16-17.

³¹ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Juizados especiais cíveis: inconstitucionalidades, impropriedades e outras questões pertinentes. **Genesis**, Curitiba, n. 1, jan./abr. 1996, p. 191-192.

da pretensão deduzida a juízo³². Assim, ao propor a ação, a parte autora deverá demonstrar na petição inicial o valor correspondente ao conteúdo econômico pretendido, observando as regras dos artigos 258 a 260 do Código de Processo Civil, bem como o artigo 3º, § 2º, da Lei 10.259/01.

No entanto, compete aos Juizados Especiais Federais processar e julgar demandas que gerem efeitos apenas no plano jurídico, sem interferência no plano factual (ações declaratórias e constitutivas). Nesses casos, mesmo que o pedido não tenha conteúdo econômico imediato, o valor da causa deve ser atribuído.

Tratando-se de ação declaratória, o valor deve corresponder ao proveito econômico pretendido na demanda, ou seja, à vantagem financeira que terá o autor com o acolhimento do pedido. Existindo conteúdo econômico delimitado, não é possível atribuir por estimativa o valor da causa na ação declaratória. Caso o benefício econômico delimitado não possa ser evidenciado de imediato, não haja conteúdo econômico ou não seja possível constatar desde logo a sua quantia, é lícito ao autor estimar o valor da causa³³.

O artigo 259 do CPC estabelece o modo pelo qual se atribui o valor da causa em alguns casos. Geralmente, ele corresponderá à soma dos pedidos (principais) com os acessórios, devidamente atualizado (corrigido monetariamente, acrescido dos juros legais e eventual multa a incidir) à data do ajuizamento da ação³⁴.

O pedido deve ser certo e determinado, e a sentença deve ser líquida. O artigo 14, § 2º, da Lei 9.099/95³⁵, todavia, admite a propositura de ações com pedidos ilíquidos se o conteúdo econômico não for apurado de início, hipótese em que o autor tem conhecimento do fato ou ato que violou seu direito, mas não pode, em um primeiro momento, quantificar o valor da obrigação.

Assim, se o autor formular pedido genérico, deve ter plena consciência de que o valor dado à causa na data de ajuizamento da ação não poderá ser superior ao limite de compe-

³² SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. Valor da causa nos juizados especiais federais. **Ajufe** – Direito Federal, Niterói, n. 71, p. 95, jul./set. 2002.

³³ Há jurisprudência no sentido de que, não sendo possível aferir de imediato o benefício econômico pretendido, é lícito ao autor estimar o valor da causa TRF4, 3ª S, CC 2003.04.01.003272-2/SC – Rel. Néfi Cordeiro – j. em 29.05.2003 – DJ 09.07.2003, p. 206.

³⁴ Enunciado 39 dos Juizados Especiais Estaduais: “Em observância ao artigo 2º da Lei 9.099/95, o valor da causa corresponderá à pretensão econômica objeto do pedido”.

³⁵ **Art. 14.** O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado. **§ 1º** Do pedido constarão, de forma simples e em linguagem acessível: I – o nome, a qualificação e o endereço das partes; II – os fatos e os fundamentos, de forma sucinta; III – o objeto e seu valor. **§ 2º** É lícito formular pedido genérico quando não for possível determinar, desde logo, a extensão da obrigação.

tência, sob pena de ser declarada a incompetência do juízo, em qualquer tempo e grau de jurisdição (matéria de ordem pública), exceto se houver renúncia prévia, por escrito, ao excedente do direito disponível.

Há de se ressaltar, obviamente, que as parcelas vencidas no curso do feito, incluindo os juros moratórios, a correção monetária e os demais consectários legais, estão incluídas no valor final da condenação e poderão superar o valor de sessenta salários mínimos. Nessa hipótese, a parte autora poderá, em sede de execução, renunciar pela segunda vez, agora em relação ao valor fixado em sentença transitada em julgado que supere o limite legalmente estabelecido, com a finalidade de poder receber o pagamento mediante requisição de pequeno valor (RPV) no prazo de sessenta dias; ou então submeter-se ao procedimento do precatório (§ 4º do art. 17 da Lei 10.259/01)³⁶. Em outras palavras, o valor da condenação pode ser superior a sessenta salários mínimos, nos termos do artigo 17 da Lei 10.259/01.

É de alto interesse prático lembrar que o valor da causa não pode ficar sujeito ao arbítrio do autor, obrando calculadamente para escolher o procedimento e o juízo competente. Ter-se-ia o perigo, nesses casos, de a parte autora maliciosamente minorar ou majorar o valor que efetivamente deveria ser atribuído à causa, para gozar da celeridade da tramitação de processos dos Juizados Especiais ou dos recursos e vantagens do procedimento ordinário. Assim, se a parte ré entender incorreto o valor conferido à causa, ela poderá impugná-lo. Por outro lado, compete ao juiz federal que receber a ação verificar, de ofício, antes de declinar da competência para o Juizado Especial, se o benefício econômico pretendido pelo autor corresponde ao valor dado à causa³⁷.

A lei não regulou expressamente a forma de impugnação ao valor da causa no âmbito dos Juizados Especiais. Apenas possibilitou à parte ré apresentar toda forma de defesa na contestação (art. 30 da Lei 9.099/95). Todavia, não há como excluir o incidente processual da esfera dos Juizados, a despeito de ser processado em autos separados, tal como ocorre no Código de Processo Civil. Assim, ele poderá ser suscitado na defesa processual ou em petição apartada. O juiz deve decidir de imediato o incidente, antes de iniciar as fases seguintes do procedimento, exceto se não dispuser de todos os elementos necessários.

Por outro lado, o juiz tem o dever de verificar de ofício o valor atribuído à causa, e, se for o caso, indicar qual o rito procedimental a ser adotado. Se o valor real exceder o limite

³⁶ TNU, Proc. 2008.70.95.00.1254-4, por unanimidade, Rel. Juiz Federal Cláudio Roberto Canata.

³⁷ STJ, 2ª S. CC 90.300/BA, Rel. Humberto Gomes de Barros, j. em 14.11.2007, DJ 26.11.2007, p. 114.

legal, o Juizado é incompetente e o juiz deve, a princípio, extinguir o processo sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 51, II, da Lei 9.099/95. Todavia, na prática judiciária, muitos juízes remetem os autos (quando físicos) ou os encaminham (quanto eletrônicos) aos juízos competentes, com fulcro no artigo 113, § 2º, do Código de Processo Civil, e a fim de evitar maiores prejuízos e despesas para a parte autora.

Impende destacar, contudo, que as prestações vincendas e demais verbas a incidir no curso do processo não terão o condão de modificar o valor atribuído à causa, aferido no momento do ajuizamento da ação. O mesmo se diga do aumento do salário mínimo em data posterior ao ajuizamento da ação. A competência do Juizado Especial Federal é limitada para as ações em que o valor da causa não ultrapassar sessenta salários mínimos. O valor a ser considerado, no entanto, para fins de competência do Juizado é o valor do salário mínimo nacional no dia do ajuizamento da ação³⁸.

Aspecto controvertido diz respeito às interpretações em torno da apuração do valor da causa quando a pretensão versar sobre prestações vencidas e vincendas. No início dos Juizados Especiais Federais havia quatro correntes com entendimentos distintos. A primeira preconizava que se devem somar às prestações vencidas mais doze vincendas³⁹. Outra levava em conta apenas as prestações vencidas, desconsiderando as vincendas, que somente seriam tomadas em consideração se o pedido se circunscrevesse a elas⁴⁰. Uma terceira corrente, ainda, desconsiderava as prestações vencidas, tomando somente as doze prestações vincendas⁴¹. Uma última propugnava a inaplicabilidade da regra do artigo 260 do CPC, levando em conta isoladamente o valor das prestações vencidas e das vincendas⁴².

Insta pacificar uma posição clara, porquanto o valor da causa deva ser aferido de modo uniforme para todas as demandas, na medida em que define a competência do Juizado ou da vara federal comum. Isto é, caso se adote mais de uma forma para a determinação do valor da causa, ter-se-ia mais de um juízo competente. De outro lado, não é possível que

³⁸ Enunciado 15 do FONAJEF: “Na aferição do valor da causa, deve-se levar em conta o valor do salário mínimo em vigor na data da propositura de ação”. Enunciado 50 dos Juizados Especiais Estaduais: “Para efeito de alçada, em sede de Juizados Especiais, tomar-se-á como base o salário mínimo nacional”.

³⁹ TRF4, 3ª S. CC 2.379, Rel. Tadaaqui Hirose, j. em 11.09.2002, DJ 09.10.2002, p. 571, e TRF4, 3ª S. CC 2002.04.01.03.4343-7/SC, Rel. Néfi Cordeiro, j. em 09.10.2002.

⁴⁰ Turma Recursal de Santa Catarina – Florianópolis – Recurso contra Sentença 2002.72.05.0504.58-0 – Rel. Ricardo Teixeira do Valle Pereira – j. em 10.09.2002.

⁴¹ Conforme explicou SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. Valor da causa nos juizados especiais federais. *Ajufe: Direito Federal*. Niterói, n. 71, jul./set. 2002, p. 98-99.

⁴² Nesse sentido: TRF4, 3ª S. CC 2.280, Rel. Luciane Amaral Corrêa, j. em 14.08.2002, DJ 04.09.2002, p. 667.

a parte autora escolha o modo de aferição do valor da causa e, em consequência, a competência para o julgamento da ação.

O artigo 260 do Código de Processo Civil prescreve acerca do valor da causa quando o pedido incluir prestações vencidas e vincendas. Egas Moniz de Aragão elucida essa regra ao afirmar que, “para o caso de serem pedidas, simultaneamente, prestações vencidas e vincendas”, devem ser somadas “as prestações vencidas e vincendas, em ambas aplicadas as regras acima indicadas, ou seja, toma-se o valor integral das prestações vencidas e pedidas e a ele se adiciona o das vincendas – todas, se por prazo igual ou inferior a um ano e uma anuidade se o prazo for superior”⁴³.

Em se tratando de prestações vencidas, o valor da causa consiste na soma de todas as prestações que se venceram até o ajuizamento da ação. Tratando-se de prestações vencidas e vincendas, por outro lado, o valor da causa é encontrado com o somatório dos valores das prestações vencidas mais os valores de doze prestações vincendas. É esta a regra geral que deve ser observada no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, conforme se depreende até mesmo do artigo 3º, § 2º, da Lei 10.259/01: “quando a pretensão versar sobre obrigações”⁴⁴ vincendas, para fins de competência do Juizado Especial, a soma de doze parcelas não poderá exceder o valor referido no art. 3º, *caput*”⁴⁵.

Assim, em resumo, se o pedido se referir a prestações vencidas e vincendas, o valor da causa deve ser a soma das prestações vencidas mais as vincendas até o limite de doze parcelas; se o pedido abranger somente prestações vencidas, o valor da causa é a sua soma; se o pedido versar apenas sobre as prestações vincendas, o valor da causa consistirá na soma de doze parcelas.

Para fins de fixação da competência dos Juizados Especiais Federais, é possível a renúncia parcial expressa sobre as parcelas das prestações vencidas e vincendas, consideradas na data do ajuizamento da ação, até o limite do valor da causa permitido. Na esfera dos Juizados Especiais Federais, é pacífico que não se permita renúncia tácita (Enunciado 17 da Turma Nacional de Uniformização e o Enunciado 16 do Fonajef).

⁴³ ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 2, p. 428-429.

⁴⁴ “Existe uma atecnia neste artigo, ao falar em obrigações vincendas, porque, se as obrigações forem realmente vincendas, não podem ser objeto de exigência em sede judicial, nem perante os juizados especiais. A referência feita pelo texto a ‘obrigações vincendas’ deve soar como ‘prestações vincendas’, ou seja, a obrigação consta de prestações vencidas e prestações que se vencerão no curso do processo (prestações vincendas).” (ALVIM, José Eduardo Carreira. **Juizados especiais federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.19)

⁴⁵ Assim decidiu o STJ: 3ª S. AgRg no CC 103.789/SP, Rel. Laurita Vaz, j. em 24.06.2009, DJe 01.07.2009.

Nesse sentido, ainda, destaca-se o Enunciado 17 do Fonajef⁴⁶, segundo o qual “não cabe renúncia sobre parcelas vincendas para fins de fixação de competência nos Juizados Especiais Federais”. Vale lembrar que a renúncia consiste em um instituto de direito material, utilizado para renunciar a direitos disponíveis. Ora, parcelas vincendas ainda não estão disponíveis e, assim, não haveria possibilidade de renúncia em relação a elas.

Questão interessante ocorre na prática judicial quando, na data do ajuizamento da ação, não for aferido o valor da causa, nem houver renúncia expressa ao valor excedente, e, no momento da prolação da sentença, verificar que o valor, na altura do ajuizamento da demanda, supera o limite de sessenta salários mínimos. Uma solução verificada é a possibilidade de o autor ser intimado para informar se renuncia ao excedente ou prefere a remessa dos autos para a vara federal comum. Essa atitude encontra amparo na efetividade da prestação jurisdicional e na economia processual. Entretanto, inexistente impeditivo legal ao juiz para extinguir o processo sem resolução do mérito ou encaminhar os autos ao juízo competente, em face da previsão legal da competência absoluta em razão do valor da causa (sessenta salários mínimos).

Por outro lado, proferida a sentença, se for constatado que o valor da condenação, no momento do ajuizamento da demanda, não superava o limite permitido, mas que, uma vez somadas as parcelas vencidas durante o processo, foi excedido o teto legal, descabe intimação para renúncia, porquanto o valor da causa, para fins de delimitação de competência dos Juizados Especiais Federais, é calculado na ocasião do ajuizamento da ação. O que pode ocorrer, nessa hipótese, é a renúncia ao excedente a sessenta salários mínimos para que o pagamento se proceda mediante requisição de pequeno valor (RPV), e não por meio do regime de precatório.

Essa linha de inteligência está de acordo com o artigo 17, § 4º, da Lei 10.259/01⁴⁷, que prevê a possibilidade de a sentença estabelecer valor superior ao limite do Juizado. Nesse caso, conforme sustentado, a parte autora poderá exercer o seu direito de renunciar ao va-

⁴⁶ FONAJEF – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – consiste em um evento promovido anualmente pela Ajufe desde 2004, cujo objetivo é discutir temas, sistemáticas e soluções para aprimorar o funcionamento dos juizados especiais federais, a partir do debate radicado na experiência concreta dos juizes federais que atuam nesses órgãos da Justiça Federal. Disponível em: <www.ajufe.org.br>.

⁴⁷ **Art. 17, § 4º:** “Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á sempre por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista”.

lor excedente para receber por meio de requisição, ou então receber a quantia total da condenação por meio de precatório⁴⁸.

Questão atual se relaciona com a possibilidade ou não da cumulação objetiva de pedidos e de ações e o consequente valor a ser atribuído à causa. No processo civil tradicional, a cumulação de pedidos num único processo é admitida, ainda que entre eles não haja conexão, desde que observados os seguintes requisitos: que os pedidos sejam compatíveis entre si; que seja competente para conhecer deles o mesmo juízo; que seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento⁴⁹.

Diante da competência absoluta em razão do valor, e para assegurar a competência do Juizado Especial Federal, os pedidos, nesse âmbito, em regra, são formulados em ações distintas, que podem ser distribuídas a juízos diversos, sujeitando as partes a todas as consequências jurídicas decorrentes, inclusive às decisões conflitantes e contraditórias.

Portanto, não se aplica subsidiariamente o artigo 259, II, do Código de Processo Civil, conforme o qual o valor da causa, na hipótese de cumulação de pedidos, corresponde à soma dos valores de todos eles. Também é de se afastar o artigo 15 da Lei 9.099/95, que trata da possibilidade de formulação cumulada de pedidos, desde que sejam conexos e que a soma destes não ultrapasse o limite do Juizado⁵⁰.

Desse modo, no caso de cumulação de pedidos que tenham causas de pedir diversas, no Juizado Especial Federal, o valor da causa deve ser considerado individualmente em relação a cada pedido cumulado⁵¹. Isto significa que haverá, no mesmo processo, tantos valores de causa quanto for o número de pedidos.

Nos processos em que se configure litisconsórcio facultativo ativo ou passivo, encontra-se o valor da causa do mesmo modo que nos casos de cumulação de pedidos. Assim, cada litisconsorte é tratado perante a parte contrária de modo autônomo e individual, formando-se tantas relações processuais quantas forem as partes, ainda que formalmente exista apenas um processo. Por conseguinte, cada litisconsorte tem sua pretensão com um con-

⁴⁸ Turma Recursal de Santa Catarina – Florianópolis – Recurso contra Sentença 2002.72.08.001223-8 – Rel. Ricardo Teixeira do Valle Pereira – j. em 08.10.2002.

⁴⁹ Art. 292 do CPC.

⁵⁰ FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais**: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: RT, 2002. p. 117.

⁵¹ “A Turma, por unanimidade, entendeu que o limite de 60 (sessenta) salários mínimos referidos no art. 3º da Lei 10.259/01 deve ser considerado em relação a cada pedido formulado pelo autor, evitando a multiplicação de ações” (Turma Recursal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – Questão de Ordem VII).

teúdo econômico independente, que consistirá no valor da causa⁵². Logo, aqui também não haverá só um valor de causa, mas tantos quantos forem os litisconsortes.

Entretanto, descabe fracionar o pedido quando este ultrapassa o limite de sessenta salários mínimos. Tratar-se-ia de uma tentativa de fraudar o teto de valor dos Juizados, pois a parte autora dividiria o pedido em tantos quanto necessários para não excederem o permitido⁵³.

4. MATÉRIAS EXCLUÍDAS DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Diferentemente dos Juizados Especiais Estaduais, a competência material dos Juizados Especiais Federais não é estabelecida por inclusão, mas por exclusão (art. 3º, § 1º, da Lei 10.259/01)⁵⁴.

Assim, tendo em vista a sua maior complexidade⁵⁵, não são processadas e julgadas pelo Juizado Federal Cível as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e município ou pessoa domiciliada no País (art. 109, II, da Constituição), nem as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (art. 109, III, da Constituição)⁵⁶. Na mesma senda, são de maior complexidade as causas em que se disputam direitos e interesses indígenas (109, XI, da Constituição). Há aqui grande relevância histórica, cultural e social, cabendo ao Estado igualar as condições do exercício do direito de acesso ao Judiciário.

Impende sublinhar a desnecessidade da previsão expressa de certas exceções, em face das limitações que a Lei estabelece para a composição dos polos processuais. Assim, por exemplo, execução fiscal é promovida pela União e suas autarquias, que não podem ser au-

⁵² “A Turma, à unanimidade, entendeu que a presença de litisconsortes ativos facultativos faz com que o valor de alçada seja apurado em relação a cada litisconsorte” (Turma Recursal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – Questão de Ordem VI). Nesse sentido, também, o STJ, 1ª S., no AgRg no CC 104.714/PR, Rel. Herman Benjamin, j. em 12.08.2009, DJe 28.08.2009.

⁵³ Há precedente, nesse sentido, em caso de pedido de desaposentação, oriundo da 1ª Turma Recursal da Seção Judiciária do Paraná (Processo 201070 510071851/PR).

⁵⁴ § 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas: I – referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos; II – sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais; III – para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal; IV – que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

⁵⁵ ZAVASKI, Teori Albino. Juizados especiais cíveis – competência. In: **Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos**. 2002. Brasília: Bárbara Bela, 2002. p. 151.

⁵⁶ Assim também o STJ: 1ª S. CC 104.102/MA, Rel. Castro Meira, j. em 24.06.2009, DJe 01.07.2009.

toras nem exequentes no Juizado Federal. Igualmente, as ações de improbidade administrativa, em regra, são propostas pelo Ministério Público Federal, ou por outro substituto processual, jamais por pessoas físicas, microempresas ou empresas de pequeno porte. Ademais, o instrumento adequado para ajuizar a ação de improbidade é a ação civil pública, que é vedada no âmbito dos Juizados Especiais Federais pela incompatibilidade do procedimento.

Verifica-se, destarte, a vedação à defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos perante os Juizados Especiais Federais⁵⁷. Isto porque os direitos de tutela coletiva são defendidos em caráter de substituição processual, especialmente por meio de ação civil pública, excluída da competência dos Juizados também em razão da pessoa e do procedimento. Excepcionalmente, direitos individuais homogêneos poderão ser tutelados junto aos Juizados Federais, desde que individualmente postulados⁵⁸, pelo próprio titular, ou em litisconsórcio ativo facultativo⁵⁹. São as denominadas “ações de massa”, entendidas como aquelas que versam sobre pretensões análogas, de indeterminado número de cidadãos, como, por exemplo, as ações postulatórias de expurgos inflacionários ou revisões de valor de benefícios previdenciários.

Também não são processadas nem julgadas no Juizado Especial Federal as ações nas quais se disputem bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais, independentemente de sua destinação ou de seu valor. E não é relevante, para esse efeito, se as causas versam sobre relações jurídicas de direito pessoal (arrendamento, locações) ou de direito real (reivindicatórias e possessórias)⁶⁰. Tal escolha se justifica pela relevância dos bens públicos imóveis na consecução dos fins almejados pelo Estado. Tanto é assim que inexistente restrição quanto aos bens imóveis das empresas públicas federais, bem como aos móveis ou semoventes de qualquer entidade pública federal.

⁵⁷ Enunciado 32 dos Juizados Especiais Estaduais: “Não são admissíveis as ações coletivas nos Juizados Especiais Cíveis”. Nesses termos, decidiu o STJ que “não compete ao Juizado Especial Federal o julgamento de lide proposta por sindicato, na qualidade de substituto processual de servidores públicos federais, para o pleito de direito difuso homogêneo (índice de 3,17%)”. (STJ, 3ª S. CC 102.219/MG, Rel. Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), j. em 25.03.2009, DJe 07.04.2009).

⁵⁸ Nessa linha, o STJ, 1ª S., decidiu no CC 89.936/MG, Rel. Francisco Falcão, j. em 09.04.2008, DJe 19.05.2008 (“as ações de procedimento comum ordinário, que tratam da legalidade da tarifa básica de assinatura de telefonia fixa, não estão abrangidas entre as exceções do art. 3º da Lei 10.259/01, porquanto, no caso, os autores postulam individualmente os seus direitos, sendo que aquele dispositivo afasta a competência dos Juizados Especiais tão-somente quando houver a tutela coletiva de direitos”). Na mesma senda: STJ, 1ª S. CC 87.364/MG, Rel. Denise Arruda, j. em 12.03.2008, DJe 07.04.2008.

⁵⁹ SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados especiais federais: aspectos cíveis e criminais**. Blumenau: Acadêmica, 2002. p. 22, e ZAVASKI, Teori Albino. Juizados especiais cíveis – competência. In: *Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos*. 2002. Brasília: Bárbara Bela, 2002. p. 152-155.

⁶⁰ ALVIM, José Eduardo Carreira. **Juizados Especiais Federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 30-31.

São excluídas da competência do Juizado Especial Federal as ações cujo objetivo consista na anulação ou no cancelamento de ato administrativo federal⁶¹, ressalvadas as de natureza previdenciária e as de lançamento fiscal. Considera-se previdenciário qualquer ato expedido pelo instituto de previdência social que afete direito dos segurados ou beneficiários, ou seja, o indeferimento, a revisão, a invalidação, o cancelamento ou a suspensão dos benefícios previdenciários dos servidores públicos federais⁶². O Superior Tribunal de Justiça assentou a incompetência dos Juizados Federais para processar e julgar as causas tendentes, ainda que reflexamente, a anular ato administrativo federal, mormente se a questão tratada for de alta complexidade⁶³.

Deve-se lembrar, ainda, que, com o acréscimo do inciso VII ao artigo 114 da Constituição Federal, feito pela Emenda Constitucional 45/2004, a Justiça do Trabalho tornou-se competente para o julgamento de ação de anulação do auto de infração lavrado pela fiscalização do Ministério do Trabalho. Na verdade, estão excluídas da competência do Juizado Especial Federal todas as ações que tratem de aplicação de multas (de trânsito, dos órgãos públicos de fiscalização, dos conselhos profissionais de fiscalização), ressalvadas as de natureza tributária⁶⁴.

As ações cujo objeto seja a impugnação de pena de demissão imposta a servidores públicos civis também não se incluem na competência dos Juizados Especiais Federais⁶⁵. Com efeito, essa ressalva já está prevista na impossibilidade de cancelamento e anulação de ato administrativo, do que se poderia concluir se tratar de mais uma impropriedade de técnica legislativa.

Não obstante, Teori Albino Zavaski aclara que a Lei, ao criar a exceção,

[...] acabou, aparentemente, ampliando a competência mediante técnicas legislativas bem sofisticadas. Primeiro, ela diz: 'Fogem da competência dos Juizados todas as ações de anulação e cancelamento de ato administrativo'; e, em outro item, diz: 'Não são da competência os atos administrativos que importem em pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares'. Sanções disciplinares aplicadas a militares é ato administrativo. A criação dessa exceção, na verdade, a 'contrario sensu', veio dizer, no

⁶¹ STJ: 1ª S. CC 101.735/MS, Rel. Mauro Campbell Marques, j. em 26.08.2009, DJe 04.09.2009. São comuns, na prática, conflitos de competência suscitados em causas em que se discute o direito à expedição de documento de liberação ambiental para a pesca e o seguro-desemprego de pescador artesanal. Em tais casos, contudo, não há pretensão anulatória de ato administrativo, e por isto, a princípio, a competência é do Juizado (STJ, 1ª S. CC 102.158/RS, Rel. Teori Albino Zavaski, j. em 13.05.2009, DJe 25.05.2009).

⁶² STF, 2T. RE 236.902/RJ, Rel. Neri da Silveira, j. em 24.08.1999, DJ 01.10.1999, p. 53.

⁶³ STJ: 3ª S. CC 88.749/DF, Rel. Jane Silva, j. em 12.09.2007, DJ 24.09.2007, p. 246.

⁶⁴ SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados especiais federais: aspectos cíveis e criminais**. Blumenau: Acadêmica, 2002. p. 23.

⁶⁵ Assim o STJ, 3ª S., estabeleceu no CC 70.204/DF, Rel. Laurita Vaz, Terceira Seção, j. em 13.02.2008, DJ 25.02.2008, p. 1.

meu entender, que outras penas aplicadas a servidores públicos civis, que não sejam de demissão, serão da competência do Juizado. Essa é a única interpretação possível⁶⁶.

Consoante essa interpretação, seria da competência do Juizado Especial Federal a apreciação das lides que tratam de sanções de advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (art. 127 da Lei 8.212/90).

4.1 Procedimentos excluídos da competência dos Juizados Especiais Federais

A interpretação sistemática do microssistema dos Juizados, fundamentada nos seus critérios e princípios informadores, bem como a legislação pertinente revelam limitações quanto ao procedimento cabível. Quando isso se configurar, o processo não poderá prosseguir no Juizado Especial Federal, pois determinadas questões ensejam a observância de procedimentos vedados nesse juízo⁶⁷. Nesse sentido, o artigo 51, II, da Lei 9.099/95 prescreve que, se for inadmissível o procedimento instituído para o Juizado, após a conciliação, o processo será extinto sem julgamento do mérito.

Todas as ações que seguem procedimentos especiais estão excluídas da competência do Juizado Especial Federal, em razão da especialidade do microssistema dos juizados e das peculiaridades dos procedimentos especiais. Procedimentos especiais são aqueles que se acham submetidos a trâmites específicos, com características próprias para atender a contento as partes e o interesse público. Revelam-se total ou parcialmente distintos do procedimento ordinário e do sumário, embora também tenham índole cognitiva, e se encontram tanto no Livro IV do Código de Processo Civil quanto em leis extravagantes.

O objetivo principal da vedação consiste em não sobrecarregar o Juizado com várias espécies de procedimentos incompatíveis com celeridade, simplicidade, autocomposição e informalidade, preservando as particularidades inerentes a esse juízo e aproveitando as vantagens da especialização⁶⁸. Nesse sentido, não são admitidas as ações sujeitas a procedimen-

⁶⁶ ZAVASKI, Teori Albino. Juizados especiais cíveis – competência. In: **Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos**. 2002. Brasília: Bárbara Bela, 2002. p. 153.

⁶⁷ “O procedimento ordinário é o procedimento mais comum, ou seja, aquele que adota todos os processos que não têm previsão de procedimento especial ou não se enquadram nas hipóteses de procedimento sumário. O procedimento chamado sumário é também de cognição plena e produz sentença com a mesma força e mesma estabilidade da sentença produzida em procedimento ordinário. A diferença está, apenas, na concentração de atos e na maior ou menor variedade de atos procedimentais. Altera-se o modo de proceder, mas em nada o conteúdo do provimento jurisdicional” (GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual Civil brasileiro**, v. 2, p. 86 e 89).

⁶⁸ Enunciado 8 dos Juizados Especiais Estaduais: “As ações cíveis sujeitas aos procedimentos especiais não são admissíveis no juizado”.

tos especiais explícitas na Lei 10.259/01 (ações populares, de divisão e demarcação, de desapropriação, execuções fiscais e de mandado de segurança), nem as implícitas (ações civis públicas, de *habeas data*, restauração de autos, embargos de terceiro, monitórias e de execuções em geral). Daí dispõe o Enunciado 9 do Fonajef: “Além das exceções constantes do § 1º do artigo 3º da Lei 10.259/01, não se incluem na competência dos Juizados Especiais Federais os procedimentos especiais previstos no Código de Processo Civil, salvo quando possível a adequação ao rito da Lei 10.259/01”.

As ações de desapropriação, que obedecem a ritos especiais estabelecidos por legislação própria (Decreto-lei 3.365/41; Lei 4.132/62; Lei 6.602/78; Decreto-lei 1.075/70; Lei Complementar 76/93 e Lei 9.785/99), ilustram claramente dois motivos pelos quais, em regra, os procedimentos especiais são incabíveis no Juizado Especial. Por um lado, elas não podem se sujeitar ao rito dos Juizados na medida em que há dificuldades em relação à auto-composição dos litígios⁶⁹. Por outro lado, e talvez de modo principal, a vedação se justifica porque a perícia geralmente é complexa e demorada, além de haver possibilidade de ser necessária a citação por edital, incabível no âmbito dos Juizados Especiais Federais⁷⁰.

Entretanto, em sentido oposto ao que ora se preconiza, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que a ação de prestação de contas, apesar de sujeita a procedimento especial, não configura hipótese de exclusão dos Juizados Especiais Federais⁷¹. A decisão consubstancia exemplo patente da corrente jurisprudencial que pretende fazer com que os Juizados Especiais Federais julguem toda e qualquer causa de valor inferior a sessenta salários mínimos, sob o fundamento de que a demanda, no caso concreto, não é de maior complexidade.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça assentou que

[...] o fato de tratar-se de uma ação cautelar de exibição de extratos bancários de conta vinculada ao FGTS não retira a competência do Juizado Especial, visto que não se enquadra entre as hipóteses excluídas da competência do Juizado, previstas no art. 3º, *caput*, da Lei 10.259/01⁷².

⁶⁹ SILVA, Luis Praxedes Vieira da. **Juizados especiais federais cíveis**. Campinas: Millennium, 2002. p. 82.

⁷⁰ Também em razão da complexidade da causa, especialmente da prova pericial que deve ser produzida nesses casos, a ação sobre revisão de contrato firmado sob o pálio do SFH, por intermédio da qual a parte autora objetiva, entre outros pedidos, o recálculo da prestação inicial para a exclusão do CES e a revisão das prestações mensais, bem como do saldo devedor, para a aplicação do Plano de Equivalência Salarial Pleno, não se coaduna com os princípios do Juizado e deve ser processada e julgada na vara federal comum (STJ, 1ª S. CC 87.865/PR, Rel. José Delgado, j. em 10.10.2007, DJ 29.10.2007. p. 173).

⁷¹ TRF 4ª Região, Conflito de Competência 2004.04.01.051631/PR, Rel. Des. Fed. Sílvia Goiareb.

⁷² STJ, 1ª S. CC 99.168/RJ, Rel. Mauro Campbell Marques, j. em 11.02.2009, DJe 27.02.2009.

Há, com efeito, sólida jurisprudência, nesse Tribunal, no sentido de que a ação cautelar preparatória não está prevista no elenco de exceções do artigo 3º da Lei 10.259/01, de modo que deve ser proposta no Juizado Especial, quando este for competente para a ação principal, nos termos do artigo 800 do Código de Processo Civil⁷³. O Superior Tribunal de Justiça decidiu, igualmente, que o pedido de justificação judicial, conquanto possua rito próprio (arts. 861 a 866, CPC), não é incompatível com o procedimento dos Juizados Federais⁷⁴.

O posicionamento dos autores, nesse ponto, difere do jurisprudencial, porquanto aceitar toda e qualquer demanda acarreta o desvirtuamento da finalidade original dos Juizados Especiais, qual seja, julgar causas de pequena expressão econômica e menor complexidade com rapidez e economia, no formato procedimental específico dos Juizados.

É preciso, igualmente, respeitar as finalidades e a política legislativa que instituiu procedimentos especiais para tipos de causas que apresentem especificidades, sejam procedimentos mais enxutos ou mais complexos, mas todos com o objetivo de atender às peculiaridades dos casos concretos que abarcam as hipóteses previstas em lei.

4.2 A Competência para apreciar mandado de segurança interposto de decisão proferida por juízes dos Juizados Especiais Federais

É oportuno esclarecer, ainda, a competência para apreciar os mandados de segurança interpostos contra as decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais Federais. Na esfera dos Juizados Estaduais, os mandados de segurança interpostos contra as decisões de primeiro grau são dirigidos à Turma Recursal, e não ao respectivo Tribunal de Justiça.

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que cabe às Turmas Recursais julgar mandado de segurança interposto contra decisão de juiz federal no exercício da jurisdição do Juizado Especial Federal, sob o fundamento de que existe um microsistema próprio de recursos nos Juizados e, assim, as respectivas causas devem ser resolvidas no âmbito de sua jurisdição⁷⁵, culminando na edição da Súmula 376: “Compete à turma recursal processar e julgar o mandado de segurança contra ato de juizado especial”.

⁷³ STJ, 2ª S. CC 88.538/RJ, Rel. Nancy Andrighi, j. em 28.05.2008, DJe 06.06.2008.

⁷⁴ STJ, 3ª S. CC 52.389/PA, Rel. Félix Fischer, j. em 24.05.2006, DJ 12.06.2006, p. 437.

⁷⁵ STJ, REsp. 690.553/RS, Rel. Gilson Dipp, DJU: 25.04.2005, citando o RMS 18.433/MA.

Esse é, também, o teor do Enunciado Fonajef nº 88: “É admissível Mandado de Segurança para Turma Recursal de ato jurisdicional que cause gravame e não haja recurso”.

Nesse sentido, uma interpretação teleológica do artigo 98, inciso I, da Constituição⁷⁶, que determina o julgamento de recursos pelas Turmas Recursais, em nítido propósito de afastar dos Tribunais Regionais Federais o exame de matéria afeta aos Juizados Especiais, permite concluir que as Turmas Recursais possuem competência para processar e julgar mandado de segurança contra ato de juízes dos Juizados Especiais Federais, diante da disposição constitucional que prestigia o critério de competência em razão da matéria e da autonomia dos Juizados Especiais⁷⁷.

Assim, no caso dos Juizados Especiais Federais, afasta-se a regra do artigo 108, I, c, da Constituição Federal, que prevê a competência do TRF para processar e julgar os mandados de segurança contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal⁷⁸.

De outro lado, quando o ato atacado for uma decisão monocrática de membro da Turma Recursal, da Turma Regional de Uniformização (TRU) ou da Turma Nacional de Uniformização (TNU), o mandado de segurança deverá ser apresentado ao próprio órgão e levado ao colegiado para julgamento⁷⁹.

Caso o ato impugnado seja do próprio colegiado, a competência permanecerá sendo da respectiva Turma, consoante aplicação analógica do artigo 21, VI, da Lei Complementar 35/79, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Loman⁸⁰.

Se a decisão impugnada versar sobre usurpação de competência, caberá mandado de segurança dirigido ao respectivo Tribunal Regional Federal, ao STJ ou ao STF, conforme o

⁷⁶ **Art. 98.** A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; [...].

⁷⁷ XAVIER, Flavia da Silva; SAVARIS, José Antonio. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 312; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Competência Cível da Justiça Federal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 176-178.

⁷⁸ **Art. 108.** Compete aos Tribunais Regionais Federais: I – processar e julgar, originariamente: [...] c) os mandados de segurança e os “habeas-data” contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal; [...].

⁷⁹ Nesse sentido: XAVIER, Flavia da Silva; SAVARIS, José Antonio. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 312. STJ, 6ª T. RMS 16.376, Rel. Maria Thereza de Assis Moura, j. em 06.11.2007, DJU 03.12.2007, p. 363.

⁸⁰ Neste sentido, ainda: STF, Tribunal Pleno, MS 28.401 AgR, Rel. Eros Grau, j. em 25.11.2009, DJe 18.12.2009.

Art. 21. Compete aos Tribunais, privativamente: [...] VI – julgar, originariamente, os mandados de segurança contra seus atos, os dos respectivos Presidentes e os de suas Câmaras, Turmas ou Seções.

caso.⁸¹ Da decisão do Tribunal Regional Federal em mandado de segurança sobre competência, cabe recurso ordinário ao STJ⁸².

5. A COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS EM RAZÃO DO CRITÉRIO TERRITORIAL

A respeito desse critério de competência, doutrina⁸³ e jurisprudência se posicionam de modo discrepante, com diferentes argumentos utilizados na definição em concreto da competência territorial dos Juizados Especiais Federais.

A Lei 10.259/01 não dispõe de modo expresso sobre a competência territorial do Juizado Especial Federal. Com efeito, embora o artigo 3º, § 3º, refira-se ao termo “foro”, trata-se de regra de competência de juízo⁸⁴. O artigo 20⁸⁵, por sua vez, estabelece regra transitória sobre o local da propositura de ações no Juizado Especial Federal, mas se circunscreve aos autores com domicílio em localidades onde não haja vara federal. Isto é, trata-se de uma regra transitória, até que sejam instalados juizados em todas as sedes da Justiça Federal.

Assim, a competência territorial, de acordo com as normas legais vigentes, é aferida de acordo com as regras do artigo 109, §§ 2º e 3º, da Constituição, bem como do artigo 4º da Lei 9.099/95 e do artigo 20 da Lei 10.259/01, tendo em vista a previsão do artigo 1º da Lei 10.259/01, que trata da aplicação subsidiária da Lei dos Juizados Estaduais. Relembre-se, igualmente, que compete a cada Tribunal Regional Federal definir as normas acerca da organização, composição, competência e instalação dos Juizados Especiais Federais na primeira (vara especializada, Juizado adjunto, itinerante e avançado) e na segunda instância (Tur-

⁸¹ STJ, Corte Especial, RMS 17.524, Rel. Nancy Andrighi, DJU de 11.09.2006.

⁸² Nesse sentido: CAVALCANTE, Mantovanni Colares. **Recursos nos Juizados Especiais**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007. p. 88-89.

⁸³ Nesse sentido: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Competência Cível da Justiça Federal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 164-166.

⁸⁴ Em especial, chama a atenção a previsão contida no artigo 3º, § 3º, da nova lei. Estabelece ali o legislador que “no foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta”. O dispositivo consegue reunir, em um só corpo, o melhor e o pior, na tentativa de solucionar o critério de competência que determina a especialização dos Juizados Especiais. Embora avance em relação à Lei 9.099/95, indicando a competência absoluta dos Juizados, contempla regra que torna absolutamente estranha a fixação dessa competência. Em verdade, trazendo a aplicação da regra para o campo da competência normal, do Poder Judiciário, seria possível dizer que a regra diz algo como: “a competência das varas criminais é absoluta nas comarcas em que elas existam”. Em outras palavras, a norma cinge-se a dizer o óbvio, aquilo que sempre foi, pois é indiscutível que, dentro do foro, a competência de juízo é absoluta (ARENHART, Sérgio Cruz. Juizados especiais federais: pontos polêmicos. In: TEIXEIRA, Eduardo Didonet (Coord.). **Juizados especiais federais**. Primeiras impressões. Curitiba: Genesis, 2001. p. 39).

⁸⁵ **Art. 20.** Onde não houver Vara Federal, a causa poderá ser proposta no Juizado Especial Federal mais próximo do foro definido no art. 4º da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, vedada a aplicação desta Lei no juízo estadual.

mas Recursais e Turmas Regionais de Uniformização), nos termos do artigo 99 da Constituição Federal.

No que respeita às ações propostas contra a União, inclusive em litisconsórcio passivo necessário, aplicam-se as regras constitucionais referentes à competência territorial do artigo 109, § 2º, da Constituição Federal. Trata-se de regra de foro concorrente, em que a parte autora tem a faculdade de ajuizar a ação no foro de seu domicílio, naquele onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda, onde esteja situada a coisa ou ainda no Distrito Federal. Caso o autor opte por um foro em que não haja Juizado Especial Federal instalado, ou que tenha a competência para a respectiva ação limitada pelo Conselho da Justiça Federal, a demanda será processada e julgada por vara federal comum.

Quanto aos demais entes federais, não há regra constitucional específica, aplicando-se subsidiariamente o artigo 4º da Lei 9.099/95⁸⁶, por força da determinação do artigo 1º da Lei 10.259/01 e dos princípios orientadores dos Juizados, especialmente a facilitação do acesso à Justiça aos hipossuficientes.

Pela regra da competência territorial dos Juizados Especiais Estaduais, prevista no referido artigo 4º, a parte autora pode escolher entre o foro do domicílio do réu ou o do local em que este exerça sua atividade econômica ou profissional, ou mantenha estabelecimento, filial, agência, sucursal ou escritório. Se a ação for obrigacional, a competência é definida pelo local onde a obrigação deve ser satisfeita. Nas ações de reparação de danos, a competência pode ser determinada pelo domicílio do réu, do autor ou pelo local do ato ou fato.

É importante destacar ainda que, em razão da regra da *perpetuatio iurisdictionis*, prevista no Código de Processo Civil e orientadora de todo o processo civil, mesmo nas ações ajuizadas perante o Juizado Especial Federal, a modificação de domicílio do autor não implica a mudança da competência do juízo em que foi proposta a demanda⁸⁷.

Quando se trata de aplicar subsidiariamente essa regra aos Juizados Especiais Federais, contudo, não se pode esquecer que as relações jurídicas apreciadas pelo Juizado Estadual são travadas entre particulares, ao passo que, no Juizado Federal, são entre particulares e entidades públicas. A matéria discutida nas lides do Juizado Estadual é, no mais das vezes,

⁸⁶ **Art. 4º.** É competente, para as causas previstas nesta Lei, o Juizado do foro: I – do domicílio do réu ou, a critério do autor, do local onde aquele exerça atividades profissionais ou econômicas ou mantenha estabelecimento, filial, agência, sucursal ou escritório; II – do lugar onde a obrigação deva ser satisfeita; III – do domicílio do autor ou do local do ato ou fato, nas ações para reparação de dano por qualquer natureza.

⁸⁷ STJ, 2ª S. CC 80.210/SP, Rel. Humberto Gomes De Barros, j. em 12.09.2007, DJ 24.09.2007. p. 242.

de Direito privado, tendo preponderância a matéria fática. No Juizado Federal, por outro lado, na maior parte dos casos, a matéria é de Direito público. Além disso, de forma geral, as entidades públicas estão espalhadas por todo o território nacional, enquanto as pessoas físicas e jurídicas de Direito privado, na maior parte dos casos, estão limitadas a uma porção territorial específica.

Ainda, é relevante apontar notas a respeito do artigo 20 da Lei 10.259/01, que prescreve a possibilidade, onde não haja vara federal, da causa ser proposta no Juizado Especial Federal mais próximo do foro definido pelo artigo 4º da Lei 9.099/95. Pela literalidade do dispositivo, o interessado deveria propor sua ação perante o Juizado Especial Federal existente na sede de subseção mais próxima, ainda que estivesse domiciliado em área abrangida por outra. No entanto, essa compreensão configura uma frontal oposição às regras de fixação da competência territorial⁸⁸.

Esse mecanismo de busca do foro competente somente pode ser aplicado a um Juizado Especial Federal Cível, não se empregando em vara federal comum. De fato, o artigo 20 só escapa do vício da inconstitucionalidade se for realizada uma interpretação conforme a Constituição⁸⁹. Isto é, onde se lê “vara federal”, deve ser entendido “vara federal de Juizado Especial Federal”⁹⁰. O âmbito territorial da vara federal corresponde à Subseção Judiciária, que abrange determinado número de municípios, de acordo com a estipulação do Tribunal

⁸⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Juizados especiais federais, pontos polêmicos. In: TEIXEIRA, Eduardo Didonet (Coord.). **Juizados Especiais Federais**. Primeiras impressões. Curitiba: Genesis, 2001. p. 41-42.

Nesse sentido, já decidiu a Turma de Uniformização de Jurisprudência, em sessão realizada em 25 de junho de 2004 (Autos 2003.04.01.046571-7, Rel. Juíza Federal Luciane Amaral Correia), que a competência sempre será do Juizado Federal da sede que tem jurisdição sobre o município no qual o autor é domiciliado. A relatora do julgado se valeu de argumentos expostos pela Juíza Federal Eliana Paggiarin Marinho, que seguem parcialmente transcritos: “O artigo 110 da Constituição Federal estabelece que ‘a cada Estado, bem como ao Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei’. Ora, não teria sentido a criação de varas federais, compondo uma circunscrição judiciária com municípios agrupados à sede, segundo critérios vários – entre os quais a proximidade geográfica e a proximidade econômica e cultural, compondo o que aqui denomino proximidade institucional –, se fosse designado como competente outra circunscrição judiciária, ainda quando aquela a que pertence o município do segurado também disponha de juizado especial, subvertendo completamente a organização judiciária que, repito, tem sede última na Constituição. [...] Assim, em resposta à consulta formulada, concluo que o JEF Adjunto da Vara Federal de Francisco Beltrão não é competente para as ações propostas por moradores com domicílio em municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Chapecó, SC. Ou seja: entende-se como Juizado Especial Federal mais próximo para fins do art. 20 da Lei nº 10.259/2001, aquela a que pertence o município de domicílio da parte Autora. Admite-se a escolha de outro – aqui sim, geograficamente mais próximo –, tão somente quando não tenha sido instalado JEF na Subseção Judiciária de domicílio da parte Autora”.

⁸⁹ “A interpretação conforme a Constituição não consiste tanto em escolher entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito, o que seja mais conforme com a Constituição, quanto em discernir no *limite* – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, conquanto não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido *necessário* e o que se torna *possível* por virtude da força conformadora da Lei Fundamental.” (MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1983. p. 233)

⁹⁰ Conforme explicou Bochenek em: BOCHENEK, Antonio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 268.

Regional Federal da respectiva Região. É esta a interpretação necessária e possível diante do sentido dos significantes constitucionais.

Assim, em síntese, a parte autora tem a possibilidade de ajuizar ações no Juizado Especial Federal mais próximo, de acordo com os critérios de competência territorial do artigo 4º da Lei 9.099/95, caso ainda não houver sido instalado o Juizado Especial Federal na vara federal de sua subseção⁹¹.

O Juizado Especial Federal mais próximo não é necessariamente aquele que tenha a menor distância em linha reta da residência do autor, visto que isso implicaria um critério absurdo de fixação de competência territorial. Dessa forma, por Juizado mais próximo deve-se entender aquele que enseja menor esforço do autor para o ajuizamento da demanda, sem apego ao rigor excessivo da metragem, de acordo com o princípio do efetivo acesso à Justiça, diretriz maior do microsistema dos Juizados Especiais.

Outra solução possível, nas varas federais em que o Juizado Especial ainda não esteja instalado, consiste no julgamento das ações originalmente de sua competência pela vara federal comum, em processos que seguirão o rito ordinário.

Assim, se não houver sido instalado o Juizado Especial Federal em sua Subseção Judiciária, o autor poderá escolher entre ajuizar a ação na Justiça Federal da sua subseção, pelo rito ordinário, ou ainda, segundo o artigo 20, no Juizado Especial Federal mais próximo do seu domicílio, considerando-se o seu menor esforço para o ajuizamento da demanda⁹². Nas questões previdenciárias, prevalece a competência prevista no artigo 109, § 3º⁹³, da Constituição da República, em favor do segurado ou beneficiário, que pode ajuizar a demanda no foro de seu domicílio, no juízo estadual, se o seu município ou comarca não for sede de vara federal.

⁹¹ Nesse sentido: SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados Especiais Federais: aspectos cíveis e criminais**. Blumenau: Acadêmica, 2002. p. 70-71.

⁹² Apontando essa dupla possibilidade, o STJ decidiu que “em causas sujeitas aos Juizados Especiais Federais, a competência é determinada do seguinte modo (sem prejuízo, quando for o caso, do disposto no art. 109, § 3º, da CF): (a) em município em que houver Vara do Juizado Especial instalada, é desta a competência para a causa, em caráter absoluto (art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/01); (b) não havendo Vara de Juizado Especial instalada, tem o autor opção de ajuizar a demanda perante a Vara do Juizado Comum da respectiva Subseção Judiciária (art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/01, interpretado *a contrario sensu*) ou a Vara do Juizado Especial Federal mais próximo (art. 20 da Lei 10.259/01)”. (STJ, 1ª S. CC 91.579/BA, Rel. Teori Albino Zavascki, j. em 27.02.2008, DJe 10.03.2008).

⁹³ § 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, aponta para a aplicação subsidiária do artigo 4º da Lei 9.099/95:

A Lei 10.259/01, que dispõe a respeito dos Juizados Especiais Federais, não possui regra específica relativamente à distribuição da competência territorial. Por essa razão, conforme autoriza o art. 1º da referida lei, deve ser aplicado subsidiariamente o disposto no art. 4º da Lei 9.099/95. Assim, exceto nas ações de reparação de danos, nas quais a competência é determinada de acordo com o domicílio do autor, e nas ações de obrigação de fazer, em que a competência é estabelecida pelo lugar onde a obrigação deve ser satisfeita, nas demais demandas o Juízo competente será o “do domicílio do réu ou, a critério do autor, do local onde aquele exerça atividades profissionais ou econômicas ou mantenha estabelecimento, filial, agência, sucursal ou escritório”. (STJ, 1ª S. CC 200900477414. Rel. Min. Denise Arruda, Dje de 01.07.2009)

Na mesma linha de intelecção:

[...] A Lei 9.099/95 se aplica aos Juizados Especiais Federais, no que não for conflitante com a Lei 10.259/01. 3. A regra do Art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/01 deve ser interpretada de acordo com o Art. 4º da Lei 9.099/95. 4. Se a ação não for de reparação de dano (art. 4º, III, da Lei 9.099/95), o autor deve dirigir sua pretensão ao Juizado Especial Federal da cidade onde o réu esteja situado ou tenha representação. (STJ, 2ª. S., CC 200700316217, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 03.09.2007, p. 116)

Não obstante, a aplicação do parágrafo único do artigo 4º da Lei 9.099/95 em ações ajuizadas contra a Fazenda Pública implica estabelecer que qualquer cidade que possua estabelecimento, filial, agência ou sucursal de uma autarquia ou fundação pública passe a ser foro universal, ou seja, seria possível ajuizar uma demanda em qualquer Subseção Judiciária da Justiça Federal. Em relação ao tema, a Turma Recursal do Distrito Federal especifica alguns argumentos interessantes acerca da aplicação subsidiária e traça contornos da interpretação do dispositivo no que respeita à determinação da competência territorial dos juizados especiais federais nos casos de ações ajuizadas em face de autarquia, fundação ou empresa pública federal.

Nesse sentido, o acórdão estabelece que:

Nas ações propostas por servidores públicos federais que impliquem pagamento de diferenças salariais, o foro a ser aplicado é o do inciso II do artigo 4º da Lei 9.099/95, ou seja, aquele onde a obrigação deva ser satisfeita (foro do pagamento). 5. O afastamento da regra do parágrafo único do artigo 4º da Lei 9.099/95 em ações como esta deve-se ao fato de que, em matéria de competência, o interesse público sempre prevalece sobre a preferência ou conveniência das partes. Com a criação das Procuradorias Regionais Federais descentralizando o contencioso, não faz o menor sentido se estabelecer a competência de foro em razão do lugar onde se encontra a sede da parte ré, sendo não só razoável, mas também correto, fixar a competência no lugar onde a obrigação deve ser satisfeita, para a ação em que se lhe exigir o cumprimento (inciso II da Lei 9.099/95). 6. Outro ponto a ser levado em consideração é que a aplicação do parágrafo único do artigo 4º da Lei 9.099/95 em ações ajuizadas contra a Fazenda Pública implica estabelecer que qualquer cidade que possua estabelecimento, filial, agência ou sucursal de uma autarquia ou fundação pública passe a ser foro universal, o que, por óbvio, não foi a vontade do legislador constitucional. Urge que se diga, nesse ponto, que o referido artigo foi criado por lei que estabelece competência territorial no âmbito de litígios entre particulares e não entre particulares e entes públicos, não se afigurando razoável que se dê essa interpretação no âmbito dos Juizados Especiais Federais. 7. Além disso, admitir que, em qualquer caso, a ação possa ser ajuizada no foro elencado no inciso I do artigo 4º da Lei

9.099/95, implica desconsiderar o fato de que ajuizar ação em Varas de Juizado próximas às representações das Fundações e Autarquias nas quais a obrigação será cumprida dá celeridade ao cumprimento de diligências e decisões judiciais, além de possibilitar ao juiz da causa maior proximidade com as partes, elementos de prova e demais fatos e procedimentos relacionados ao processo, facilitando o acesso à Justiça e impondo celeridade e economia processual aos feitos. 8. Apesar disso, muito embora os juizados especiais federais tenham sido concebidos para facilitar o acesso à Justiça, os princípios que os informam não podem ser utilizados para afastar as regras que fixam sua competência territorial. Deve-se, portanto, encontrar uma solução, dentro do ordenamento jurídico, para aplicação dos princípios da celeridade e da economia processual, sem que isso implique na desconsideração desmotivada de uma regra de fixação de competência. 10. A solução é aplicar ao artigo 4º da Lei 9.099/95 a mesma técnica hermenêutica utilizada para o artigo 100 do Código de Processo Civil, segundo a qual a fixação de um foro especial afasta o foro geral. (Turma Recursal da Seção Judiciária do DF. Recurso nominado nº 0061723-59.2008.4.01.3400/ DF. Rel. Juíza Candice Levocat Galvão Jobim. j. em 31.05.2012)

Apesar de a doutrina e parcela da jurisprudência seguirem na direção acima anotada, é comum os operadores dos juizados adotarem caminho diverso, seja por omissão das partes e dos operadores jurídicos ao processarem as demandas sem levantar aspectos referentes à competência territorial, seja por se posicionarem em sentido contrário.

A Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência do TRF da 4ª Região (autos nº 2003.04.01.046571-7, Rel. Juíza Federal Luciane Amaral Correia) decidiu que a competência sempre pertence ao Juizado Especial Federal da sede que jurisdiciona o município onde o autor é domiciliado. O entendimento adotado pauta-se na interpretação de que o Juizado Especial Federal mais próximo, para fins do artigo 20 da Lei 10.259/01, é aquele a que pertence o município de domicílio da parte autora.

A relatora do referido julgado fundamentou a decisão num precedente da Juíza Federal Eliana Paggiarin Marinho, a seguir transcrito em parte:

O artigo 110 da Constituição Federal estabelece que ‘cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva capital e varas localizadas segundo o estabelecido em lei’. Ora, não teria sentido a criação de varas federais, compondo uma circunscrição judiciária com municípios agrupados à sede segundo critérios vários – entre os quais a proximidade geográfica e a proximidade econômica e cultural, compondo o que aqui denomino proximidade institucional –, se fosse designado como competente outra circunscrição judiciária, ainda quando aquela a que pertence o município do segurado também disponha de juizado especial, subvertendo completamente a organização judiciária que, repito, tem sede última na Constituição. [...] Assim, em resposta à consulta formulada, concluo que o JEF Adjunto da Vara Federal de Francisco Beltrão não é competente para as ações propostas por moradores com domicílio em municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Chapecó, SC. Ou seja: entende-se como Juizado Especial Federal mais próximo para fins do art. 20 da Lei nº 10.259/2001, aquele a que pertence o município de domicílio da parte autora. Admite-se a escolha de outro – aqui sim, geograficamente mais próximo –, tão somente quando não tenha sido instalado JEF na Subseção Judiciária de domicílio da parte Autora. Disponível em: <http://www5.jfpr.jus.br/arquivos_ndoc/tr/200970550016496.pdf>

Por fim, é relevante sublinhar que as especificações acima não se confundem com a regra de competência delegada prevista no artigo 109, § 3º, da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisadas assim as principais regras que regulam a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis, é possível depreender as diversas dificuldades que envolvem a determinação, em cada caso concreto, do juízo competente para processar e julgar cada demanda. Isto se deve, em grande medida, às lacunas que existem no que respeita ao regime instituído pela Lei 10.259/01, as quais, muitas vezes, exigem do julgador que empreenda um esforço hermenêutico e um grande dispêndio de energia a fim de aferir, em cada caso, as regras de competência aplicáveis e o órgão competente.

De outro lado, há uma falta de clareza e objetividade nas normas legais de competência. A forma de disposição das normas abre margem interpretativa muito ampla para diversas teses, em vários sentidos, e o embate judicial das teses acarreta o elevado número de demandas que discutem critérios de competência.

Essas lacunas e ambiguidades são, ao mesmo tempo, causa e consequência da quantidade elevada de decisões conflitantes dos juízes federais, tanto daqueles que atuam nos Juizados Especiais como daqueles que atuam em varas federais comuns, em face do critério de definição de regra de competência absoluta. Assim, os conflitos de competência são corriqueiros e, em muitos casos, como se trata de definição de competência por decisão jurisprudencial, em regra, há margem maior de resistência dos juízes em uniformizar os entendimentos sobre os temas de competência devido à independência funcional de cada julgador.

Por isso, após dez anos de muitas discussões, pensa-se ser relevante propor, ainda que num trabalho acadêmico, algumas sugestões de alterações legislativas, as quais teriam o importante papel de complementar e reorganizar as regras de competência dos Juizados Especiais e da Justiça Federal, assim como pacificar muitos debates processuais que prejudicam ou dificultam sobremaneira a celeridade do processo, impedindo, portanto, a rápida e adequada prestação jurisdicional e a garantia do direito material. É preciso ressaltar que, de acordo com os novos rumos do processo civil, as regras de competência (processuais) não podem ser as discussões jurídicas mais relevantes do processo, mas sim regras que aperfeiçoem e organizem o andamento do feito para assegurar da forma menos gravosa o direito

requerido pelas partes em juízo, bem como proporcionem segurança aos operadores do Direito.

Nesse sentido, no intuito de esclarecer e aperfeiçoar as regras de competência, após mais de dez anos de aplicação no âmbito dos juizados especiais federais, seguem algumas sugestões de alteração de dispositivos da Lei 10.259/01:

1. Todas as ações previdenciárias e assistenciais, independentemente do valor da causa, seriam processadas e julgadas pelo Juizado Especial Federal, pondo termo às controvérsias quanto à competência em razão do valor da causa ou ao grau de complexidade da prova a ser produzida.

O legislador constituinte definiu, no artigo 98, I⁹⁴, a competência dos juizados especiais para causas de menor complexidade, enquanto o legislador ordinário estabeleceu a competência dos juizados pelo critério do valor dado à causa (60 salários mínimos). Resta evidente que houve uma mistura de critérios elementares que definem a competência (matéria – menor complexidade – e valor – 60 salários mínimos). Nem sempre uma causa com valor inferior a sessenta salários mínimos é de baixa complexidade. Por outro lado, uma demanda com valor acima de sessenta salários mínimos nem sempre é de maior complexidade.

As demandas previdenciárias, maior número de ações nos juizados federais, são exemplos da distorção apontada: uma causa com reconhecimento de atividade rural ou especial, por exemplo, com as mesmas características e o mesmo grau de complexidade, ora é de competência do juizado, ora da vara federal, a depender do valor dado à causa.

No mesmo sentido, ações de cobrança ou reconhecimento de erro administrativo, geralmente de baixa complexidade, quando de valor superior a 60 salários mínimos, são de competência da vara federal; quando inferior, de competência dos juizados. Estes e tantos outros exemplos práticos servem para fundamentar a tese de que todas as demandas previdenciárias e assistenciais deveriam ser de competência dos juizados, encerrando-se, assim, infundáveis discussões acerca da competência dos juizados especiais federais e das varas federais.

⁹⁴ **Art. 98.** A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau; [...].

Ainda, em menor número de vezes, há questionamentos a respeito da complexidade da prova, no âmbito dos juizados federais, com a intenção de levar a demanda à vara federal. De acordo com a sugestão referida, não haveria mais dúvidas sobre a complexidade da prova, pois todas as demandas relacionadas aos feitos previdenciários e assistenciais seriam da competência dos juizados especiais federais cíveis.

2. Seria de bom alvitre, igualmente, uma proposta de emenda à Constituição para retirar da competência da Justiça Estadual e transferir para a Justiça Federal – em consequência, aos juizados especiais federais (na linha da proposta anterior) – o processamento e o julgamento das demandas previdenciárias relativas aos acidentes de trabalho.

A exceção constitucional prevista no artigo 109 e repetida sem reflexão nas últimas Constituições, para além dos inúmeros conflitos de competência, ocasiona, sobretudo, uma instabilidade aos operadores do Direito quanto às regras de competência para as ações previdenciárias. Para exemplificar, citam-se as oscilações jurisprudenciais concernentes à competência para apreciar as ações revisionais de benefícios previdenciários oriundos de acidentes de trabalho.

É importante mencionar, neste ponto, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que tramita no Congresso Nacional – no momento, em verdade, está arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados –, com o nº 278/2008, e que visa alterar “o inciso I do artigo 109 da Constituição Federal para transferir a competência para processar e julgar as ações de acidentes de trabalho para a Justiça Federal Comum”. A PEC, proposta por Marcelo Ortiz, visa conferir ao inciso I do artigo 109 a seguinte redação: “I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...]”. O proponente explicitou, na justificação, que tem por escopo “contribuir para a ampliação do acesso à Justiça e o aperfeiçoamento dos trabalhos do Poder Judiciário”, e que a proposta baseou-se em “valiosa sugestão” da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social – ANPPREV.

A Proposta parece ser bastante oportuna, no atual momento, sobretudo porque o motivo fundamental da atribuição de tal competência à Justiça do Trabalho pelo texto original, repetição do texto da Constituição de 1967, ou seja, a facilitação do acesso ao Judiciário, já não mais subsiste em face do avançado processo de interiorização da Justiça Federal, da

atual maior facilidade de locomoção e dos novos meios processuais disponíveis (processo eletrônico e utilização de tecnologias para a realização de audiências à distância).

Por outro lado, a atual previsão no inciso I do artigo 109 pode ensejar uma duplicidade de decisões até mesmo conflitantes. É que, em muitos casos, autores que veem seu pedido de benefício por incapacidade indeferido nos Juizados Especiais Federais ingressam, posteriormente, na Justiça Estadual para refazer o mesmo pedido, alegando, então, que a Justiça Federal era, no fundo, incompetente para apreciar a demanda, pois, na verdade, a incapacidade supostamente teria relação, ainda que remota, com o trabalho, e, portanto, o benefício é devido por força de acidente de trabalho.

3. Impende, ademais, criar com urgência uma regra de competência territorial. Como explicitado no decorrer do texto, não há uma norma expressa sobre a competência territorial dos juizados especiais federais cíveis. A interpretação jurisprudencial vale-se de critérios hermenêuticos, na maioria das vezes, uma interpretação voltada para a prática, no intuito de estabelecer a competência territorial nos juizados.

Outrossim, a aplicação subsidiária dos microssistemas dos juizados estaduais (art. 1º da Lei 10.259/01) não prevaleceu na interpretação jurisprudencial, conforme foi referido acima. A jurisprudência dominante optou pela praticidade (autor/organização judiciária) ao definir a competência do domicílio do autor numa das Subseções Judiciárias para o ajuizamento das demandas previdenciárias e assistenciais. Esse critério, contudo, foi seguido e estendido para todas as demandas, sem que se levassem em conta as diferenças entre as causas previdenciárias e as cíveis, principalmente no que tange às ações propostas contra autarquias, fundações e empresas públicas federais.

A proposta aqui é normatizar as regras de competência territorial dos juizados. Não se pretende expor um modelo ou sugestão pronta a respeito do modo de fazê-lo (pode ser o critério pacificado pela jurisprudência, por exemplo). Contudo, independentemente do critério a ser escolhido pelo legislador, ressalta-se que é fundamental estar atento às regras de competência territorial expostas na Constituição, a fim de que não se oportunizem embaraços interpretativos ou confusões que dificultem a aplicação das regras de competência.

As três primeiras propostas são gerais. Seria possível, ainda, incluir na primeira sugestão alguns detalhes. Considerando-se que todas as ações previdenciárias e assistenciais seriam da competência dos juizados especiais, as demais ações poderiam seguir o rito ordinário,

pois não haveria mais o critério do valor dado à causa. Esta é uma opção mais restrita. Uma segunda opção, menos restrita, seria manter o critério do valor dado à causa para as demais ações não previdenciárias. De todo modo, o pagamento dos valores estabelecidos em sentença condenatória, independentemente do rito processual (Vara Comum ou Juizado), seguiria o mesmo formato, ou seja, RPV ou precatório, tal como ocorre atualmente.

A combinação de outros critérios também seria possível, bem como a revisão e modificações nos incisos do artigo 3º, § 1º, da Lei 10.259/01 e também do artigo 6º da mesma Lei.

Abaixo, agora, seguem proposições em relação a pontos específicos da competência dos juizados especiais federais.

4. Permitir expressamente no polo ativo das demandas ajuizadas nos juizados federais as associações sem fins lucrativos, os condomínios e os sindicatos. As entidades referidas se assemelham às microempresas e às empresas de pequeno porte pelas suas constituições e finalidades, bem como pelos valores financeiros envolvidos na maior parte de suas transações. Nesse sentido, o legislador ordinário acrescentou as OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) entre as pessoas que podem ser parte nos juizados estaduais (Lei 12.126/09)⁹⁵.

5. Vedar, também expressamente, a competência dos juizados para todo e qualquer procedimento especial, inclusive de jurisdição voluntária. Os procedimentos especiais se notabilizam pelas peculiaridades das demandas, as quais levaram o legislador a estabelecer um rito processual diferenciado e adaptado às exigências e particularidades do direito material.

A opção entre os procedimentos – especial ou juizado – acaba por violar os postulados processuais de competência, pois se torna permitido escolher o juízo e a forma processual para demandar, sem que haja previsão legal nesse sentido. De outro lado, a retirada da competência dos juizados especiais de ações que possuem procedimentos especiais eliminaria diversos conflitos de competência.

⁹⁵ O § 1º do artigo 8º da Lei 9.099/91 passou a ter a seguinte redação: **§ 1º** Somente serão admitidas a propor ação perante o Juizado Especial: I – as pessoas físicas capazes, excluídos os cessionários de direito de pessoas jurídicas; II – as microempresas, assim definidas pela Lei 9.841, de 5 de outubro de 1999; III – as pessoas jurídicas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei 9.790, de 23 de março de 1999; IV – as sociedades de crédito ao microempreendedor, nos termos do art. 1º da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.

6. Reparar as incongruências e repetições desnecessárias em relação às vedações ao Juizado Especial Federal, como, por exemplo, ocorre no artigo 3º, § 1º, ou no artigo 6º, de acordo com as considerações expostas no item quatro deste trabalho.

Enfim, os juizados especiais federais provocaram grandes transformações na Justiça Federal brasileira e nas normas acerca de competência. Entretanto, ao longo dos dez de vigência da Lei 10.259/01, foi possível perceber a existência de diversas controvérsias interpretativas e lacunas, as quais redundaram em inúmeros conflitos de competência.

Além disso, os operadores do direito, em especial dos juizados especiais federais, nem sempre estiveram seguros sobre as regras de competência, em razão da instabilidade da jurisprudência e da carência de previsão normativa expressa. O cenário melhorou nos últimos anos, com maior estabilidade jurisprudencial, mas ainda carece de alterações legislativas com o objetivo de fazer prevalecer o direito material sobre o instrumental, em sintonia com os novos rumos do processo civil brasileiro.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Juizados especiais federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 2.

ARENHART, Sérgio Cruz. Juizados especiais federais, pontos polêmicos. In: TEIXEIRA, Eduardo Didonet (Coord.). **Juizados especiais federais**. Primeiras impressões. Curitiba: Genesis, 2001.

ARRUDA ALVIM. **Manual de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 1.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOCHENEK, Antonio César. **Competência Cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CAVALCANTE, Mantovanni Colares. **Recursos nos Juizados Especiais**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados especiais federais cíveis e criminais: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001**. São Paulo: RT, 2002.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual Civil brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v.2.

MARQUES, José Frederico. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Competência Cível da Justiça Federal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1983.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Conselhos de fiscalização profissional**. Doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2001.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Juizados especiais cíveis: inconstitucionalidades, impropriedades e outras questões pertinentes. **Gênesis**, Curitiba, n. 1, jan./abr. 1996.

SCHÄFER, Jairo Gilberto; SILVA, Antônio F. S. do Amaral e. **Juizados especiais federais: aspectos cíveis e criminais**. Blumenau: Acadêmica, 2002.

SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. Valor da causa nos juizados especiais federais. **Ajufe: Direito Federal**, Niterói, n. 71, jul./set. 2002.

SILVA, Luis Praxedes Vieira da. **Juizados especiais federais cíveis**. Campinas: Millennium, 2002.

XAVIER, Flavia da Silva; SAVARIS, José Antonio. **Manual dos Recursos nos Juizados Especiais Federais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

ZAVASKI, Teori Albino. Juizados especiais cíveis – competência. In: **Seminário Juizados Especiais Federais: Inovações e Aspectos Polêmicos**. 2002. Brasília: Bárbara Bela, 2002.

AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E CELERIDADE: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Gilson Jacobsen¹

INTRODUÇÃO

A meta do presente artigo é investigar os Juizados Especiais Federais sob o cotejo da prometida – e sempre esperada – celeridade processual com a garantia constitucionalmente assegurada ao contraditório e à ampla defesa.

Pode-se antecipar, nesta introdução, que se trata de um difícil e sensível equilíbrio. Vejamos juntos.

1. BREVE HISTÓRICO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

O sistema de justiça brasileiro sofreu importantíssimas mudanças na década de 80, sendo que, no âmbito das instituições, o surgimento dos Juizados de Pequenas Causas (Lei 7.244/84), concebido como nova arena para mediação de conflitos, foi a de maior destaque².

Entre nós, a iniciativa de criação dos juizados foi liderada pelo Poder Executivo, mais especificamente pelo então Ministério da Desburocratização, o que não tira a importância da contemporânea experiência gaúcha do Conselho de Conciliação e Arbitragem, em 1982³.

Como se sabe, a ideia que inspirou os Juizados de Pequenas Causas no Brasil foi a *litigiosidade contida*, ou seja, “o fato de que muitos conflitos sociais não seriam resolvidos de

¹ Doutorando em Ciência Jurídica PPCJ – Univali/CNJ Acadêmico; Juiz Federal da 1ª Vara do Juizado Especial Federal Previdenciário de Blumenau – SC. E-mail: giljacobsen@gmail.com

² SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais:** da concepção à prática. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 2.

³ SADEK, Maria Tereza. **Juizados especiais:** da concepção à prática. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 4.

forma satisfatória, ou porque não encontravam no Judiciário respostas eficazes, ou porque simplesmente não chegavam ao Judiciário”⁴.

Os juizados especiais, nascidos daqueles juizados de pequenas causas, também representam a busca de uma resposta a um sistema de justiça fechado e de difícil acesso⁵.

É importante referir que o surgimento dos juizados está inserido no movimento internacional de acesso à justiça, fazendo parte da terceira “onda” a que se referem Cappelletti e Garth⁶. A primeira onda esteve relacionada à assistência judiciária para os pobres; a segunda, à representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e a terceira, com o “ênfase de acesso à justiça”.

Trata-se de forma singular e nova de garantia de direitos e solução de conflitos, por lógica e princípios distintos dos verificados perante a justiça tradicional. É que, a rigor, a matriz dos juizados é a conciliação, e não a sentença; a composição, e não a estrutura adversarial⁷.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 98, inciso I, determinou a criação dos juizados especiais, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimento oral e sumaríssimo, prevendo, ainda, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau. E isto se deu, quase sete anos depois, com a entrada em vigor da Lei 9.099/95. Mas, como lembra Bulos⁸, “na realidade, a constitucionalização dos juizados especiais foi fruto do reconhecimento de uma realidade anterior à promulgação da Carta de 1988. Desde a Emenda Constitucional nº 1/69 que já se previam [juizados] dessa natureza (art. 144, § 1º, b)”.

Com a Lei 9.099/95, o juiz transforma-se em figura mais atuante, com mais liberdade de ação e dotada de mais poder. A decisão, afinal de contas, não precisa mais ser restrita a parâmetros legais (v. arts. 4º, 5º e 6º)⁹.

⁴ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 20.

⁵ SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais: da concepção à prática**. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 3.

⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 31.

⁷ SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais: da concepção à prática**. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 6.

⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.129.

⁹ SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais: da concepção à prática**. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 7.

Os juizados especiais vêm, assim, se apresentando como a solução para resolver as grandes questões do acesso à justiça, com um procedimento célere, informal e gratuito, “assegurando às partes, em tese, a equivalência de armas e a paridade processual, municiando o juiz de poderes especiais para decidir com equidade e com justiça efetiva”¹⁰.

Vale aqui recordar a precisa síntese de Clève¹¹ relativa ao acesso à justiça: “Não basta haver Judiciário; é necessário haver Judiciário que decida. Não basta haver decisão judicial; é necessário haver decisão judicial justa. Não basta haver decisão judicial justa; é necessário que o povo tenha acesso à decisão judicial justa”.

E os juizados, sejam especiais, sejam de pequenas causas, “têm como meta a simplificação do processo, a ausência de custos e a distribuição célere da justiça, através da brevidade na conclusão das causas”¹².

Mas, na prática, os juizados especiais têm encontrado inúmeras dificuldades¹³, desde suas condições materiais até aquelas relacionadas à filosofia e à mentalidade que devem cercá-los. Em muitos lugares, seu índice de congestionamento é expressivo¹⁴.

A Lei 9.099/95, ao prever a obrigatoriedade da presença de advogado nas causas com valor entre 20 e 40 salários mínimos, acabou atendendo à cobrança das associações e entidades de classe ligadas a esse setor, especialmente à OAB. E os advogados, até então resistentes à ideia, passaram a ver o sistema dos juizados como um instrumento legítimo para viabilizar a Justiça no país¹⁵.

¹⁰ ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boitex, 2004.

¹¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. **Revista dos Tribunais**, v. 691, maio 1993, p. 40.

¹² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1.130.

¹³ “A expectativa de incremento do acesso à justiça, com a criação dos juizados especiais, frustrou-se a partir de uma verdadeira enxurrada de ações. Demanda reprimida, demanda recôndita, ou seja lá o que for, o certo é que o número esperado elevou-se ao décuplo na realidade forense. Assim é que a democratização do acesso à justiça proporcionada pelo advento dos juizados especiais gerou uma verdadeira corrida à justiça, agravando sobremaneira a *crise de eficiência* do Poder Judiciário. Os juizados especiais, pelo menos os federais, desprovidos de infraestrutura funcional e material, passaram a funcionar como *balcão* de benefícios previdenciários e outros pleitos em face do INSS e de diversas entidades públicas. Resultado: milhares de processos tramitam hoje nos juizados especiais e as vantagens do procedimento célere e informal acabam se perdendo nas delongas e artificiosas formalidades impostas pelos juizes, incapazes para imprimir aos processos o rito que permita que sejam os conflitos solucionados em tempo razoável. Ninguém ignora que o grande inimigo da efetividade da tutela jurisdicional é o tempo, a demora na solução definitiva do litígio. O tempo, ainda que se revele indispensável à segurança jurídica das decisões e à garantia dos direitos fundamentais assegurados aos litigantes, é inimigo da eficácia da tutela jurisdicional”. (VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 23, n. 81, p. 55-71, 2012, p. 60).

¹⁴ SADEK, Maria Tereza. **Juizados Especiais**: da concepção à prática. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>> Acesso em: 24 ago. 2012. p. 8-11.

¹⁵ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55.

Na órbita federal, a Emenda Constitucional 22/99 passou a prever a criação dos Juizados Especiais Federais, doravante aqui também chamados de JEFs; e, em 2001, por meio da Lei 10.250, foram eles organizados nas áreas cível e criminal. Segundo Cunha¹⁶, o projeto de lei que instituiu os JEFs, diferentemente do que ocorreu com os juizados especiais estaduais, nasceu por obra da própria magistratura federal e, antes de chegar ao Congresso Nacional por meio de um projeto proposto pelo Poder Executivo, foi amplamente discutido entre os operadores jurídicos.

Os setores que mais tiveram resistência à criação dos juizados federais, ainda segundo Cunha¹⁷ – por paradoxal que possa parecer, já que o projeto de lei fora enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo –, foram as autarquias e as empresas públicas federais, pois seriam diretamente afetadas pela criação dos juizados na Justiça Federal. Mesmo assim, o projeto foi aprovado e a lei que institui os JEFs ampliou o sistema, provocando mudanças também na Justiça Estadual¹⁸.

2. ESPECIFICIDADES DOS JEFS E CELERIDADE

Os JEFs têm competência absoluta, não cabendo ao autor a opção pelo procedimento, como ocorre na Justiça Estadual. Além disso, a competência dos juizados federais abarca causas com valor de até 60 salários mínimos, ultrapassando o limite de 40 salários mínimos que afeta os juizados estaduais. Em relação à defesa técnica, a presença do advogado é dispensada nos JEFs, em primeira instância, independentemente do valor da causa. Quanto aos recursos, não há reexame necessário ou recurso de ofício, mesmo tendo o poder público como uma das partes. Tampouco há prazos especiais para a Fazenda Pública. Finalmente, em relação à execução, a lei prevê que se dará sem a necessidade de constituírem-se precatórios¹⁹, o que sempre foi uma das causas de morosidade nos juízos comuns²⁰.

Algumas especificidades decorrentes da Lei 10.259/01, que deve ser lida e aplicada de forma conjugada com a Lei 9.099/95, dão contornos bem próprios ao dia a dia dos JEFs.

¹⁶ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 57-58.

¹⁷ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 59.

¹⁸ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 60.

¹⁹ Vide nota nº 20, adiante, sobre Requisição de Pequeno Valor.

²⁰ CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60.

Por exemplo, a lei preceitua que nos juizados especiais as sentenças serão líquidas (art. 38, parágrafo único, da Lei 9.099/95), ou seja, cada sentença de procedência já deverá dizer em quantos reais, exatamente, a parte autora é credora da parte ré, o que pressupõe um Setor de Cálculo muito atuante e bem preparado, de preferência dentro da própria estrutura de cada JEF, a fim de interagir com os outros setores e dar vazão a uma grande quantidade de serviços com o mínimo de erro. Este, aliás, é um dos pontos culminantes do grande sucesso de alguns JEFs e da derrocada de outros.

Por conta da grande demanda, também há sempre um grande número de RPVs²¹ a serem editadas e preparadas para posterior transmissão por parte dos juízes, trabalho no qual também não deve haver espaço para erros, sob pena de retardamento, insegurança e constrangimentos. Afinal, é preciso nunca perder a noção de que, no âmbito dos juizados, se tem uma missão social e constitucional muito importante a cumprir; e, para tanto, há de se ter sempre a percepção de que, por detrás de cada processo, existem sempre as esperanças e os dramas de uma pessoa e de seus familiares.

Ademais, quando uma ação é distribuída a um JEF, é importante que, de preferência no mesmo dia, sob os critérios e a orientação do juiz, alguém da Secretaria da Vara se incumba de analisar a petição inicial e – preenchendo ela todos os requisitos ou estando ainda imperfeita e merecendo, por isso mesmo, reparos (emendas) – elabore um ato de secretaria ou uma proposta de despacho que já preveja e determine os passos que estão por vir, todos eles, de modo a evitar um sem-número de despachos e atos inúteis ou retardatários. Isto é fundamental para a previsibilidade de todos os atores do processo e para a celeridade propriamente dita.

Assim, também é salutar para a rotina de um JEF enfrentar cada pedido de tutela antecipada já no “despacho” inicial (que, então, a rigor, deixa de ser um mero despacho) e que, além disso, esse “despacho” inicial tenha, tanto quanto possível, um caráter já saneador e ordenador dos próximos atos do processo – inclusive com designação de perito e quesitos judiciais, quando cabível, obviamente.

A ideia que inspira esse desejável proceder é simples: se nos juizados os processos devem tramitar celeremente, por expressa determinação legal – e apesar da enorme quan-

²¹ Considera-se Requisição de Pequeno Valor – RPV aquela relativa a crédito oriundo de quantia certa decorrente de condenação da Fazenda Pública em processo judicial, cujo valor atualizado, por beneficiário, seja igual ou inferior a: 60 salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Federal; 40 salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Estadual ou Distrital; 30 salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Municipal.

tidade de novos feitos que lhes são distribuídos a cada dia –, é imperioso que cada despacho e cada ato de secretaria, sobretudo os iniciais, busque sempre sanear e já prever/antecipar a ordem de todos os passos vindouros do processo.

Essa prática, que requer um pouco mais de atenção e trabalho no início do processo, gera segurança e faz ganhar tempo nas fases seguintes do feito, mesmo que envolva matéria de fato, com pedido de tutela antecipada, designação de audiência e/ou necessidade de produção de prova pericial; além do que, permite que o processo seja despachado uma única vez pelo juiz, lá no início (muitas vezes no próprio dia do ajuizamento da ação), e só lhe retorne para a prolação da sentença, dali a alguns dias, totalmente em ordem, em uma espécie de efeito bumerangue.

Isso permitirá que processos iniciados por ações ajuizadas em um mesmo dia também possam ser sentenciados, depois de passado algum tempo, em um mesmo dia.

Percebe-se que essas proposições são, na realidade, singelas sugestões que dizem respeito à rotina de um JEF, as quais não subvertem o procedimento sumaríssimo dos juizados – antes, o contrário: visam a dar-lhe efetividade, além de previsibilidade às partes e um método à Secretaria da Vara –, sem prejuízo de outras tantas que possam ser ou que já tenham sido adotadas com sucesso em cada juizado especial.

A rapidez é, afinal de contas, a essência dos juizados. O princípio da celeridade não foi colocado no artigo 2º da Lei 9.099/95 como promessa vã do legislador. Desconsiderá-lo corresponde a comprometer seriamente o funcionamento de qualquer juizado e a própria credibilidade depositada nessa importante e revolucionária nova face da Justiça brasileira.

É que não basta à prestação jurisdicional ser eficaz. Segundo Zavascki²², “impõe-se que seja também expedita, pois é inerente ao princípio da efetividade da jurisdição que o julgamento da demanda se dê em prazo razoável e sem dilações indevidas”.

Vale aqui filosofar com Spengler²³:

Portanto, tempo e Direito relacionam-se com a sociedade, uma vez que não existe tempo fora da história. Não existe tempo, Direito e sociedade isolados; tratam-se de uma instituição. Mais especificamente, uma instituição imaginária, na qual o tempo constrói e é construído, institui e é instituído, ou seja, o Direito é uma instituição temporal. Portanto, torna-se importante que a norma jurídica implemente um tempo próprio, carregado de sentido instituinte. O tempo do processo dá disso uma boa aproximação, por estar separado da vida real, estreita-

²² ZAVASCKI, Teori Albino. Os princípios constitucionais do processo e suas limitações. **Revista da Esmesc**: Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, v. 6, maio 1999, p. 52.

²³ SPENGLER, Fabiana Marion. **Tempo, direito e Constituição**: reflexos na prestação jurisdicional do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 29.

mente regulado a prescrições rituais, permitindo que o julgamento desenvolva os seus efeitos performativos e instituintes: efeitos jurídicos (condenação e absolvição) e efeitos sociais (apaziguar o conflito).

Mas se o escopo principal do processo é, como se propala, a pacificação social, já não é chegada a hora de, em certa medida e sob certas condições, pensar em privilegiar a celeridade processual em detrimento de algumas garantias? Será que isso é possível e aceitável em um Estado Constitucional? Ou existem alternativas?

A resposta a esses questionamentos não é simples e envolve algumas graves reflexões. Vejamos.

A lentidão do processo beneficia, normalmente (há exceções), a parte mais forte (rica), que pode esperar muitos anos pela decisão. E sempre beneficia o réu que não tem razão²⁴.

Aliás, Portanova²⁵ obtempera que “nem sempre todas as partes estão interessadas no rápido andamento do feito. Não raro uma parte quer celeridade na solução do litígio e outra quer demora”.

O Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana dos Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969), incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro desde a edição do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, preceitua o seguinte:

Art. 8.1. Toda pessoa tem direito de ser ouvida *com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável* por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, instituído por lei anterior, na defesa de qualquer acusação penal contra ele formulada, ou para a determinação de seus direitos e obrigações de ordem civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza [...].

Porém, consoante Nery Junior²⁶, não significa automática adoção do princípio da duração razoável do processo, pois o que se percebe é que a preocupação do tratado internacional foi a de fazer com que fosse dada tramitação célere à ouvida de quem é preso e, em tese, sujeito a um processo penal, algo semelhante ao que já existe no Brasil desde a nossa Constituição Imperial – a *nota de culpa* do artigo 179, inciso VIII –, que já se referia ao *prazo razoável*.

Foi a Emenda Constitucional 45/2004 que acrescentou ao rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal (art. 5º) o inciso LXXVIII, passando-se a adotar, expressamente,

²⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003. p. 47.

²⁵ PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 26.

²⁶ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 317.

no Direito Constitucional brasileiro, o princípio da duração razoável do processo (judicial e administrativo) e celeridade de sua tramitação²⁷.

Não é tarefa fácil precisar o que seja prazo razoável para o julgamento de um processo. Até porque nem sempre a questão trazida a juízo se encerra propriamente com o julgamento da causa. Também porque cada demanda tem seu tempo e, por isso, fatores internos e externos de cada processo devem ser ponderados²⁸.

O assunto tem grande importância nestes dias de *internet* e processo-eletrônico, já que, junto com a globalização social, cultural e econômica, existe maior cobrança por parte de jurisdicionados e administrados no afã de uma rápida solução para seus processos judiciais e administrativos²⁹.

A tutela jurisdicional é tempestiva, segundo lição de Gajardoni³⁰, “quando os prazos legalmente prefixados para o trâmite e instrução do processo, concebidos em vista das circunstâncias de fato da demanda, do direito a ser protegido, do contraditório e da ampla defesa, são cumpridos pelas partes e pelo órgão jurisdicional”.

A razoabilidade da duração do processo afere-se mediante critérios objetivos, devendo ser observada em cada caso concreto. Crises passageiras do aparato judiciário podem justificar eventual duração exagerada do processo; mas não sua crise estrutural e duradoura³¹.

E o direito fundamental à efetividade do processo, também chamado de direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa, “compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos”³².

²⁷ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 316.

²⁸ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003. p. 58.

²⁹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 319-320.

³⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003. p. 60.

³¹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 320-321.

³² ZAVASCKI, Teori Albino. Os princípios constitucionais do processo e suas limitações. **Revista da Esmesc**: Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, maio 1999. v. 6. p. 52.

Dinamarco³³ faz importante ponderação:

Uma boa ordem processual não é feita somente de segurança e das *certezas* do juiz. Ela vive de *certezas, probabilidades e riscos*. Onde houver razões para decidir ou para atuar com apoio em meras probabilidades, sendo estas razoavelmente suficientes, que se renuncie à obsessão pela certeza, correndo algum risco de errar, desde que se disponha de meios aptos a corrigir os efeitos de possíveis erros.

É curioso constatar que o arcabouço normativo infraconstitucional que rege os JEFs tem uma extrema – poder-se-ia falar até em exagerada – preocupação com a revisão e a uniformidade das decisões, prevendo, para tanto, Turmas Recursais, Turmas Regionais de Uniformização e uma Turma Nacional de Uniformização, com possibilidade, ainda, de que o processo possa chegar ao STJ e ao STF; mas, na busca dessa uniformidade, acaba por colocar em risco um pilar fundamental dos JEFs que é justamente a celeridade, em completa desconsideração, ademais, à nova garantia fundamental da duração razoável do processo.

Pesquisa realizada pelo IPEA no ano de 2011, em mais de duzentas Varas Federais com competência de juizado, em 141 cidades, e cujo relatório preliminar foi divulgado no dia 13 de setembro de 2012, no auditório da sede da Justiça Federal, na cidade de Curitiba/PR, por ocasião do Seminário sobre os 10 anos dos Juizados Especiais Federais, revela que o tempo médio de processamento de um feito de JEF é de 631 dias (1 ano, 8 meses e 22 dias), mas quando não há recurso, o processamento é cerca de 480 dias mais rápido.

Então, parece muito evidente que o legislador brasileiro precisa urgentemente rever a sistemática recursal que afeta os JEFs.

Hoje, por inspiração da doutrina alemã, respira-se a ideia de que deve haver uma participação entre juiz e partes (e seus advogados), que conduza a uma nova forma de cognição, na qual haja um debate tão bem feito que implique redução do tempo processual e decisões mais bem construídas, com a consequente diminuição da utilização de recursos³⁴.

Essas questões aqui pontuadas, tão sensíveis aos JEFs, porque tocam diretamente na celeridade dos feitos que ali tramitam, desafiam e impõem uma releitura da garantia constitucional ao contraditório e à ampla defesa, como se verá a seguir.

³³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 2. ed. rev., atual. e aument. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 27.

³⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. In: ASSIS, Araken de et al. (Orgs.). **Processo coletivo e outros temas de direito processual**: homenagem 50 anos de docência do professor José Maria Rosa Tesheiner, 30 anos de docência do professor Sérgio Gilberto Porto. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 262.

3. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

A adoção expressa da garantia do contraditório já é uma tradição do nosso Direito Constitucional, e a novidade da Constituição Federal de 1988 em relação à anterior (CF/1969) decorre do fato de que a atual também alcança expressamente os processos civil e administrativo³⁵.

Um dos atuais desafios do Direito Processual Civil, na percepção de Abreu³⁶,

[...] é afeiçoar suas conceitos à realidade constitucional e, mais do que isso, visualizar a jurisdição sob o prisma político, incorporando no exercício jurisdicional os princípios e valores que qualificam o processo como instrumento da democracia do Estado Democrático de Direito.

Confirma-se a lição de Häberle³⁷, de que, “colocado no tempo, o processo de interpretação constitucional é infinito”. É que, na verdade, para que a constituição “promulgada” possa resultar em uma cultura constitucional, leva mesmo muito tempo³⁸.

Claro que desfazer dogmas ou ler princípios por um prisma evolutivo não quer dizer renunciar a tais princípios, nem virar as costas para as conquistas científicas do processo. Eles, os princípios político-constitucionais, sempre serão seguros *pontos de partida*, responsáveis pela harmonia e legitimidade do sistema, e sem os quais não há interpretação segura³⁹. Na feliz síntese de Dinamarco⁴⁰, é preciso “reler os princípios, não renegá-los”.

Nesse passo, em relação ao dilema entre celeridade e segurança, o desafio é conciliar uma justiça mais rápida com a sempre esperada segurança das decisões. Trata-se mesmo do grande desafio do processo contemporâneo esse de equacionar tempo e segurança, de forma a se respeitar o devido processo legal, dentro do qual se inserem os princípios do contraditório e da ampla defesa⁴¹.

³⁵ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 207-208.

³⁶ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 409-410.

³⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997. (reimp. 2002). p. 42.

³⁸ HÄBERLE, Peter. **Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura**. Traduzione di Jörg Luther. Roma: Carocci, 2001. p. 39.

³⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 2. ed. rev., atual. e aument. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 23.

⁴⁰ *Idem*, p. 23.

⁴¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**, São Paulo: Lemos & Cruz, 2003. p. 41.

E a atual noção do processo como procedimento em contraditório entre as partes suplantava a concepção de processo como relação jurídica, de modo que o contraditório deve ser entendido como oportunidade de participação paritária⁴².

Segundo Costa⁴³, é exigível das partes mais do que participação formal. Sua postura deve ser ativa, já que a discussão conduz ao aperfeiçoamento dos argumentos, os quais, examinados no transcorrer do processo em diversas instâncias, ou mesmo fora dele (na academia ou em outros litígios, por exemplo), serão filtrados para compor soluções consensualmente aceitas.

Por isso mesmo, a compreensão do processo e do procedimento está fundada no princípio democrático, já que democracia supõe participação. E, no caso do processo jurisdicional, há de se garantir aos interessados uma participação efetiva no procedimento que redunde no ato de poder chamado de decisão judicial. Daí a ideia de participação estar diretamente relacionada à ideia de efetividade do princípio do contraditório. E é por isso que um processo realmente democrático exige do magistrado uma postura ativa⁴⁴.

Aliás, hoje não há mais como se supor que o contraditório possa ser malferido em razão da postura ou da participação ativa também do juiz, justamente porque no processo civil contemporâneo o contraditório não se limita a ser mera garantia de conteúdo formal. Atualmente, busca-se a realização efetiva do contraditório com a superação de obstáculos sociais impeditivos da participação, de modo que não se tolere a ideia de que apenas uma das partes tenha efetivas condições de influir no convencimento judicial⁴⁵.

Portanto, um contraditório participativo não se impõe apenas às partes, mas também ao juiz, e se desdobra em diversos aspectos: a) audiência bilateral, que redunde na notificação adequada e tempestiva não apenas do ajuizamento da causa, mas de todos os atos processuais; b) ampla defesa, que pode ser sintetizada no direito de alegar, propor, apresentar e produzir provas, e de participar daquelas requeridas pela outra parte; c) flexibilização dos prazos, desde que as circunstâncias da causa e eventuais imposições do próprio direito ma-

⁴² ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 452-453.

⁴³ COSTA, Gerson Godinho da. O princípio constitucional do contraditório como pressuposto da legitimidade da atividade judicial. **Curso modular de Direito Processual Civil**. HIROSE, Tadaaki; SOUZA, Maria Helena Rau de. (Orgs.). São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 30.

⁴⁴ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 456-458.

⁴⁵ *Idem*, p. 459-460.

terial a justifiquem, e sem prejuízo da celeridade processual; d) igualdade concreta entre as partes, razão pela qual o juiz não pode ser um expectador passivo, incumbindo-lhe, ao contrário, o dever de suprir as eventuais deficiências defensivas de uma parte que se encontre em inferioridade em relação à outra⁴⁶. Este último ponto, aliás, é muito importante e sensível nos JEFs, porque uma das partes sempre será a União ou outro ente público federal, enquanto a outra sempre será uma pessoa física, não necessariamente assistida por advogado, e muitas vezes idosa, ou doente, ou pobre, sendo muito comum que os três adjetivos recaiam sobre a mesma pessoa.

No fundo, esse contraditório atual do qual se está a tratar é uma projeção do primado da dignidade humana, e pressupõe, por isso mesmo, que se estabeleça uma relação dialógica (humana, portanto) entre o juiz e os outros sujeitos principais do processo; um intercâmbio de ideias, em que todos possam falar, ouvir e dizer, “para que todos possam ser influenciados reciprocamente”. Daí por que é necessário um novo juiz, pelo menos nova postura do juiz⁴⁷. Juiz que “tem o dever não só de velar pelo contraditório entre as partes, *mas fundamentalmente a ele também se submeter*”⁴⁸.

Questão mais delicada em relação à temática do contraditório é a que diz respeito às questões examináveis de ofício pelo juiz, inclusive no que toca à distribuição do ônus da prova. Isto porque, se de um lado se sabe que o artigo 130 do CPC autoriza o juiz a determinar a realização de provas de ofício, de outro, não se olvida que o julgador só pode fazê-lo guardando independência e imparcialidade, e ainda assim cuidando para não proferir decisão surpresa no processo. De modo que hodiernamente se entende que o juiz tem o poder-dever de ouvir as partes acerca de todos os pontos do processo, inclusive em relação àqueles que poderão ser decididos de ofício por ele⁴⁹.

É que, na realidade, o juiz, enquanto sujeito do processo, é terceiro imparcial, equidistante das partes, e deve sempre respeitar o direito destas ao contraditório, o que tam-

⁴⁶ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 461-464.

⁴⁷ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 465.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 648.

⁴⁹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 226.

bém implica não serem surpreendidas com decisões inesperadas ou fundamentadas em premissas que não puderam, antes, conhecer⁵⁰.

Daí falar-se em proibição de decisão-surpresa, que “vincula o juiz a abrir o debate entre as partes sobre todas as questões que podem ser resolvidas de ofício no curso do processo”⁵¹. E é por isso que, quando se juntam memoriais, pareceres técnicos e do Ministério Público, que tragam questões novas ao processo, em relação às quais as partes não tiveram oportunidade de debater, deve o juiz facultar-lhes a vista para manifestação sobre as novas questões⁵².

Mas é claro que a proibição de decisão-surpresa não derroga nem atenua o princípio processual de que o juiz conhece o direito (*iura novit curia*), podendo e devendo determinar qual norma jurídica deve ser aplicada em cada situação concreta que lhe é trazida, porque diz respeito a questões de direito, não a fatos⁵³.

O Projeto do Novo Código de Processo Civil (PL 8.046/10) vai além e traz previsão que proíbe expressamente decisão-surpresa relativa a questões que não tenham sido debatidas previamente no processo, ainda que se trate de matéria sobre a qual tenha que decidir de ofício (ordem pública)⁵⁴. Então, quando o juiz tiver de aplicar regra de direito diferente da alegada pelas partes, terá de intimá-las previamente para poderem manifestar-se a respeito⁵⁵.

Já o direito fundamental à ampla defesa tem o sentido de garantir que as partes possam deduzir adequadamente e fazer prova das alegações que sustentam sua pretensão (au-

⁵⁰ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 227.

⁵¹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 230.

⁵² NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 230-231.

⁵³ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 231.

⁵⁴ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 233.

⁵⁵ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 233.

tor) ou defesa (réu), tanto no processo judicial quanto no processo administrativo⁵⁶. Afinal, se o destinatário da prova é o processo, nada mais exato que se garantir à parte fazer prova do direito que alega ter, a fim de que possa ser livremente analisada pelo juiz, que, ao julgar a causa, o fará segundo seu livre convencimento motivado⁵⁷.

Tem a ampla defesa uma dupla faceta, pois, de um lado, se fala em defesa no sentido técnico (defesa formal), de outro, em defesa no sentido material (autodefesa)⁵⁸.

Por tudo isso, atualmente, o papel atribuído ao Poder Judiciário exige dos magistrados uma nova postura, desafiando-os a exercer seus poderes criativos à luz dos valores hauridos da Constituição. A sensação é a de que há uma invasão do Direito ou do Poder Judiciário na política e na sociabilidade, transformando os juízes numa espécie de guardiões dos princípios e valores fundamentais, justamente porque portadores das expectativas de justiça e dos ideais de cidadania inseridos na Constituição⁵⁹.

E os juizados especiais têm o mérito de prometer a liberdade das formas e não desmenti-la em seguida, conforme pondera Dinamarco⁶⁰, tornando possível um processo que favoreça um contato mais espontâneo e informal do juiz com os litigantes e com as fontes de prova. Não se trata de abrir campo ao arbítrio, mas os juizados permitem ao juiz criar modos de tratar a prova, colher a instrução, sentir as pretensões das partes, interrogá-las livremente e dialogar com elas e com as testemunhas; tudo sem as formas sacramentais do processo tradicional. “Nesse modo de participar e abrir canais para a efetiva participação, ele não está ultrajando a garantia constitucional do contraditório”. Ao contrário, deixando de lado o imobilismo do juiz-espectador, “ele dará oportunidades iguais às partes e, no informalismo de atos não desenhados minuciosamente em lei, garantirá que a luta entre elas se trave em *paridade em armas*”⁶¹.

⁵⁶ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 248-249.

⁵⁷ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 249.

⁵⁸ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 251.

⁵⁹ MARTINS, Nelson Juliano Schaefer. **Poderes do juiz no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2004. p. 41-42.

⁶⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 129.

⁶¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 129.

Cabe, nesse aspecto, não esquecer a lição de Portanova⁶²:

No processo civil, a base dessa igualização reside em uma postura atenta e dinâmica dos agentes qualificados do processo. Principalmente em relação aos juízes, cobra-se maior atenção. Dispensar o mesmo tratamento aos loucos e aos sãos, aos pobres e aos ricos, aos fortes e aos fracos, aos jovens e aos velhos, à parte bem representada e à mal representada por advogado não viola só o princípio jurídico da igualdade. A doutrina vem demonstrando que também os princípios da imparcialidade e do contraditório restam violados. Juiz equidistante não significa juiz distante.

Tentando agora, então, responder àquelas perguntas lançadas no item 2 (*supra*), relativas à possibilidade de, em certa medida e sob certas condições, privilegiar a celeridade em detrimento de algumas garantias, notadamente o contraditório e a ampla defesa, parece muito evidente que a busca por celeridade ou pela razoável duração do processo não pode ser feita a qualquer preço; ou seja, ferindo valores constitucionais conquistados ao longo dos séculos, mui especialmente o direito ao contraditório e à ampla defesa⁶³.

Nada é tão urgente que tenha de ser decidido no afogadilho, às pressas, sem uma análise mais refletida e com amparo no bom senso. E é isso que garante qualidade às decisões. Sensata a ponderação de Hoffman⁶⁴: “Rejeita-se um processo extremamente lento e ineficaz, mas também um processo precipitado e decidido de forma incongruente”.

É preciso encontrar, segundo Xavier e Savaris⁶⁵, “o ponto de equilíbrio entre a garantia constitucional da ampla defesa, com a utilização dos meios recursais disponíveis, e o direito fundamental à duração razoável do processo”.

Na realidade, segundo Hoffman⁶⁶, “é senso comum a ideia que as chamadas ‘fases mortas’ do processo, aquele longo período em que os processos permanecem parados nos ‘escaninhos’ dos cartórios, esperando pela realização do ato judicial, têm sido o grande vilão da morosidade judicial”.

Vai além a ponderada análise de Hoffman⁶⁷:

Não se pode mais continuar com aquela mentalidade de incentivo ao litígio da cultura da sentença como único modo de solução do conflito, pois esta é, sem dúvida, sempre a mais insa-

⁶² PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 46.

⁶³ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 323.

⁶⁴ HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de (Coords.). **Princípios processuais civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 326.

⁶⁵ XAVIER, Flávia da Silva; SAVARIS, José Antonio. **Recursos cíveis nos juizados especiais federais**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 31.

⁶⁶ HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de (Coords.). **Princípios processuais civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 328.

⁶⁷ HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de (Coords.). **Princípios processuais civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 337.

tisfatória, pois, afinal, mesmo quem vence integralmente a demanda, sempre perde, no mínimo, com a exagerada demora do processo. Temos que dar vazão a essa litigiosidade contida de modo que o Estado realmente exerça seu papel de pacificador das relações individuais, reservando-se a tutela tradicional somente àqueles casos em que a solução por meios alternativos mostre-se inviável.

Especificamente em relação à Justiça Federal, é Vaz⁶⁸ quem tece a análise mais contundente:

É natural que o Estado, cujo papel é o mais destacado no constitucionalismo moderno, dadas as suas responsabilidades, os seus deveres, os seus poderes e as suas limitações, sobretudo na Justiça Federal, devido à competência específica para julgar os processos de seu interesse, seja o maior cliente do Poder Judiciário. Não há nisso qualquer surpresa.

A grande maioria dos processos da Justiça Federal advém do Poder Público Federal, com 77% do total de processos dos 100 maiores litigantes dessa Justiça (68% no polo passivo). O INSS é o maior litigante nacional (22,33%) e também o maior da Justiça Federal (43,12%).

O que se impõe destacar é a participação do Estado como litigante contumaz, atuando no polo passivo da maioria das demandas. Esse me parece ser o principal fator contributivo para a ineficiência do Poder Judiciário.

Essa litigiosidade contra o Poder Público deve-se à forma desprovida de ética e irresponsável como o Poder Público lida, na via administrativa, com os direitos e interesses dos administrados. É notável o tratamento tendencioso das pretensões na via administrativa. Há, ao que vejo, um grave equívoco dessa instância ao limitar a exegese da lei à sua literalidade, vale dizer, ao olvidar os demais métodos e critérios existentes, especialmente os filtros constitucionais que a todos os intérpretes vinculam.

Se apenas 1/3 dos conflitos judicializados fosse resolvido administrativamente, e poderia sê-lo, teríamos solucionado o problema do excesso de demanda litigiosa.

Com a ampliação dos canais de acesso à justiça, um bom número de conflitos, que até então era resolvido administrativamente, passou a ser canalizado diretamente ao Poder Judiciário. Há, por assim dizer, um descrédito total na via administrativa e uma tendência de não mais provocá-la (nem falo de exauri-la!).

Os juizados especiais podem e devem inverter a lógica positivista legalista de interpretar a norma sem a preocupação com a sua efetividade social, pois foram idealizados e criados justamente para que houvesse, lembra Vaz⁶⁹, um segmento do Poder Judiciário vinculado à efetivação dos fins da República de erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Tanto é que se instrumentalizaram os juízes, como já referido, com o poder de julgar por equidade⁷⁰ (art. 6º da Lei 9.099/95: “O Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum”).

⁶⁸ VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, ano 23, n. 81, p. 55-71, 2012, p. 59.

⁶⁹ VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, ano 23, n. 81, p. 55-71, 2012, p. 66.

⁷⁰ “[...] equidade corresponde à mitigação da lei escrita por circunstâncias que ocorrem em relação às pessoas, às coisas, ao lugar ou à matéria do caso concreto. É o resultado de uma interpretação sociológica que atende cada vez mais às consequências prováveis de um modo de entender e aplicar um texto de lei ou uma situação; quanto possível, busca uma conclusão benéfica e compatível com as ideias modernas de proteção aos hipossuficientes e oprimidos, enfim de solidariedade e fraternidade humana.” (VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, ano 23, n. 81, p. 55-71, 2012, p. 67).

Nessa medida, uma postura mais ativa e o aumento dos poderes dos juízes não devem ser temidos, porque não significam redução das garantias de defesa das partes. Ao contrário, impõe-se aos juízes “o dever de informar às partes as iniciativas que pretende exercer, de modo a permitir a elas um espaço de discussão em contraditório, devendo haver a expansão e a institucionalização do *dever de esclarecimento judicial* a cada etapa do procedimento”⁷¹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta a convicção de que não há espaço, nos JEFs ou fora deles, para se transigir em relação a conquistas seculares do Direito, notadamente o contraditório e a ampla defesa, que absolutamente não são as causas do acúmulo de processos e do retardo em sua tramitação.

O equilíbrio entre essas garantias fundamentais e a celeridade pode e deve ser perseguido como meta constante em cada juizado especial, ciente cada magistrado de que pode e deve ter uma participação ativa nos rumos de cada processo, desde o princípio, e cômico de que dialoga com as partes, em um intercâmbio de ideias, com recíprocas influências. Mas sem lugar para decisões-surpresa. Eis, afinal, a moderna face do contraditório, sem o qual sequer existe processo.

Os juízes que atuam em JEFs também devem ser estimulados a exercer seus poderes criativamente, sob as luzes dos valores constitucionais, em um contato mais espontâneo com os litigantes, até para que possam aperceber-lhes as diferenças e superá-las, mas sem burocratizar a marcha processual, e estando sempre abertos a buscar meios alternativos para a solução de cada conflito. Mas se esses meios não forem suficientes a evitar ou a pôr fim ao litígio, devem os juízes de juizados saber-se expressamente autorizados pela lei (art. 6º da Lei 9.099/95) a adotar em cada caso a decisão que reputarem mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum.

⁷¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. In: ASSIS, Araken de et al. (Orgs.). **Processo coletivo e outros temas de direito processual**: homenagem 50 anos de docência do professor José Maria Rosa Tesheiner, 30 anos de docência do professor Sérgio Gilberto Porto. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 270-271.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boitex, 2004.

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. **Revista dos Tribunais**, v. 691, maio 1993.

COSTA, Gerson Godinho da. O princípio constitucional do contraditório como pressuposto da legitimidade da atividade judicial. **Curso modular de Direito Processual Civil**. HIROSE, Tadaaqui; SOUZA, Maria Helena Rau de (Orgs.). São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 2. ed. rev., atual. e aument. São Paulo: Malheiros, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997. (reimp. 2002).

HÄBERLE, Peter. **Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura**. Traduzione di Jörg Luther. Roma: Carocci, 2001.

HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. In: LOPES, Maria Elisabeth de Castro; OLIVEIRA NETO, Olavo de (Coords.). **Princípios processuais civis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARTINS, Nelson Juliano Schaefer. **Poderes do juiz no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo, 10. ed. rev. ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do processo civil**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SADEK, Maria Tereza. **Juizados especiais**: da concepção à prática. Disponível em: <<http://np3.brainternp.com.br/upload/ihd/arquivo/Maria%20Tereza%20Sadek.doc>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (Orgs.). **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Tempo, direito e Constituição**: reflexos na prestação jurisdicional do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. In: ASSIS, Araken de et al. (Orgs.). **Processo coletivo e outros temas de direito processual**: homenagem 50 anos de docência do professor José Maria Rosa Tesheiner, 30 anos de docência do professor Sérgio Gilberto Porto. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 23, n. 81, p. 55-71, 2012.

XAVIER, Flávia da Silva; SAVARIS, José Antonio. **Recursos cíveis nos juizados especiais federais**. Curitiba: Juruá, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. Os princípios constitucionais do processo e suas limitações. **Revista da Esмесc**: Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, maio 1999.

ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA E O SISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Rony Ferreira¹

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O movimento denominado “acesso à justiça” ganhou força mundial no final da década de 70, e no Brasil teve no que hoje denominamos juizados especiais um dos caminhos para melhorar o sistema de prestação jurisdicional, pois foi concebido para ser simples, desburocratizado e dotado de todas as garantias processuais inerentes a qualquer processo judicial².

O direito processual civil, sempre apegado ao formalismo exagerado, que por anos o tornou um fim em si mesmo, viu-se permeado por um sistema jurídico moderno, descomplicado e capaz de garantir efetiva prestação jurisdicional³.

Causas de menor complexidade e menor valor econômico encontraram nos juizados um eficiente sistema de proteção jurídica, pois permitiu aos litigantes acesso antes inexistente com a segurança processual desejada.

No âmbito de competência da justiça federal, a criação dos juizados especiais, pela Lei 10.259/01, consistiu em um dos maiores avanços do Poder Judiciário na última década, pois demandas tendo como rés a União, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas federais poderiam tramitar com maior agilidade e simplicidade⁴.

¹ Juiz Federal.

² Vide CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. Ver também SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Juizados Especiais Federais Cíveis**: competência e conciliação. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

³ No Brasil, a Lei 7.244/84 instituiu o denominado “Pequenas Causas”; mais tarde, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 98, I, a criação dos Juizados Especiais, que foram instituídos pela Lei 9.099/95, no âmbito da justiça dos estados federados. No âmbito da justiça federal, porém, durante anos, entendeu-se que o artigo 98, I, não autorizava a criação de Juizados Especiais, razão pela qual, para por fim à controvérsia, foi a Constituição Federal alterada pela Emenda Constitucional 22/99, que inseriu o parágrafo único ao referido artigo, autorizando expressamente a criação do Juizado Especial Federal, criação que se concretizou com a Lei 10.259/01. Esta, combinada com a Lei 9.099/95, forma hoje o microssistema jurídico do Juizado Especial Federal.

⁴ SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Juizados Especiais Federais Cíveis**: competência e conciliação. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

Vários foram os aspectos positivos dos juizados especiais federais, dentre os quais a possibilidade de discutir causas com valor econômico de até 60 salários mínimos, desnecessidade de advogado para propor a ação, ausência de sucumbência na primeira instância, ausência de prazos diferenciados para a fazenda pública, inexistência de reexame necessário, pagamento por simples requisição (ou seja, sem aguardar o sistema de precatórios) etc., tudo norteado pelos princípios da oralidade, informalidade, simplicidade, celeridade e economia processual, e buscando, sempre que possível, a conciliação/transação.

Para se ter ideia, de 2002 a dezembro de 2011, ingressaram nos juizados especiais federais em todo Brasil 11.600.301 (onze milhões, seiscentos mil, trezentos e um) processos, distribuídos da seguinte forma:

ANO DISTRIBUIÇÃO

2002	348.809
2003	916.442
2004	1.533.647
2005	1.503.429
2006	1.166.005
2007	1.302.255
2008	1.219.526
2009	1.215.092
2010	1.212.595
2011	1.182.501

TOTAL 11.600.301

Os números acima não deixam dúvida do acerto na criação dos juizados especiais federais. E sendo a jurisdição indiscutível elemento de inclusão social, é certo que milhões de pessoas exerceram parte significativa de sua cidadania.

Por outro lado, não é difícil imaginar a dificuldade enfrentada pelo Poder Judiciário federal para julgar esses milhões de processos. Essa dificuldade, é importante assinalar, não foi – nem é – apenas de julgar, mas julgar de forma eficiente, eficaz e, sobretudo, de maneira uniforme.

Por isso, se por um lado os dez anos de existência dos juizados especiais federais nos entusiasma por terem permitido que parcela expressiva de brasileiros tenha acessado o

judiciário, por outro, parece recomendar algumas reflexões com a finalidade permanente de aperfeiçoar seu funcionamento.

E dentre essas possíveis reflexões, uma delas – sobre a qual trataremos neste breve estudo – diz respeito ao perfil dos conflitos submetidos a julgamento e a melhor forma de tutelá-los.

Nesse particular, os dez anos de juizados especiais federais cíveis revelaram que, dos onze milhões de processos, dezenas de milhares versaram ou versam sobre assuntos idênticos; na maioria, matéria exclusivamente de Direito, ou seja, matéria que não versa sobre fatos, mas sobre a correta interpretação e aplicação de normas jurídicas.

Os juizados especiais federais transformaram-se em linhas de produção jurídica: petições em série, contestações em série, sentenças em série, decisões colegiadas em série.

Alguns enunciados do Fonajef⁵ confirmam a presença desse fenômeno no âmbito dos juizados. Vejamos:

Enunciado nº 2: Nos casos de julgamentos de procedência de matérias repetitivas, é recomendável a utilização de contestações depositadas na Secretaria, a fim de possibilitar a imediata prolação de sentença de mérito.

Enunciado nº 4: Na propositura de ações repetitivas ou de massa, sem advogado, não havendo viabilidade material de opção pela autointimação eletrônica, a parte firmará compromisso de comparecimento, em prazo predeterminado em formulário próprio, para ciência dos atos processuais praticados.

Enunciado nº 6: Havendo foco expressivo de demandas em massa, os juizados especiais federais solicitarão às Turmas Recursais e de Uniformização Regional e Nacional o julgamento prioritário da matéria repetitiva, a fim de uniformizar a jurisprudência a respeito e de possibilitar o planejamento do serviço judiciário.

Enunciado nº 22: A exclusão da competência dos Juizados Especiais Federais quanto às demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos somente se aplica em relação a ações coletivas.

Embora não seja vedado aos juizados especiais (estaduais ou federal) conhecerem e julgarem processos idênticos, a experiência demonstrou que tais processos – pelas suas ca-

⁵ Fonajef – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. Trata-se de encontro anual de Juízes Federais, organizado pela Associação dos Juízes Federais do Brasil.

racterísticas –, em última análise, configuraram o que a doutrina denomina processos de “massa”, e, na sua maioria, versaram sobre direitos individuais homogêneos e coletivos em sentido estrito⁶.

Para compreender o que vêm a ser processos de “massa”, é fundamental estar atento à questão social. A metaindividualidade ou transindividualidade de direitos exige a compreensão da questão social, pois é ela que está na base de tais direitos.

Sob o prisma econômico, produção, comércio e publicidade em massa acabam gerando uma economia cuja produção, trabalho e consumo caracterizam-se pelo aspecto massivo. Sob a ótica social, aos direitos de primeira geração, representados pelas liberdades negativas, seguiram-se os de segunda e terceira, representados por liberdades positivas de índole econômica e social – com participação mais intensa do Estado –, e estes representados por interesses de solidariedade.

Esse modelo de sociedade fez surgir categorias de interesses que não mais pressupõem o indivíduo singularmente considerado.

Bolzan de Moraes⁷, ao analisar os movimentos históricos dos direitos metaindividuais, destacou que

[...] o surgimento da sociedade de massas determinou que questões como saúde, educação, consumo, transporte, alimentação, poluição, publicidade, e tantas outras, fizessem parte da pauta de reivindicações de amplos setores da coletividade, estabelecendo pontos de conflituosidade que fugiam aos parâmetros das relações de trabalho e das condições para melhorá-lo, ao mesmo tempo em que, na órbita jurídico-judiciária, provocavam o surgimento de controvérsias que ultrapassavam os limites do indivíduo isolado, questionando aspectos relativos à continuidade da própria sobrevivência da espécie.

E, em outro momento, destaca Bolzan de Moraes⁸:

[...] de uma feição eminentemente liberal-individualística, baseada na apreensão exclusiva/egoísta de bens e direitos, caminha-se para a sistematização e normatização dos nomeados interesses transindividuais, em que o núcleo não mais está no indivíduo, como mônada isolada, mas no “coletivo”, e sua titularidade encontra-se dispersa nele. As novas situações conflituosas definem, então, uma nova conformação para o Direito, que tem na legislação social seu referencial primário. [...] Todo este arcabouço problemático, próprio da sociedade contemporânea, exige a compreensão de que o fenômeno jurídico adquire uma transcendência que ultrapassa meras questões de natureza particularizada de indivíduos isolados, neutralizáveis pretensamente pelo recurso a uma ciência formal e abstrata, passando a refletir a emer-

⁶ Em nossa obra **Coisa julgada nas ações coletivas**: restrição do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, abordamos os traços identificadores das categorias de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

⁷ MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 92.

⁸ MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 17-20.

gência de situações que envolvam pretensões disseminadas por grupos inteiros de pessoas, juridicamente reunidos – interesses coletivos – ou não – interesses difusos.

O novo perfil social não decorre apenas das modificações advindas do modelo capitalista-industrial, mas também de gradativas conquistas sociais resultantes de políticas públicas tendentes a dotar a sociedade de um padrão mínimo de convivência e solidariedade social.

A transformação no modelo de Estado e no modelo de economia alteraram o perfil social e, como consequência, o perfil do direito e das conflitualidades, já não se vendo na sociedade apenas um agregado, mas uma entidade naturalmente orgânica, em que a esfera individual passa a ser circundada pela coletividade.

Como enfatizou Humberto Theodoro Junior, “dentro desse prisma do ‘homem social’, assumiu nova dimensão o *grupo*, como entidade autônoma, merecedora de especial valoração jurídica”⁹.

Nesse sentir, poderão existir situações em que o direito debatido ultrapassa o indivíduo, vindo a contemplar um grupo de pessoas em função de algum vínculo jurídico de base que os une (e temos aí direitos coletivos de sentido estrito), ou por contemplar um grupo de pessoas unidas – não mais por uma relação jurídica de base – mas por circunstâncias fáticas (chamados direitos difusos). Ou, ainda, poderão existir situações em que o direito debatido, embora individual na sua essência, revela-se comum a milhares ou milhões de pessoas (chamados de direitos individuais homogêneos).

Como se infere, muitos conflitos deixaram de ser apenas entre indivíduos, passando a envolver e atingir milhares e até milhões de pessoas, tais como conflitos previdenciários, laborais (envolvendo trabalhadores regidos pela CLT ou servidores públicos regidos por regimes próprios), direito do consumidor, saúde etc.

Os litígios já não envolvem pretensões isoladas de A e B, mas coletividades inteiras. A e B continuam a existir, mas junto a eles surgem interesses que atingem simultaneamente milhares e até milhões de pessoas.

Os interesses transindividuais/metaindividuais surgem, portanto, como realidade viva. Não se trata de hipótese discutida em tubos de ensaio da comunidade científica do Direi-

⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. A tutela dos interesses coletivos (difusos) no direito brasileiro. **Revista Jurídica**. Porto Alegre, n. 182, dez. 1992.

to, mas sim fenômeno ocorrente no cotidiano das pessoas; portanto, com efeitos concretos em suas vidas.

Assim, cabendo ao Estado o monopólio da atividade jurisdicional, e sendo certo que esses novos direitos exigem efetividade, deve o Direito pôr à disposição dos operadores jurídicos instrumentos que assegurem os meios de acesso à justiça, permitindo que as diversas formas de tutela assegurem a realização do direito material protegido.

E quando se fala em acesso à justiça, não se está falando apenas em um sistema acessível a todos, ou seja, em mera admissão a um processo, mas sim em um processo capaz de produzir resultados individual e socialmente justos e, portanto, capaz de efetivamente possibilitar que as diversas formas de tutela garantam a plena realização do direito material tutelado.

Por isso, o Brasil e inúmeros outros países dispõem de sistemas de tutela jurisdicional coletiva.

E quando se fala em proteção coletiva, frise-se, está-se a referir àquela em que um autor ideológico¹⁰ assume a iniciativa de propor a demanda em favor de toda uma coletividade (determinada ou indeterminada) de pessoas.

Impõe-se essa distinção, pois a presença de dezenas ou centenas de pessoas integrando uma relação processual, quer no polo ativo, quer no passivo, não constitui, em essência, tutela coletiva no sentido aqui proposto, mas sim litisconsórcio, já que apenas acumulam interesses individuais.

Como acentua Rodolfo de Camargo Mancuso¹¹,

[...] impende ter presente, nesse passo, que uma ação recebe a qualificação de “coletiva” quando através dela se pretende alcançar uma *dimensão coletiva*, e não pela mera circunstância de haver um cúmulo subjetivo em seu pólo ativo ou passivo; caso contrário, teríamos que chamar de “coletiva” toda ação civil onde se registrasse um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas, como se dá no chamado “multitudinário”. Na verdade, uma ação é *coletiva* quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe, espreado assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses difusos, ou ao interior de certos corpos intercalares onde se aglu-

¹⁰ Segundo Cappelletti (CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Trad. Nelson Renato Palaia Ribeiro Campos. **Revista de Processo**, n. 5, jan./mar. 1977, p. 151), a expressão “parte ideológica” foi empregada pela primeira vez por Louis Jaffe em 1968, e por ela compreende-se o reconhecimento de legitimidade de agir em juízo conferido aos corpos intermediários (tais como associações e sindicatos) na defesa dos interesses coletivos (sentido amplo), ou seja, do grupo, classe ou de coletividades indeterminadas, conforme a natureza do interesse em discussão.

¹¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 35-36.

tinam interesses coletivos, ou ainda no âmbito de certos grupos ocasionalmente constituídos em função de uma origem comum, como se dá com os chamados “individuais homogêneos”.

Esse é também o entendimento de Antonio Gidi¹², para quem “ação coletiva é a ação proposta por um legitimado autônomo (legitimidade), em defesa de um direito coletivamente considerado (objeto), cuja imutabilidade do comando emergente da sentença atingirá uma comunidade ou coletividade (coisa julgada)”.

As ações coletivas, por solucionarem o conflito de forma molecular, e não atomizada (como ocorre quando se opta por discutir individualmente processo a processo), constitui fantástica ferramenta processual posta à disposição da sociedade brasileira e seu uso deve ser incentivado, pois, além de servir como eficiente mecanismo de racionalização de trabalho, confere uniformidade aos julgamentos.

A legislação brasileira, ao permitir proteção processual por meio de ações coletivas, procurou evitar que situações envolvendo milhares e até milhões de pessoas tivessem de observar o princípio básico de que a cada um pertenceria, com exclusividade, na condição de parte, o dever de demandar em juízo visando à proteção de seu direito.

Não faz sentido operadores jurídicos preferirem o uso de ações individuais (nos juizados especiais ou mesmo fora deles) em detrimento de ações coletivas, quando, indiscutivelmente, o uso destas se mostra mais benéfico a todos.

A tramitação de ações individuais de massa nos juizados é indiscutivelmente prejudicial aos autores individuais e, além disso, vem afastando os juizados da sua verdadeira vocação, que é pacificar conflitos individuais heterogêneos.

Os juizados especiais (estaduais e federal) nasceram como um sistema alternativo de solução de conflitos, fincado em princípios distintos de outros sistemas processuais de solução de litígios.

A opção por ingressar nos juizados sem advogado, a figura dos conciliadores¹³, os princípios que os norteiam (celeridade, informalidade, simplicidade, oralidade) conferem ao microssistema dos juizados feição não adversarial, ou seja, um sistema que procura construir a solução do conflito com a participação das partes envolvidas, visando a evitar – sempre que possível – a existência de vencedores e perdedores.

¹² GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 16.

¹³ Nos juizados especiais federais, predominou o entendimento de que a legislação não contemplou a figura do juiz leigo, apenas de conciliadores.

Nos juizados especiais, mais importante do que uma extensa sentença, repleta de citações doutrinárias ou jurisprudenciais, impõe a lei que o magistrado/conciliador busque conciliar as partes, pois, ao assim agir, é certo que estará não apenas solucionando o processo, mas, sobretudo, pondo fim ao conflito no mundo dos fatos.

A oralidade, um dos mais importantes princípios dos juizados, ao preponderar sobre a linguagem escrita, faz com que nos juizados, mais que em qualquer outro sistema processual, juízes/conciliadores tenham contato físico com as partes e procurem estimulá-las à busca da solução por meio do consenso¹⁴.

Os juizados, como dito, nasceram em meio a discussões sobre mecanismos de acesso à justiça. E quando se fala em acesso à justiça não se está falando apenas em mecanismos de admissão ao processo, mas sim à obtenção de resultados justos. Nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco, “não terá acesso à justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que, pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem”¹⁵.

Quando se está diante de processos individuais de “massa”, ou seja, processos idênticos que se multiplicam aos milhares e até milhões, vê-se que o funcionamento basilar dos juizados resta comprometido.

Além da própria quantidade de processos – que, por si só, compromete o desempenho dos juizados especiais –, processos individuais de massa não raro impedem a busca da consensualidade por meio da conciliação/transação; isto porque, na prática, procuradores das partes rés acabam perdendo a autonomia para firmar acordo (em se tratando de juizados federais, uma das maiores conquistas da Lei 10.259/01 foi o art. 10, parágrafo único), já que suas entidades postergam a solução aguardando pronunciamento de outras instâncias do poder judiciário, sobretudo do STJ e do STF.

Assim, o grande traço não adversarial dos juizados especiais acaba desaparecendo diante dos conflitos de “massa”, comprometendo seriamente a autocomposição (transação, renúncia ao direito, reconhecimento do pedido), que é um dos seus maiores vetores.

Afora esse aspecto, sob o ponto de vista procedimental, os processos individuais de “massa” também possuem tramitação extremamente lenta por terem que aguardar, anos a

¹⁴ Sobre o princípio da oralidade, ver: TOURINHO NETO, Fernando da Costa, FIGUEIREDO JUNIOR, Joel Dias. **Juizados especiais federais cíveis e criminais**: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁵ *Apud* VIGLIAR, Jose Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 22.

fio, a solução de instâncias superiores do poder judiciário. Processos que deveriam ser solucionados nos juizados em pouquíssimos meses passam anos aguardando – muitas vezes suspensos – solução de outras instâncias do Judiciário.

Além disso, a simplicidade, princípio expresso dos juizados, desaparece à medida que petições e decisões que deveriam ser simples e objetivas na sua linguagem abrem espaço para teses de alta indagação jurídica. É bem verdade que um determinado assunto, para atingir milhares ou milhões de pessoas – configurando, portanto, processo de “massa” –, não precisa ser juridicamente complexo sob a ótica da tese discutida. Todavia, quando se está diante de processos individuais de “massa”, o volume parece criar espectro próprio, em que o simples torna-se complexo, haja vista a repercussão social, jurídica e econômica que brota da discussão.

Para finalizar, quando se opta por discutir individualmente (seja ingressando nos Juizados ou na Justiça tradicional) um problema que afeta de forma idêntica milhares ou até milhões de pessoas, corre-se o risco de decisões não uniformes. Isso não deveria acontecer, pois o sistema judicial, tanto dos juizados especiais federais quanto da justiça tradicional, prevê mecanismos para uniformizar entendimentos e, ao cabo, aplicar a todos decisão uniforme sobre o assunto debatido.

Todavia, todos os profissionais do Direito sabem que esses mecanismos idealizados para uniformizar a aplicação de normas nem sempre conseguem atuar em tempo. Inúmeros percalços processuais acabam fazendo com que sentenças transitem em julgado nos mais variados sentidos antes de a matéria restar uniformizada.

Quando isso acontece, a consequência é trágica, pois impõe solução desigual a pessoas que estão na mesma situação jurídica, ou seja, a mesma norma para um é aplicada e para outro é negada.

Como acentuou Tércio Sampaio Ferraz Jr.¹⁶:

Uma sociedade de massa é sem dúvida uma sociedade onde a presença quantitativa é marcante. É óbvio, entretanto, que uma sociedade de massas não é apenas uma sociedade demograficamente grande, mas é também uma sociedade onde a uniformidade social prevalece sobre a universidade. Portanto, é aquela sociedade onde a tendência é tratar o indivíduo em termos uniformes, seja formalmente, seja materialmente. Uma sociedade de massas é uma sociedade onde se tendem a dirimir as relações jurídicas clássicas [...]; a sociedade de massas é uma sociedade onde essas relações pessoais tendem a se dirimir, onde não conseguimos mais perceber o ser humano como pessoa, onde somos tratados todos uniformemente.

¹⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 154. Painel – Debates.

E quando a decisão judicial deixa de alcançar a imprescindível uniformidade, o sentimento de injustiça conduz o Judiciário a descrédito.

Como adverte Watanabe, seguramente, contradições tão flagrantes, povo algum terá estrutura suficiente para absorver com tranquilidade e paciência por muito tempo, e, por mais prestigiada que seja a Justiça de um país, não terá ela condições para resistir por muito tempo a tamanho desgaste¹⁷.

Como se vê, a tramitação de ações individuais de “massa” nos juizados lhes altera a essência e a verdadeira vocação, que é resolver conflitos individuais heterogêneos.

Ações Coletivas x Juizados Especiais Federais

Dispõe o artigo 3º, § 1º, I, da Lei 10.259/01:

Art. 3º. Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

I – referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos; [...].

A leitura desse dispositivo pode ensejar pelo menos duas interpretações.

A primeira no sentido de ser proibido o ajuizamento de ações *individuais* versando sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

A segunda no sentido de ser proibido o ajuizamento de ações *coletivas* versando sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Quanto à primeira, embora desaconselhável a presença de ações individuais de “massa” no âmbito dos juizados especiais, conforme exposto anteriormente, não parece ser vontade da lei proibi-las.

Analisando a Lei 10.259/01 sistemicamente, não se infere do dispositivo acima o propósito de impedir, mesmo em causas repetidas, que os jurisdicionados valham-se de ações individuais. Tanto assim que a Lei 10.259/01 previu sólido (embora, por vezes, ineficaz) sistema de uniformização de julgados, situação esta que decorre da característica das matérias debatidas nos juizados especiais federais, que têm na parte ré entidades públicas de âmbito nacional submetidas a uma mesma legislação. Assim, mesmo diante das inegáveis desvanta-

¹⁷ WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense. In: TEIXEIRA, S. F. (Coord.). **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 190.

gens do ajuizamento de ações individuais de massa no âmbito dos Juizados, não há por parte da Lei 10.259/01 qualquer vedação.

Por essas razões, quer nos parecer que o inciso I (supratranscrito) veda apenas o ajuizamento de ações coletivas.

Essa também é a conclusão de parte expressiva da magistratura federal, externada no Enunciado 22 do Fonajef (transcrição acima).

A vedação a ações coletivas, salienta-se, está em harmonia com outro artigo da Lei 10.259/01 (art. 6º, I), que estabelece quem pode ser parte autora no juizado cível: pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse sentir, a restrição do artigo 3º, § 1º, I, volta-se apenas contra o ajuizamento de ações coletivas, pois nestas o autor ideológico defende interesses, sobretudo, alheios.

Ademais, a tramitação de ações coletivas são incompatíveis com alguns princípios próprios dos juizados especiais, dentre os quais a informalidade e a simplicidade.

Assim, parece-nos correta – tanto legal quanto principiologicamente – a vedação de ações coletivas no âmbito dos Juizados.

Todavia, se no âmbito dos juizados especiais está-se detectando milhares e milhares de ações idênticas (ações individuais de massa versando principalmente sobre direitos coletivos e individuais homogêneos), é indiscutível que o emprego de ações coletivas em varas outras, que não de juizado, possa repercutir positivamente no funcionamento dos juizados, pois as ações coletivas configuram eficiente instrumento de racionalização de trabalho do poder judiciário e garantem solução uniforme ao direito discutido.

Como dito momentos atrás, os conflitos da sociedade de massa e a redimensão do papel da jurisdição fazem das tutelas coletivas valioso instrumento para enfrentar os problemas dos novos tempos.

Questões como saúde, previdência social, assistência social, educação, consumo, transporte, alimentação, poluição, publicidade, religião, etnias, sexo e tantas outras demonstram que os pontos de conflituosidade da sociedade de massa perpassam as querelas individuais, pois ao lado do homem indivíduo está o homem social, ou seja, o homem na dimensão do grupo.

Na sempre precisa lição de Grinover¹⁸,

[...] a solução dos conflitos na dimensão molecular, com demandas coletivas, além de permitir o acesso mais fácil à justiça, pelo seu barateamento e quebras de barreiras socioculturais, evitará a sua banalização que decorre de sua fragmentação e conferirá peso político mais adequado às ações destinadas à solução desses conflitos coletivos.

Mas não é só.

Quando se opta pelo uso de milhares ou milhões de ações individuais em detrimento do uso de ações coletivas, o escopo político da jurisdição resta comprometido, pois se reduz a função dos corpos intermediários e, de consequência, o poder de participação da sociedade.

O poder – vale dizer – não é privilégio exclusivo do Estado. O poder político, mesmo sem ser imperativo, pode ser exercido por outros setores da sociedade.

A nação, como realidade social, dispõe de meios integrados para a consecução de seus objetivos, sintetizados no *bem comum*. Não só através do Estado ela os emprega, nem seria concebível. Todas as instituições sociais (família, grupos religiosos, culturais ou recreativos), econômicas (empresa, sindicatos) ou mesmo políticas, despregadas da estrutura estatal (partidos políticos), constituem polos de poder e, na sua área, reputam-se os responsáveis pela promoção do bem comum (o poder nacional encontra-se “disseminado” por todas as moléculas da sociedade).¹⁹

Como salientou Ada Grinover²⁰, o reconhecimento e a necessidade de tutela dos novos direitos puseram de relevo sua configuração política.

Deles emergiram novas formas de gestão da coisa pública, em que se afirmaram os grupos intermediários. Uma gestão participativa, como instrumento de racionalização do poder, que inaugura um novo tipo de descentralização, não mais limitada ao plano estatal (como descentralização político-administrativa), mas estendida ao plano social, com tarefas atribuídas aos corpos intermediários e às formações sociais, dotados de autonomia e de funções específicas. Trata-se de uma nova forma de limitação ao poder do Estado, em que o conceito unitário de soberania, entendida como soberania absoluta do povo, delegada ao Estado, é limitado pela soberania social atribuída aos grupos naturais e históricos que compõem a nação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se tentou demonstrar neste breve estudo, os dez anos de julgados especiais federais revelaram a presença de milhares ou até milhões de processos idênticos (de massa), sobretudo individuais homogêneos de índole previdenciária.

¹⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 729.

¹⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 88.

²⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 10.

Embora, como analisado, a legislação que rege os juizados especiais federais não proíba a tramitação de ações individuais de massa, tal fato tem trazido consequências indesejadas aos juizados especiais federais, dentre as quais a demora na tramitação, a não aplicação de seus princípios norteadores e a falta de solução uniforme.

O emprego de ações coletivas fora do microsistema dos juizados especiais federais apresenta-se muito mais eficiente e adequado à solução de litígios de massa. Seu emprego também em varas que não de juizados revela-se fundamental não apenas para racionalizar a atuação do poder judiciário, mas, sobretudo, para conferir solução uniforme às suas decisões.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Trad. Nelson Renato Palaia Ribeiro Campos. **Revista de Processo**, n. 5, jan./mar. 1977.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERREIRA, Rony. **Coisa julgada na ações coletivas**: restrição do artigo 16 da lei de ação civil pública. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984. Painel – Debates.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: o Estado e o direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

SILVA, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e. **Juizados Especiais Federais Cíveis: competência e conciliação**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A tutela dos interesses coletivos (difusos) no direito brasileiro. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, n. 182, dez. 1992.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa, FIGUEIREDO JUNIOR, Joel Dias. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense. In: TEIXEIRA, S. F. (Coord.). **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993.

VIGLIAR, Jose Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SISTEMA DE REVISÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E SEUS ENTRAVES

João Batista Lazzari¹

INTRODUÇÃO

Este trabalho está inserido na área temática “*Principais problemas no processo de revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais*” do Edital CNJ Acadêmico (Edital nº 020/2010/CAPES/ CNJ), que tem por principal objetivo promover e fomentar a realização e divulgação de pesquisas científicas em áreas de interesse prioritário para o Poder Judiciário nas universidades brasileiras.

Objetiva-se fazer uma análise dos princípios norteadores dos Juizados Especiais Federais e das características do sistema de revisão das suas decisões, apontando os aspectos críticos decorrentes desse modelo para subsidiar novos estudos na busca de soluções para torná-lo mais acessível, ágil e efetivo.

1. PRINCÍPIOS PROCESSUAIS NORTEADORES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

A criação dos Juizados Especiais Cíveis no âmbito da Justiça Federal encontra amparo na Emenda Constitucional 22, de 1999, e sua instituição e regulamentação se deu com a Lei 10.259, de 12.07.2001, aplicando-se subsidiariamente a Lei 9.099, de 1995, e também o Código de Processo Civil, quando houverem lacunas a serem superadas.

O processo nos Juizados Especiais está sujeito, em primeiro lugar, aos princípios processuais previstos na Constituição, entre os quais:

- princípio do devido processo legal: artigo 5º, LIV – “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”;
- princípios do contraditório e da ampla defesa: artigo 5º, LV – “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”;

¹ Doutorando em Ciência Jurídica PPCJ – Univali, Linha de Pesquisa: Política da Produção do Direito. Juiz Federal e Professor. E-mail: joabatistalazzari@gmail.com.

- inadmissibilidade de provas ilícitas: artigo 5º, LVI – “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”;
- princípio do juiz natural: artigo 5º, LIII – “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”; e artigo 5º, XXXVII – “não haverá juízo ou tribunal de exceção”;
- princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional: artigo 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”;
- princípio da razoável duração do processo: artigo 5º, LXXVIII – “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004).

Por força da lei instituidora dos Juizados Especiais (art. 2º da Lei 9.099/95), foram eleitos como princípios norteadores desse sistema: a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a economia processual e a celeridade. Orientando-se ainda pela busca, sempre que possível, da conciliação ou da transação.

Cabe acentuar que são aplicáveis também os princípios informadores do sistema recursal brasileiro, desde que estejam em sintonia com o espírito dos Juizados Especiais, tais como: o princípio da proibição da *reformatio in pejus*; o princípio da irrecorribilidade das decisões interlocutórias; o princípio da taxatividade dos recursos; os princípios da singularidade e da correlação do recurso; o princípio da fungibilidade dos recursos.

Na visão de Joel Dias Figueira Júnior², esses princípios podem ser divididos doutrinariamente em duas espécies, informativos e gerais, argumentando:

Os informativos representam o caráter ideológico do processo, como objeto principal de pacificação social, influenciando jurídica, econômica e socialmente, e transcendem a norma propriamente dita, à medida que procuram nortear o processo pelo seu fim maior e ideal precípuo.

Por sua vez, os princípios gerais do processo, também conhecidos por fundamentais, são aqueles previstos de maneira explícita ou implícita na Constituição e na legislação infraconstitucional, como fontes norteadoras das atividades das partes, do Juiz, do Ministério Público, dos auxiliares da Justiça, da ação, do processo e do procedimento.

Esses preceitos representam uma aspiração de melhoria do mecanismo processual dos Juizados Especiais, voltados principalmente à simplificação dos atos, à valorização da

² TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais**: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 89-90.

decisão de primeiro grau, à redução de recursos e às formas alternativas de solução dos conflitos.

No que diz respeito ao papel do juiz no âmbito dos Juizados, especialmente no enfrentamento das questões sociais, cabe pontuar:

- está autorizado pelo artigo 6º da Lei 9.099/95 a julgar por equidade com vistas ao atendimento dos fins sociais da lei e das exigências do bem comum;
- deve fazer um exame aprofundado das questões fáticas, para descobrir a realidade social e proferir a decisão mais justa possível;
- deve interpretar com ponderação os princípios em colisão com atribuição de peso maior aos que priorizam a proteção social, tal como apregoa Alexy na sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”³;
- deve abandonar a prática utilitarista e da racionalidade puramente econômica, na forma preconizada por José Antonio Savaris⁴.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Neste tópico são analisados aspectos relacionados ao sistema recursal, aos recursos cabíveis e aos outros meios processuais admitidos para a impugnação das decisões proferidas pelos Juizados Especiais Federais.

Cabe destacar a necessária referência a atos normativos dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal por força do disposto do artigo 14, § 10, da Lei 10.259, de 2001:

Art. 14. [...] § 10 Os Tribunais Regionais, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição dos órgãos e os procedimentos a serem adotados para o processamento e o julgamento do pedido de uniformização e do recurso extraordinário.

– Órgãos colegiados dos Juizados Especiais Federais

A estrutura organizacional dos órgãos colegiados dos Juizados Especiais Federais tem por base a Lei 10.259, de 2001, e resoluções do Conselho da Justiça Federal e dos Tribunais

³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 670.

⁴ SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social**: contributo para a superação da prática utilitarista. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

Regionais Federais, que instituíram Turmas Recursais nos Estados, uma Turma Regional de Uniformização em cada Tribunal Regional Federal e uma Turma Nacional de Uniformização junto ao Conselho da Justiça Federal.

Em relação à composição das Turmas Recursais, há de se observar o disposto no artigo 98, I, da Constituição Federal, que estabeleceu o “julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

A Lei 10.259, de 2001, delegou aos respectivos Tribunais Regionais Federais instituir e definir a composição e áreas de competência dessas turmas (art. 21, *caput*), o que gerou uma série de problemas diante da ausência de cargos de magistrados e servidores para compor esses órgãos colegiados. Somente em 2012 foi aprovada a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais (Lei 12.665, de 13.06.2012).

A existência de turmas para uniformizar a jurisprudência regional está prevista no artigo 14, § 1º, da Lei 10.259, de 2001, que nada tratou a respeito da sua composição e estrutura. No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Turma Regional de Uniformização é composta pelos Presidentes das Turmas Recursais (10 juízes ao todo) e presidida pelo Desembargador Federal Coordenador dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, que vota apenas no caso de empate (art. 27 da Resolução TRF/4 n. 43, de 16 de maio de 2011).

No que tange à Turma Nacional de Uniformização, sua previsão está no artigo 14, § 2º, da Lei 10.259, de 2001, cuja composição é prevista na Resolução 22, de 04.09.2008, do Conselho da Justiça Federal, nos termos que seguem:

Art. 1º. A Turma de Uniformização, em âmbito nacional, é presidida pelo Ministro Coordenador-Geral da Justiça Federal, compõe-se de dez juízes federais como membros efetivos e tem a designação de Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais.

– Representação por advogado

Nos Juizados Especiais Estaduais e Federais é dispensada a presença de advogado para propor as demandas, mas não para recorrer, como forma de facilitar o acesso à justiça. Vejamos os dispositivos legais a respeito da matéria:

Lei nº 9.099/95

Art. 9º. Nas causas de valor até vinte salários mínimos, as partes comparecerão pessoalmente, podendo ser assistidas por advogado; nas de valor superior, a assistência é obrigatória.

Art. 41. [...] § 2º No recurso, as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado.

Lei nº 10.259/01

Art. 10. As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN 3.168/DF, reconheceu a constitucionalidade do artigo 10 da Lei 10.259/01, que faculta às partes a designação de representantes para as causas cíveis, advogados ou não, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, nos termos que seguem:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZA-DOS ESPECIAIS FEDERAIS. LEI 10.259/2001, ART. 10. DISPENSABILIDADE DE ADVOGADO NAS CAUSAS CÍVEIS. IMPRESCINDIBILIDADE DA PRESENÇA DE ADVOGADO NAS CAUSAS CRIMINAIS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI 9.099/1995. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

É constitucional o art. 10 da Lei 10.259/01, que faculta às partes a designação de representantes para a causa, advogados ou não, no âmbito dos juizados especiais federais. No que se refere aos processos de natureza cível, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a imprescindibilidade de advogado é relativa, podendo, portanto, ser afastada pela lei em relação aos juizados especiais. Precedentes. Perante os juizados especiais federais, em processos de natureza cível, as partes podem comparecer pessoalmente em juízo ou designar representante, advogado ou não, desde que a causa não ultrapasse o valor de sessenta salários mínimos (art. 3º da Lei 10.259/2001) e sem prejuízo da aplicação subsidiária integral dos parágrafos do art. 9º da Lei 9.099/1995. Já quanto aos processos de natureza criminal, em homenagem ao princípio da ampla defesa, é imperativo que o réu compareça ao processo devidamente acompanhado de profissional habilitado a oferecer-lhe defesa técnica de qualidade, ou seja, de advogado devidamente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil ou defensor público. Aplicação subsidiária do art. 68, III, da Lei 9.099/1995. Interpretação conforme, para excluir do âmbito de incidência do art. 10 da Lei 10.259/2001 os feitos de competência dos juizados especiais criminais da Justiça Federal. (ADI 3168/DF. Tribunal Pleno. Relator Min. Joaquim Barbosa. DJe 03.08.2007)

Há de se destacar, entretanto, que o artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.259/2001 não autoriza a representação das partes por não advogados de forma habitual e com fins econômicos.

– Preparo

Para o acesso aos Juizados Especiais, as partes estão dispensadas do pagamento de custas, taxas ou despesas. O preparo é exigido apenas no recurso contra a sentença, devendo ser feito, independentemente de intimação, nas 48 horas seguintes à interposição, sob pena de deserção, compreendendo todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita.

A matéria está prevista no artigo 54 da Lei 9.099, de 1995, e na Lei 9.289, de 1996, esta a qual dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências.

A qualquer momento poderá ser feito o exame de pedido de gratuidade com os critérios da Lei 1.060/50. Porém, muitos magistrados têm condicionado o seu deferimento a critérios não previstos em lei, como, por exemplo, o autor da ação auferir renda até o valor do limite de isenção do imposto de renda.

Em relação ao Recurso Extraordinário, há também a exigência do pagamento de despesas processuais para sua interposição, consoante regulamentação contida na Resolução STF 491, de 20 de julho de 2012.

– Prazos

Os prazos para interposição dos recursos nos Juizados Especiais Federais são de 10 (dez) dias, salvo os casos dos embargos de declaração e do agravo regimental, cujo prazo é de 5 (cinco) dias. Em relação ao Recurso Extraordinário, a regra a ser seguida é a prevista no Código de Processo Civil, que é de 15 (quinze) dias. A resposta ou contrarrazões devem ser apresentadas nos mesmos prazos dos recursos.

Nos JEFs não há prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, nem mesmo para a interposição de recursos, prevalecendo a igualdade de armas entre os litigantes (art. 9º da Lei 10.259/01).

– Efeitos dos recursos

Os recursos, de acordo com o Código de Processo Civil, podem ter efeito devolutivo e suspensivo. Nos casos em que o recurso seja desprovido de efeito suspensivo, o recorrente deverá demonstrar em preliminar recursal o perigo de dano iminente, decorrente de lesão grave e de difícil ou incerta reparação, caso em que poderá ser atribuído efeito suspensivo ao recurso interposto.

No âmbito dos Juizados Especiais, a regra que vige é a de que os recursos tenham somente efeito devolutivo, podendo o Juiz dar-lhe efeito suspensivo, para evitar dano irreparável para a parte (art. 43 da Lei 9.099/95).

Nos Juizados Especiais Federais, o cumprimento da obrigação de fazer poderá ocorrer desde logo, estando nesta incluída, entre outros, a implantação e a revisão de benefícios previdenciários. No entanto, a execução dos créditos vencidos fica condicionada ao trânsito

em julgado da decisão condenatória por força da disposição contida no artigo 100 da Constituição Federal, regulamentada pelo artigo 17 da Lei 10.259, de 2001.

– Antecipação de tutela

Aos juízes competentes para o juízo de admissibilidade incumbe decidir, de ofício ou a requerimento das partes, sobre provimentos cautelares e de antecipação de tutela. Igual competência é conferida aos relatores desses recursos, presentes os requisitos legais, submetendo a decisão ao referendo da Turma.

Segundo o Enunciado Fonajef nº 79: “A tutela de urgência em sede de turmas recursais pode ser deferida de ofício”⁵.

– Fundamentação dos julgamentos em segunda instância

Nos Juizados Especiais, o julgamento em segunda instância poderá ser bastante simplificado para garantir maior agilidade aos feitos. Segundo previsão legal (art. 46 da Lei 9.099/95), poderá constar apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva. Caso a sentença seja confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

Em relação a esse tema, o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, reafirmou jurisprudência no sentido de que decisão de Turma Recursal de Juizados Especiais, quando adota os mesmos fundamentos da sentença questionada, não afronta a exigência constitucional de motivação dos atos decisórios (RE 635.729. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. DJe de 24.08.2011).

– Sucumbência

Nos Juizados Especiais, somente o recorrente vencido arcará com honorários advocatícios, em face de disposição legal contida na Lei 9.099/95:

Art. 55. A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.

⁵ Disponível no Portal Ajufe: <www.ajufe.org.br>.

Dessa forma, o provimento, ainda que parcial, de recurso inominado afasta a possibilidade de condenação do recorrente ao pagamento de honorários de sucumbência.

– Sobrestamento dos recursos

Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de Direito pendentes de uniformização de jurisprudência ou da análise da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, as Turmas Recursais devem adotar o sobrestamento dos processos similares até a decisão dos processos paradigmas, de forma que promovam a posterior confirmação do acórdão recorrido ou sua adaptação à decisão que vier a ser proferida nos recursos indicados.

Esse procedimento está voltado ao escopo de melhor satisfazer o princípio constitucional da celeridade e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), garantindo a uniformidade de tratamento nas questões de direito.

O sobrestamento de processos ocorre nas seguintes hipóteses:

I – questão constitucional cuja repercussão geral tenha sido reconhecida pelo STF, quando ainda não realizado o respectivo julgamento de mérito do recurso extraordinário, bem como dos feitos que tratem de matéria sob a apreciação do STJ por meio de incidente de uniformização de jurisprudência e de recurso repetitivo, enquanto pendentes de julgamento;

II – questão pendente de julgamento na Turma Nacional de Uniformização ou na Turma Regional de Uniformização da respectiva região.

Essa sistemática pode ser adotada pelas Turmas de origem quando detectar a existência de vários recursos que versem sobre uma mesma questão de Direito, selecionando um ou alguns recursos paradigmas para encaminhá-los às Turmas de Uniformização ou ao STF. O acesso ao Superior Tribunal de Justiça, no sistema dos JEFs, ocorre somente em caso de Incidente de Uniformização em face de decisão da Turma Nacional de Uniformização.

Poderá também ser determinado pelo STF, STJ ou TNU, por *sponte propria*, o sobrestamento na origem dos recursos cuja controvérsia já esteja pendente de análise pelo colegiado. Nesse caso, caberá aos Presidentes das Turmas de origem apenas cumprir a ordem quanto a todos os recursos relacionados àquela controvérsia.

– Interposição simultânea de incidentes de uniformização e recurso extraordinário

Havendo interposição simultânea de incidentes de uniformização dirigidos à Turma Regional de Uniformização e à Turma Nacional, será julgado, em primeiro lugar, o incidente dirigido à Turma Regional (Resolução CJF 163, de 09.11.2011).

E, no caso de interposição de recurso extraordinário e pedido de uniformização de jurisprudência, este será processado antes do recurso extraordinário, salvo se houver questão prejudicial de natureza constitucional (regra similar à prevista no art. 543, § 2º, do CPC, para os casos de interposição simultânea de Recurso Extraordinário e Especial).

3. RECURSOS E OUTROS MEIOS DE IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Muito embora os Juizados Especiais Federais tenham por diretriz a redução do número de recursos para proporcionar maior celeridade e efetividade processual, o sistema estabelecido não condiz com esse propósito, pois há um elenco significativo de situações passíveis de insurgência ou impugnação para instâncias superiores.

3.1 Espécies de recursos contra as decisões dos Juizados Especiais Federais

Na sequência, serão apresentadas as principais espécies de recursos cabíveis contra as decisões proferidas no âmbito dos JEFs e suas hipóteses de cabimento:

– Recurso de medida cautelar ou antecipação de tutela

Da decisão que defere ou indefere medidas cautelares ou antecipatórias dos efeitos da tutela caberá agravo no prazo de dez dias para as Turmas Recursais. A parte recorrida será intimada para apresentar resposta em igual prazo (art. 4º da Lei 10.259/01 c/c art. 2º, I e § 5º, da Res. CJF 61/09).

– Recurso contra a sentença

Cabe da sentença proferida no Juizado Especial Federal Cível, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral (art. 5º da Lei 10.259/01 c/c art. 2º da Res. CJF 61/09).

O recurso será submetido ao juiz que proferiu a sentença, que o recebe, processa e posteriormente encaminha os autos às Turmas Recursais.

Poderão ser reexaminadas provas, questões processuais e de direito indicadas no recurso. Sempre que julgar indispensável, a Turma Recursal, sem anular a sentença, baixará o processo em diligências para fins de produção de prova testemunhal, pericial ou elaboração de cálculos (Enunciado Fonajef nº 96).

– Incidente regional de uniformização de jurisprudência

Recurso endereçado às Turmas Regionais de Uniformização quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais da mesma Região na interpretação da lei (art. 14, § 1º, da Lei 10.259/01).

Caberá também o incidente ainda que inadmissíveis os precedentes invocados pelo recorrente e desde que pré-questionada a matéria, quando identificada contrariedade do acórdão recorrido à atual jurisprudência da TRU e o ponto houver sido especificamente impugnado no pedido de uniformização. Nesse sentido, o artigo 27, § 3º, I, da Resolução 43/11 do TRF da 4ª Região e a Questão de Ordem nº 01 da referida TRU.

Não tem cabimento para reexame de provas e análise de questões de direito processual.

– Incidente nacional de uniformização de jurisprudência

Em conformidade com o artigo 14, § 2º, da Lei 10.259/01 e artigo 6º do Regimento Interno da Turma Nacional Uniformização do JEFs, o incidente de uniformização de interpretação de lei federal caberá em questões de direito material:

- I – fundado em divergência entre decisões de Turmas Recursais de diferentes Regiões;
- II – em face de decisão de Turma Recursal proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça; ou
- III – em face de decisão de Turma Regional de Uniformização proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

Importante realçar a existência de duas súmulas que indicam hipóteses nas quais não há cabimento dessa uniformização:

- Súmula nº 42 da TNU: “Não se conhece de incidente de uniformização que implique reexame de matéria de fato”.

- Súmula nº 43 da TNU: “Não cabe incidente de uniformização que verse sobre matéria processual”.

– Incidente de uniformização de jurisprudência ao Superior Tribunal de Justiça

Quando a orientação acolhida pela Turma Nacional de Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência (art. 14, § 4º, da Lei 10.259/01 e Resolução STJ 10/07).

Compete à Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça o julgamento do incidente que será suscitado nos próprios autos perante o Presidente da Turma Nacional, que faz a admissibilidade prévia e posteriormente encaminha ao STJ.

– Embargos de declaração

No âmbito dos Juizados Especiais caberão embargos de declaração quando, na sentença ou acórdão, houver obscuridade, contradição, omissão ou dúvida. Os erros materiais podem ser corrigidos de ofício (art. 48 da Lei 9.099, de 1995).

O prazo de 5 (cinco) dias para interposição é contado da ciência da decisão e, quando interpostos contra sentença, os embargos de declaração suspenderão o prazo para recurso (art. 50 da Lei 9.099, de 1995). Caso a interposição seja contra acórdão, interpreta-se que o prazo é interrompido.

No rito ordinário não há mais previsão de embargos em caso de dúvida. Ademais, o prazo é sempre interrompido para interposição de outros recursos por qualquer das partes (art. 538 do CPC).

– Agravo regimental

O agravo regimental está previsto no artigo 34 do Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização, em face de decisão monocrática do relator, cujo prazo de interposição é de 5 (cinco) dias. Se não houver retratação, o prolator da decisão apresentará o processo em mesa para julgamento pelo Colegiado.

Na Resolução 61, de 2009, do Conselho da Justiça Federal, que dispõe sobre a compatibilização dos regimentos internos das Turmas Recursais e das Turmas Regionais de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, também há previsão do cabimento do agravo regimental da decisão do relator e do presidente da Turma Recursal no prazo de 5 (cinco) dias. Se não houver retratação, o prolator da decisão apresentará o processo em mesa, proferindo voto.

A competência para julgamento é da Turma na qual foi proferida a decisão recorrida. E, caso a decisão do relator tenha sido submetida à Turma Recursal e por ela confirmada, não será cabível a interposição de agravo regimental.

– Recurso extraordinário

O recurso extraordinário em matéria constitucional de repercussão geral caberá de decisão de última instância, que pode ser de Tribunal, de Turma Recursal e de Uniformização e do STJ (art. 102, III, “a”, da CF c/c art. 15 da Lei 10.259/01 e Regimento Interno do STF). Será interposto perante o Presidente da Turma ou Tribunal recorrido, que, após as contrarrazões, fará a admissibilidade prévia e posteriormente encaminhará ao STF.

De acordo com o artigo 543-A do CPC, com redação incluída pela Lei 11.418, de 2006, para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Haverá também repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do STF.

Não admitido o recurso extraordinário, caberá agravo nos próprios autos, no prazo de 10 (dez) dias (art. 544 do CPC).

– Agravo contra inadmissão dos incidentes de uniformização e do recurso extraordinário

Está previsto no Regimento Interno da TNU que, em caso de inadmissão preliminar do incidente nacional de uniformização, a parte poderá interpor agravo nos próprios autos, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da publicação da decisão recorrida, devendo fundamentar o pleito, demonstrando o equívoco da decisão recorrida e a circunstância de se encontrar em confronto com súmula ou jurisprudência dominante da TNU, do STJ e do STF. E, após a interposição do agravo e ante os fundamentos colacionados, poderá o Presidente da Turma Recursal ou o Presidente da Turma Regional reconsiderar a decisão. Não havendo reconside-

ração, os autos serão encaminhados à TNU (art. 15 – redação dada pela Resolução 163, de 09.11.2011).

A mesma regra é aplicada nos casos de inadmissão dos incidentes de uniformização para as Turmas Regionais de Uniformização. Em relação ao incidente endereçado ao STJ, a insurgência pode ser feita por requerimento da parte: “[...] se inadmitido, houver requerimento da parte, o pedido de uniformização será distribuído no Superior Tribunal de Justiça a relator integrante da Seção competente” (art. 1º, § 1º, da Resolução 10, de 2007).

3.2 Outros meios de impugnação das decisões dos JEFs

Afora os recursos nominados e detalhados no item anterior, as decisões proferidas pelos Juizados Especiais Federais estão sujeitas às seguintes formas de impugnação:

– Mandado de segurança

Cabe contra ato de Juiz Federal no exercício da competência dos Juizados Especiais Federais e de Juiz Federal integrante da própria Turma Recursal, contra ato jurisdicional que cause gravame e não haja recurso. Nesse sentido, *vide* o Enunciado fonajef 81.

É da competência das turmas recursais processar e julgar os mandados de segurança contra ato de juiz federal no exercício da competência dos Juizados Especiais Federais e contra os seus próprios atos e decisões (Resolução CJF 61, de 2009 – art. 2º, IV; Súmula 376 do STJ).

Ainda em conformidade com o STF, compete à Turma Recursal o exame de mandado de segurança, quando utilizado como substitutivo recursal, contra ato de juiz federal dos Juizados Especiais Federais (RE 586.789/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJe de 24.02.2012).

Não há previsão do cabimento de recurso ordinário da decisão do mandado de segurança proferida pelos Juizados Especiais, por força de disposição expressa contida no artigo 102, II, “a”, e artigo 105, II, “b”, da Constituição Federal, regulamentados pelo artigo 539 do Código de Processo Civil, admitido apenas das decisões de tribunais.

Eventual insurgência pode ser apreciada em incidente de uniformização nas hipóteses em que caracterizada a divergência de interpretação de direito material.

– Reclamação

O instituto da reclamação é previsto constitucionalmente para a preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do STF e do STJ (art. 102, I, “I”, e art. 105, I, “f”), cuja regulamentação se deu pela Lei 8.038, de 1990.

Na legislação dos Juizados Especiais não há disposição expressa quanto a seu cabimento. No entanto, para dar efetividade à sistemática de uniformização de jurisprudência adotada no âmbito dos Juizados Especiais Federais, torna-se necessário admitir a reclamação perante as Turmas de Uniformização. Nesse sentido, tem-se a Questão de Ordem 16 da TNU: “Na Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, admite-se reclamação contra decisão da turma recursal que recusa adaptar acórdão à jurisprudência consolidada”.

A respeito das hipóteses de cabimento da reclamação nos JEFs, escreve José Antonio Savaris:

É perfeitamente possível o manejo da reclamação no âmbito dos Juizados Especiais Federais e isso não apenas em relação às decisões do Supremo Tribunal Federal (proferidas em Recurso Extraordinário, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, ou consolidadas em súmula vinculante) e do Superior Tribunal de Justiça (proferidas no incidente de uniformização de que trata o art. 14, § 4º da Lei 10.259/01 – art. 19 da Lei 12.153/09), mas igualmente em relação às decisões dos colegiados uniformizadores.

Não havia sentido se atribuir competência de uniformização no âmbito dos Juizados Especiais Federais e aceitar que as instâncias ordinárias desconsiderem, no processo objeto de incidente de uniformização, os termos em que determinada a aplicação do direito pelos colegiados uniformizadores.⁶

3.3 Recursos não previstos nos Juizados Especiais

Considerando-se as características dos Juizados Especiais Federais, alguns dos recursos previstos no Código de Processo Civil não são admitidos nessa instância simplificada, entre eles:

– Agravo de instrumento

⁶ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos recursos nos juizados especiais federais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 321.

O agravo de instrumento ou mesmo o agravo retido na forma prevista no Código de Processo Civil (arts. 522 a 529) contra as decisões interlocutórias, em geral, não tem cabimento nos Juizados Especiais, salvo nos casos de deferimento ou indeferimento de liminares ou antecipação de tutela.

A insurgência contra as demais decisões interlocutórias deverão ser apresentadas junto com o recurso da sentença.

– Recurso adesivo

Questão polêmica está relacionada à possibilidade de apresentação de recurso adesivo previsto no artigo 500 do Código de Processo Civil. De acordo com o Enunciado 53 do Fórum Nacional dos JEFs: “Não cabe recurso adesivo nos Juizados Especiais Federais”.

Referida orientação está calcada na natureza de processo nos JEFs, que têm como orientação a simplicidade, a celeridade e a redução de hipóteses recursais.

Como contraponto, defendendo o cabimento do recurso adesivo, escreve José Antonio Savaris que:

A adoção do recurso subordinado empresta um efeito de possibilidade de conformismo em relação à decisão que declarou a sucumbência recíproca. [...] É justamente este propósito de atenuação do ânimo recursal que torna o recurso adesivo plenamente compatível com os princípios norteadores dos Juizados Especiais Federais.⁷

– Recurso oficial

De acordo com o Código de Processo Civil (art. 475), está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença proferida contra os entes de direito público que exceda a sessenta salários mínimos, salvo quando em conformidade com súmula de tribunal superior ou jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal.

Na esfera dos Juizados Especiais Federais há regra expressa no sentido da inexistência de reexame necessário (art. 13 da Lei 10.259, de 2001).

Compatível com a inexistência do recurso de ofício é a autorização legal dada aos representantes judiciais dos entes públicos para conciliar, transigir ou desistir, nos processos

⁷ SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos recursos nos juizados especiais federais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 80.

da competência dos Juizados Especiais Federais (art. 10, parágrafo único, da Lei 10.259, de 2001).

– Embargos infringentes

Nos processos pelo rito ordinário cabem embargos infringentes quando o acórdão não unânime houver reformado, em grau de apelação, a sentença de mérito (art. 530 do CPC).

Nos Juizados Especiais, os acórdãos não unânimes não ensejam qualquer impugnação, mas apenas os julgamentos que contrariam a interpretação do direito material proferida por outra turma recursal, no caso, passível de incidente de uniformização de jurisprudência.

– Recurso especial

Justifica-se essa restrição com base no artigo 105, III, da Constituição Federal, que prevê o cabimento de recurso especial somente em relação às causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. Ou seja, não cabe de decisão proferida por Turma Recursal ou de Uniformização.

Em conformidade com essa interpretação, foi editada a Súmula nº 203 pelo Superior Tribunal de Justiça: “Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais”.

– Embargos à execução de sentença

Na mesma linha restritiva de recursos com o objetivo de cumprir de imediato as condenações, não são admitidos embargos à execução de sentença ou outras impugnações de questões surgidas após o trânsito em julgado. Nesse sentido são os Enunciados que seguem:

- Enunciado Fonajef 13: “Não são admissíveis embargos de execução nos Juizados Especiais Federais, devendo as impugnações do devedor ser examinadas independentemente de qualquer incidente”.
- Enunciado Fonajef 101: “Não cabe recurso para impugnar decisões que apreciem questões ocorridas após o trânsito em julgado”.

– Ação rescisória

Quanto à ação rescisória, há vedação expressa a sua propositura no artigo 59 da Lei 9.099, de 1995. Essa restrição foi ratificada pelo Enunciado Fonajef 38: “Não cabe ação rescisória no JEF. O artigo 59 da Lei 9.099/95 está em consonância com os princípios do sistema processual dos Juizados Especiais, aplicando-se também aos Juizados Especiais Federais”.

O não cabimento de ação rescisória será analisado no item seguinte, que trata dos entraves do sistema recursal dos Juizados Especiais Federais.

4. ENTRAVES DO SISTEMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Nos tópicos anteriores foram identificadas e detalhadas as principais características e espécies de recursos cabíveis no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Dessa base estruturante, questiona-se a eficiência do modelo de revisão das decisões dos Juizados Especiais Federais.

Parte-se da premissa da existência de problemas que precisam ser estudados e superados, consoante informações contidas no projeto de pesquisa denominado CNJ Acadêmico objeto do Edital 020/2010/CAPES/CNJ, que definiu os seguintes pontos:

6. Principais problemas no processo de revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais: essa área temática se propõe a discutir os principais gargalos e entraves existentes no processo de revisão das decisões dos juizados especiais federais. Por um lado, esses problemas podem decorrer dos limites impostos à possibilidade de revisão de decisões no âmbito dos juizados especiais federais, como a ausência de ações rescisórias, por exemplo; por outro, são consequências de procedimentos que tornam o mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado, retirando grande parte das vantagens inicialmente previstas para essa justiça especial. Alguns subtemas seriam especialmente importantes dentro dessa abordagem:

- estudo a respeito dos principais problemas advindos da inexistência de ações rescisórias nos juizados especiais federais;
- pesquisa acerca das dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial para interposição de recursos nos juizados especiais federais e suas consequências para a efetividade da prestação jurisdicional;
- estudo sobre o tempo médio de solução dos litígios nos juizados especiais federais e as principais variáveis em fase recursal que afetam negativamente esse prazo;
- estudos sobre o corpo funcional e de magistrados que compõem os JEFs, no que se refere ao preparo técnico e psicológico para atuar numa jurisdição especial que tem por objetivo uma justiça social;
- estudos sobre a atual estruturação das turmas recursais com foco em novas possibilidades de organização das instâncias revisoras visando diminuir o tempo de tramitação dos processos;
- estudos sobre a exigência de cumprimento dos pressupostos de admissibilidade recursal frente aos princípios da informalidade e da celeridade processual.

Pretende-se, neste estudo, tratar de algumas dessas causas que prejudicam o sistema de revisão das decisões dos Juizados Especiais Federais, dividindo-se a análise sob dois focos principais, quais sejam, os aspectos estruturais das instâncias revisoras e os problemas advindos do modelo procedimental adotado nos JEFs.

4.1 Aspectos Estruturais das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais

Como referido no Projeto CNJ Acadêmico, faz-se necessário estudar a atual estruturação das turmas recursais com foco em novas possibilidades de organização das instâncias revisoras visando diminuir o tempo de tramitação dos processos.

A facilidade de acesso aos juizados gerou um enorme acréscimo de ações. No entanto, em muitos locais, a estrutura é insuficiente para atender a essa demanda na forma esperada pelos jurisdicionados. Destaca o Juiz Federal Nino Oliveira Toldo:

Esse indesejado fenômeno ocorre não por causa dos juízes ou por falhas sistêmicas dos Juizados Especiais Federais. A grande demanda reprimida existente no Brasil, aliada à ampla divulgação de um sistema rápido e barato de distribuição da Justiça (no qual a representação por advogado é dispensável), levou ao precoce estrangulamento dos Juizados Especiais Federais.

Já se disse que isso representa o insucesso do sucesso, ou seja, a rapidez e eficácia dos Juizados Especiais Federais levaram ao aumento da demanda e, com isso, à impossibilidade de se atender, em tempo razoável, aos milhares de jurisdicionados que neles buscam seus direitos.

Mais do que isso, o excessivo número de recursos no âmbito dos Juizados Especiais Federais levou quase à paralisação das Turmas Recursais, compostas por juízes voluntários, que dela participam, em sua maioria, sem prejuízo da jurisdição ordinária. Esses juízes têm sua carga de trabalho aumentada sem que por isso sejam remunerados.⁸

Cabe realçar que, do diagnóstico advindo da publicação do Conselho Nacional de Justiça – *Panorama do Judiciário Brasileiro. Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2010* –, é apontada a possibilidade de que os JEFs possam perder suas características essenciais, devido à inadequação entre uma estrutura já sobrecarregada e o alto volume de demandas⁹.

A origem dessa crise está na própria Lei 10.259, de 2001, que, ao dispor sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, não criou a correspondente estrutura de cargos de magistrados e servidores para atuar nessas unidades e ainda subestimou a demanda a ser proposta.

⁸ TOLDO, Nino Oliveira. Dez anos de Juizados Especiais Federais: algumas observações. In: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coords.). **Juizados Especiais Federais: reflexões nos dez anos de sua instalação**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 59.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama do Judiciário Brasileiro. Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

Os Juizados Especiais Federais atenderam a uma demanda reprimida de parte da população, cujos direitos anteriormente escapavam ao abrigo do Judiciário, significando, nas palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, “Um divisor de águas na história da Justiça Federal”¹⁰.

Para implantar e estruturar a primeira instância dos JEFs, os Tribunais Regionais Federais transformaram Varas Comuns em Varas de Juizados, o que não foi suficiente. Posteriormente, houve aprovação de novas leis para ampliar a estrutura de primeiro grau da Justiça Federal com vistas a concluir o processo de implantação dos Juizados Especiais, processo ainda não concluído.

A Lei 12.011, de 2009, que criou 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, determinou que sua efetivação fosse gradativa no período de 2010 a 2014 (46 Varas a cada ano).

Essa lei conteve também importante previsão no artigo 7º quanto à destinação de cargos de servidores e de funções para as Turmas Recursais:

Art. 7º. A fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo nos Juizados Especiais Federais, fica o Conselho da Justiça Federal autorizado a remanejar, de acordo com os dados de movimentação processual e com a necessidade do serviço e até o limite de 10% (dez por cento), os cargos e as funções criados por esta Lei para a estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais.

Esse dispositivo foi regulamentado pelo Conselho da Justiça Federal por meio da Resolução 123, de 2010, dispondo sobre o remanejamento e a distribuição dos cargos e funções criados pela Lei 12.011, de 2009, nos termos que seguem:

Art. 1º. Ficam destinados à estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais 225 cargos de Analista Judiciário, 225 de Técnico Judiciário e 225 Funções Comissionadas FC-5, distribuídos na forma do Anexo I desta resolução.

Art. 2º. Ficam destinados à estruturação da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais 5 cargos de Analista Judiciário, 5 de Técnico Judiciário e 5 Funções Comissionadas FC-5.

Art. 4º. O provimento dos cargos e funções será gradativo em cinco anos e obedecerá ao disposto no art. 3º da Lei 12.011/2009, na conformidade do cronograma estabelecido no Anexo II, observada a disponibilidade de recursos Conselho da Justiça Federal orçamentários, em consonância com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, e ressalvada a possibilidade de antecipação.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Os juizados especiais federais – um divisor de águas na história da justiça federal. *Revista CEJ*, Brasília, ano XV, p. 8-14, jul. 2011.

Esse quantitativo de servidores que está sendo remanejado de forma gradativa para as Turmas Recursais e para a Turma Nacional de Uniformização é ainda muito aquém da real necessidade das instâncias revisoras dos Juizados Especiais Federais.

A maioria das Turmas Recursais no País tem funcionado de forma precária, com um número reduzido de servidores cedidos de outras unidades, na expectativa de que seja aprovada uma nova lei que estabeleça a estrutura definitiva de cargos e funções.

Em relação aos magistrados designados para compor as Turmas Recursais, a situação não foi das melhores, pois a redação original do artigo 21 da Lei 10.259, de 2001, estabeleceu a sistemática da rotatividade de juízes no exercício da função, mediante mandatos temporários, não permitida a recondução, salvo quando não houvesse outro juiz na sede da Turma Recursal ou na Região.

Na maioria das Regiões, os Juízes estavam acumulando as atividades da vara de origem e também as das Turmas Recursais, a ponto do Conselho da Justiça Federal, na Resolução 61, de 2009, ter recomendado que: “Os magistrados integrantes das Turmas Recursais atuarão com exclusividade de funções, salvo se demonstrada a desnecessidade” (art. 5º).

Objetivando solucionar parte dos problemas estruturais, foi apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça o Projeto de Lei que levou o nº 1.597/2011, prevendo a criação de 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais permanentes e 225 (duzentos e vinte e cinco) cargos de Juiz Federal para atuar nessas unidades.

Constou do Parecer do CNJ ao Projeto de Lei 1.579/11 que:

[...] 2. O imenso crescimento das demandas junto aos Juizados Especiais Federais, com média, nos últimos 10 anos, de um milhão e meio de ações por ano, reverbera nas Turmas Recursais, ante o correspondente aumento do número de recursos. Assim, como demonstrado pelas estruturas funcionais de cada TRF, os juízes federais têm sido designados para a atuação maciça nos Juizados Especiais, desfalcando e precarizando, todavia, a atuação da Justiça Federal de 1º grau.

[...] 7. A proporção é absolutamente razoável, na medida em que o total de ações julgadas pelos JEFs, no ano de 2010, foi de 1.381.212, enquanto que o total de recursos julgados pelas TRs, nesse mesmo período, foi de 431.707. Ou seja, a taxa de recorribilidade dos JEFs é de 32%, enquanto que o efetivo das Turmas Recursais é inferior a esse percentual, tomando-se em conta que cada 3 Juízes de Turmas Recursais devem relatar processos de 11 Juizados Especiais. A proporção de 1/6 passa a ser mais razoável e calça melhor o natural aumento de demanda na base, que depois reflui na 2ª instância. [...] ¹¹.

Depois de mais de 10 anos de funcionamento dos Juizados Especiais Federais, finalmente foi aprovada a Lei 12.665, de 13.06.2012, dispondo sobre a criação de estrutura per-

¹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Projeto de Lei 1.579/2011**. Dispõe sobre a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais e cria os respectivos cargos de Juízes Federais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509074>>. Acesso em: 26 out. 2012.

manente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais. Essa norma criou, na Justiça Federal de primeiro grau, 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais formadas, cada uma, por 3 (três) juízes federais titulares e por 1 (um) juiz suplente.

Cabe destacar que houve a criação de 225 (duzentos e vinte e cinco) cargos de Juiz Federal de Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais, cujo provimento ficou condicionado à existência de candidatos aprovados em concurso público em número correspondente ao dos cargos vagos de Juiz Federal criados por essa Lei.

Questionamento importante surge: após a instalação dessas novas Turmas Recursais com Juízes Federais atuando de forma permanente no colegiado recursal dos JEFs, os problemas estruturais estarão resolvidos?

A resposta tende a ser negativa, pois não foram criados os esperados cargos de servidores para assessorar essas Turmas Recursais. O quantitativo atual e o previsto para os próximos anos, por força da Lei 12.011/09, não irá suprir o déficit de força de trabalho nessas unidades.

É necessário referir-se também à deficiente estrutura das Turmas Regionais de Uniformização e da Turma Nacional de Uniformização. Os magistrados que atuam nessas instâncias uniformizadoras acumulam a jurisdição com as Turmas Recursais de que são egressos e não contam com assessoria específica para tanto.

Do Relatório Justiça em Números da Justiça Federal, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça¹², é possível perceber que os JEFs superaram em muito o número de causas em relação à jurisdição comum. Entretanto, a estrutura dos JEFs permanece muito aquém daquela destinada às demais unidades da Justiça Federal. Temos, assim, um grave problema de gestão que precisa ser equacionado para adequar a utilização dos recursos existentes com bases em dados estatísticos dessa nova realidade.

O Conselho Nacional de Justiça, diante desse quadro, editou o Provimento nº 5, de 2010, determinando a instalação de Comissão de Reestruturação e Aprimoramento dos Juizados Especiais Federais no âmbito dos Tribunais Regionais Federais das cinco Regiões. Entre os objetivos desse ato está o desenvolvimento de projetos destinados a: tornar proporcional a relação entre recursos (humanos e materiais) e o volume de distribuição de novos processos entre as varas federais no âmbito da Subseção Judiciária, Seção Judiciária ou do TRF; equalizar o volume de distribuição de novos processos, tais como conversão de varas comuns em varas de juizado, transformação de competência das varas ou suspensão de distribuição.

¹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama do Judiciário Brasileiro. Justiça em Números**: Indicadores do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

4.2 Problemas decorrentes do modelo recursal adotado nos Juizados Especiais Federais

Analizada a questão relacionada à estruturação dos JEFs e das Turmas Recursais, passa-se à avaliação dos problemas advindos do modelo recursal adotado pelos Juizados Especiais Federais.

Parte dos entraves do sistema recursal dos Juizados Especiais Federais tem relação com o modelo adotado para revisão de suas decisões e para a uniformização da jurisprudência.

Para melhor sistematização da abordagem do tema, os pontos críticos serão divididos da seguinte forma: a) excesso de recursos e de instâncias uniformizadoras; b) incompletude na regulação legal dos recursos; c) mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado; d) dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial; e) instabilidade na orientação jurisprudencial f) o não cabimento de ação rescisória.

a) Excesso de recursos e de instâncias uniformizadoras

A criação dos Juizados Especiais no Brasil teve como norte, como princípio maior, a celeridade processual. Para concretização desse objetivo foi idealizado um modelo cujo número de recursos fosse reduzido em relação ao modelo tradicional previsto no Código de Processo Civil.

Não há dúvidas de que houve efetiva redução das espécies recursais, na medida em que não são admitidos entre outros os seguintes recursos: a) agravo de instrumento; b) recurso adesivo; c) recurso oficial; d) embargos infringentes; e) recurso especial; f) embargos à execução de sentença; g) ação rescisória.

No entanto, as decisões dos Juizados Especiais Federais estão sujeitas a uma série de recursos e impugnações previstas nas Leis 10.259/01, 9.099/95 e no Código de Processo Civil, na forma referida neste estudo, quais sejam: a) recurso de medida cautelar ou antecipação de tutela; b) recurso contra a sentença; c) incidente regional de uniformização de jurisprudência; d) incidente nacional de uniformização de jurisprudência; e) incidente de uniformização de jurisprudência ao Superior Tribunal de Justiça; f) embargos de declaração; g) agravo regimental; h) recurso extraordinário; i) agravo contra inadmissão dos incidentes de uniformização e do recurso extraordinário; j) mandado de segurança; k) reclamação.

Essa verdadeira inflação de recursos no sistema dos JEFs tem impacto direto no tempo médio de tramitação dos processos.

A decisão proferida pelas Turmas Recursais enseja a interposição de embargos de declaração e, também, desde que preenchidos os respectivos legais, a apresentação de três recursos simultâneos: a) incidente de uniformização para a Turma Regional de Uniformização; b) incidente de uniformização para a Turma Nacional de Uniformização; c) recurso extraordinário.

Considerando-se a previsão de existência de 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais, segundo a Lei 12.665, de 2012, fica evidenciada a possibilidade de multiplicação cada vez maior de incidentes de uniformização.

As instâncias uniformizadoras tornaram-se verdadeiras instâncias ordinárias no sistema dos JEFs, pois a interpretação do direito material tende a ser divergente quando cotejada entre as 75 (setenta e cinco) Turmas Recursais e o Superior Tribunal de Justiça.

Devido à transitoriedade dos juízes nas Turmas de Uniformização, não há estabilidade na orientação jurisprudencial desses colegiados. Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça tem oscilado na interpretação dada à legislação federal, o que enseja um maior número de pedidos de uniformização.

Dessa análise, pode-se concluir que falta racionalidade ao sistema recursal dos Juizados Especiais Federais, devido ao excesso de instâncias uniformizadoras e à falta de estabilidade jurisprudencial.

Postas essas ponderações, fica para reflexão a seguinte indagação (que não se pretende responder neste trabalho): há necessidade de manutenção das Turmas Regionais e qual o verdadeiro papel da Turma Nacional de Uniformização?

b) Incompletude na regulação legal dos recursos

Um dos pontos críticos do modelo atual está na incompletude na regulação dos recursos pela Lei 10.259/01 e também pela Lei 9.099/95, que tem aplicação subsidiária. Apon-
ta Celso Jorge Fernandes Belmiro¹³ que:

¹³ BELMIRO, Celso Jorge Fernandes. O sistema recursal e os meios autônomos de impugnação no âmbito dos juizados especiais cíveis – novos contornos jurisprudenciais. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, jan. 2011.

Especificamente em relação aos juizados especiais, a maior dificuldade parece ter sido a ausência de percepção, por parte do legislador, de que não se cuidava somente da criação de um novo procedimento, mas sim de toda uma nova modalidade de prestação jurisprudencial, relevando-se a prática muito mais fecunda e inovadora do que a tímida previsão legislativa previra. Um novo 'microsistema' era assim forjado, com princípios próprios e estrutura bastante diferenciada do que até então se encontrava em termos de jurisdição civil, não tendo sido os 59 (cinquenta e nove) artigos da parte cível da Lei nº 9.099/95 capazes de regulamentá-lo em sua inteireza, especialmente em relação ao tema dos recursos e dos meios de impugnação das decisões ali previstas.

Importante referir-se à previsão contida no artigo 14, § 10, da Lei 10.259/01, que delegou poderes aos Tribunais e ao STJ para expedir as normas regulamentadoras para o processamento e o julgamento dos recursos.

Por conta dessa delegação, nos regimentos internos das Turmas Recursais e de Uniformização foram inseridas regras que vão desde a definição dos prazos de recursos até a criação de novos recursos e a imposição de requisitos de admissibilidade recursal.

Esses Regimentos Internos são modificados com frequência, dificultando a sedimentação das regras e burocratizando o acesso às esferas de uniformização de jurisprudência.

c) Mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado

A existência de procedimentos que tornam o mecanismo de revisão excessivamente formal e burocratizado acaba por retirar grande parte das vantagens inicialmente previstas para esse sistema.

Muitas Turmas Recursais tornaram-se mais lentas que os Tribunais Regionais Federais, devido ao excesso de recursos distribuídos, a falta de estrutura de apoio e à resistência de juízes em abandonar o estilo de trabalho tradicional e formalista. A esse respeito, o Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais editou vários enunciados com o objetivo de motivar os magistrados a inovarem, evitando o formalismo e a burocratização dos processos. Destacam-se os seguintes enunciados:

Enunciado nº 93: No âmbito dos Juizados Especiais Federais, a Turma Recursal poderá conhecer diretamente das questões não examinadas na sentença que acolheu prescrição ou decadência, estando o processo em condições de imediato julgamento.

Enunciado nº 94: A Turma Recursal tem poder para complementar os atos de instrução já realizados pelo juiz do Juizado Especial Federal, de forma a evitar a anulação da sentença.

Enunciado nº 95: Convencendo-se da necessidade de produção de prova documental complementar, a Turma Recursal produzirá ou determinará que seja produzida, sem retorno do processo para o juiz do Juizado Especial Federal.

Enunciado nº 96: Sempre que julgar indispensável, a Turma Recursal, sem anular a sentença, baixará o processo em diligências para fins de produção de prova testemunhal, pericial ou elaboração de cálculos.

Relacionada ainda ao tema é a ausência de padrões organizacionais, refletindo em rotinas e processos de trabalho totalmente diversos, com perda de eficiência operacional. Para atender aos reclamos dos usuários dos serviços e os objetivos estratégicos de agilização e otimização dos trâmites judiciais, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região instituiu Comissão de Padronização de Procedimentos nos Juizados e Turmas Recursais da 4ª Região. Espera-se que essa Comissão consiga mapear as práticas adotadas nas rotinas processuais, buscando identificar padrões mínimos recomendáveis que contribuam para a célere, efetiva e desburocratizada distribuição de justiça nos Juizados e Turmas Recursais de toda a 4ª Região¹⁴.

Cabe destacar também que os aspectos formais e procedimentais exigidos para a propositura dos pedidos de uniformização têm prevalecido frente aos princípios da informalidade e da simplicidade, desvirtuando a lógica do sistema.

Afora isso, o rigor no exame da admissibilidade recursal tem se estabelecido como fator impeditivo na análise do direito material a ser uniformizado.

d) Dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial

Pesquisas nos Portais da Justiça Federal revelam que é inexpressivo o número de decisões das Turmas Recursais que se encontram indexadas e divulgadas para acesso aos usuários.

Não se pode olvidar que as partes enfrentam dificuldades na comprovação da divergência jurisprudencial para interposição de recursos nos Juizados Especiais Federais devido à quase inexistente indexação e divulgação das decisões proferidas pelas Turmas Recursais.

As dificuldades na comprovação de divergência jurisprudencial para a interposição de recursos nos Juizados Especiais Federais trazem sérias consequências para a efetividade da prestação jurisdicional.

Uma das causas desse problema está na forma como as decisões são proferidas. Permite a Lei de Regência (art. 46 da Lei 9.099/95) que nos Juizados Especiais o julgamento pelas Turmas Recursais seja bastante simplificado, podendo constar apenas da ata, com a indicação suficiente do processo, fundamentação sucinta e parte dispositiva, e, caso a sentença for confirmada pelos próprios fundamentos, a súmula do julgamento servirá de acórdão.

¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Portaria 544, de 30 de junho de 2010**. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Portaria%20N%20544%202010.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2012.

Disso decorre que os votos são singelos e, na maioria das vezes, não contêm ementa, dificultando a indexação e divulgação da jurisprudência pelas Turmas Recursais e, por consequência, as partes encontram nessa situação um dos entraves para acesso ao sistema de uniformização de jurisprudência dos JEFs.

e) Instabilidade na orientação jurisprudencial

A rotatividade dos magistrados que integram as Turmas Recursais e de Uniformização tem levado à alternância de entendimentos sobre as questões de direito material e a instabilidade na orientação jurisprudencial estimulando a recorribilidade.

Essa oscilação de entendimentos tem relação também com a falta de indexação da jurisprudência. A ausência de memória das interpretações e orientações adotadas em julgamentos anteriores leva os componentes dos colegiados a mudarem constantemente de entendimento.

A falta de orientação segura dificulta a conciliação entre as partes, eleva os índices de recorribilidade e também dos pedidos de uniformização de jurisprudência para as Turmas Regionais e para a Turma Nacional.

f) O não cabimento de ação rescisória

O não cabimento de ação rescisória é questão que também atormenta os operadores jurídicos que atuam nos JEFs, pois, em muitos casos, consolida decisões que mereceriam ser alteradas.

A solução em relação a esse ponto pode estar na relativização da coisa julgada previdenciária defendida pelo Juiz Federal Dr. José Antonio Savaris, que apresenta “Considerações para efetividade do processo previdenciário – a segurança e a coisa julgada previdenciária”, argumentos que servem também para indicar o que se espera do Estado-juiz na solução de demandas de natureza previdenciária:

Enquanto o processo civil se mostra exuberante no que conquista de mais elevada segurança com o instituto da coisa julgada, o direito previdenciário é guiado por um princípio fundamental de que o indivíduo não pode ser separado de seu direito de sobreviver pela solidariedade social por uma questão formal. Não é adequado que se sepulte, de uma vez por todas, o direito de receber proteção social em função da certeza assegurada pela coisa julgada, quando a pessoa, na realidade, faz jus à prestação previdenciária que lhe foi negada judicialmente.

Tal como no Direito Penal se admite a revisão criminal para beneficiar o réu quando, por exemplo, são descobertas novas provas que o favoreçam, o processo previdenciário pauta-se pelo comprometimento, a todo tempo, com o valor que se encontra em seu fundamento: a proteção social do indivíduo vulnerável, essa essencial dimensão de liberdade real e dignidade humana. Em relação a este valor, é de se reconhecer, a segurança contraposta deve ser superada como um interesse menor.

A coisa julgada não deve significar uma técnica formidável de se ocultar a fome e a insegurança social para debaixo do tapete da forma processual, em nome da segurança jurídica. Tudo o que acontece, afinal, seria “apenas processual, mesmo que seus efeitos sejam desastrosos para a vida real” (SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. Direito material e processo. *Revista Jurídica*. Porto Alegre,. 2004, n. 321, jul. p. 7-27, p. 14).

A fundamentação para a aceitação do que acima foi proposto não se dá apenas pelas três primeiras características da “singularidade previdenciária”. Também o caráter público do instituto de previdência que assume o polo passivo da demanda é relevante, pois não haverá o sentimento de eterna ameaça de renovação de um litígio ou de revisão de uma sentença. Não há insegurança em se discutir novamente uma questão previdenciária à luz de novas provas, como inexistente insegurança na possibilidade de se rever uma sentença criminal em benefício do réu. O que justifica esta possibilidade é justamente o valor que se encontra em jogo, a fundamentalidade do bem para o indivíduo e sua relevância para a sociedade. *Mais ainda, não se pode esquecer que o indivíduo agravado com a sentença de não proteção se presume hipossuficiente (em termos econômicos e informacionais) e sofrendo ameaça de subsistência pela ausência de recursos sociais. Seria minimamente adequada a sentença que impõe ao indivíduo a privação perpétua de cobertura previdenciária a que, na realidade, faz jus? Em nome do quê, exatamente?*

De outro lado, a entidade pública chamada a conceder a prestação previdenciária tão somente operará na melhor aplicação do princípio da legalidade, entregando ao indivíduo o que, ao fim e ao cabo, lhe era mesmo devido por lei.

Enquanto o processo civil clássico aponta para o fechamento preponderantemente indiscutível da coisa julgada, o processo previdenciário busca apoiar-se no princípio constitucional do devido processo legal com as cores específicas da não preclusão do Direito Previdenciário¹⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação dos Juizados Especiais representou um grande avanço na prestação jurisdicional da Justiça Federal no Brasil, tornando-a mais ágil, célere e efetiva.

No entanto, passados dez anos do seu funcionamento, surgiram desafios que devem ser enfrentados e superados para se obter maior eficiência do sistema.

Os problemas de estrutura das Turmas Recursais começaram a ser superados com a criação dos cargos de juízes federais com atuação exclusiva nesses órgãos revisores (Lei 12.665, de 13.06.2012), mas há ainda muito mais a ser feito.

Entretanto, o maior gargalo do sistema está relacionado ao modelo de revisão das decisões dos Juizados Especiais Federais, exigindo reflexões e medidas para reduzir o número de recursos e de instâncias uniformizadoras, para torná-lo mais racional e efetivo.

¹⁵ SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 84-85.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BELMIRO, Celso Jorge Fernandes. O sistema recursal e os meios autônomos de impugnação no âmbito dos juizados especiais cíveis: novos contornos jurisprudenciais. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, ano 18, n. 73. jan. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama do Judiciário Brasileiro**. *Justiça em Números: Indicadores do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_federal_jn2010.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Projeto de Lei 1.579/2011**. Dispõe sobre a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais e cria os respectivos cargos de Juízes Federais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509074>>. Acesso em: 26 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei 12.011, de 4 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei 12.665, de 13 de junho de 2012**. Dispõe sobre a criação de estrutura permanente para as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais; cria os respectivos cargos de Juízes Federais; e revoga dispositivos da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os juizados especiais federais – um divisor de águas na história da justiça federal. **Revista CEJ**. Brasília, jul. 2011. Ano XV.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2008.

SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social**: contributo para a superação da prática utilitarista. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

SAVARIS, José Antonio; XAVIER, Flávia da Silva. **Manual dos recursos nos juizados especiais federais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

TOLDO, Nino Oliveira. Dez anos de Juizados Especiais Federais: algumas observações. In: SERAU JR, Marco Aurélio; DENIS, Donoso (Coords.). **Juizados Especiais Federais**: reflexões nos dez anos de sua instalação. Curitiba: Juruá, 2012.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Juizados especiais federais cíveis e criminais**: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE: NUANCES DE SUA PRÁTICA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Paulo Afonso Brum Vaz¹

INTRODUÇÃO

A evolução histórica da humanidade é marcada por ciclos. Há, por assim dizer, uma espécie de espiral de fases que vão se sucedendo no tempo e que, de uma forma mais ou menos regular, representam rupturas (cortes), ascensão, auge e declínio. Hodiernamente, observa-se um tempo de ruptura dos paradigmas da era moderna, que corresponde ao início da ascensão de outra fase histórica, a pós-modernidade. As fases não são estanques, nem necessariamente superpostas. O processo de mudança se desenvolve de forma não abrupta, mas paulatina. Não existem eclipses totais. Há uma tendência de complementaridade, de progressão, de dimensão histórica, que aproveita o passo atrás para ensaiar o passo a frente. Não se dá, diríamos, ao modo *idealista dialético hegeliano* da historicidade, em que cada etapa constitui a negação da anterior em uma escala sempre superior e mais perfeita.

A revolução paradigmática é invariavelmente caudatária dos dilemas e desafios políticos, econômicos e sociais de determinado tempo, caracterizado por interesses, ideias e conhecimentos emergentes. O projeto da humanidade é, ou deveria ser, utopicamente, conferir mais qualidade à vida humana, embora o antropocentrismo esteja inclinado para a revisão da sua hegemonia. O humanismo iluminista, que caracterizou a modernidade desde os projetos positivistas no século XIX, de que se pode mencionar o de Auguste Comte, tende ao esaurimento, sobretudo no que concerne às ideias de organicidade e crença na pluriplenitude estatal.

A chamada era moderna, na fase que importa analisar, iniciada no século XVII, embora reconhecidamente não tenha ainda esgotado seu projeto paradigmático, apresenta sintomas de desgaste em alguns de seus postulados sociais e epistemológicos. Constata-se que, em doses homeopáticas, os paradigmas da modernidade, tensionados por uma série de fatores internos e externos, entram em eclipse. Conquanto o ritmo da ruptura seja gradual e

¹ Desembargador Federal, Coordenador do Sistema de Conciliação da 4ª Região, Presidente da 8ª Turma do TRF4, Mestre em Direito pela FGV e Doutorando do PPG Direito Unisinos.

lento, como vimos a dizer, no último quartel do século passado e, sobretudo, neste início de terceiro milênio, o processo transformativo imprimiu uma velocidade mutacional mais acelerada. Exemplos são os processos de globalização, cosmopolitismo e mundialização, em relação aos quais se revela frenética a afetação das instituições sociais, notadamente, os contornos elementares das funções estatais.

A instituição pública jurídico-política Estado atravessou a modernidade mantendo um nível razoável de legitimidade, conquanto tenha, discursiva e pragmaticamente, oscilado pendularmente entre vários níveis de liberalismo e de socialismo, conforme as conjunturas políticas, sociais e econômicas. No século passado, tivemos modelos de Estado para todos os gostos, até alcançarmos uma espécie de padrão ocidentalizado de regime democrático de direito (com a derrocada dos regimes comunistas totalitários) baseado na força estruturante do constitucionalismo, cujo traço principal, do ponto de vista político, normativo e social, é o culto aos direitos humanos e fundamentais. Estado, direitos humanos, bem-estar social, cidadania, democracia e justiça são quicá os temas constitutivos dos maiores desafios da sociedade contemporânea na encruzilhada que se lhe apresenta a nova etapa da modernidade na tentativa de edificação de seus paradigmas.

O Poder Judiciário, poder do Estado, não se alforriando ao processo de transformações, sobretudo no desiderato de encontrar respostas satisfatórias ao desafio de superação de sua crise multifacetada, que enlaça tensões de efetividade, de eficácia, de identidade e de legitimidade, ingressa na era pós-moderna com um renovado compromisso republicano de dupla funcionalidade: atender às novas exigências sociais de ampliação do acesso democrático à jurisdição e efetivar os direitos humanos fundamentais plasmados na Constituição, até então carentes de concretização, de sensibilidade social, mister que originariamente incumbia aos demais poderes constituídos (Legislativo e Executivo).

A sociedade pós-moderna e sua respectiva cultura pluralista – os fenômenos da judicialização das relações sociais e da política deixam transparecer isso com clareza – dirigem suas expectativas cognitivas e normativas para a lei e para o Poder Judiciário, enquanto organização que tem constitucionalmente o papel de conferir eficácia ao direito, garantindo a observância da regulação jurídico-social e a manutenção dos padrões de reconhecimento, garantia e realização (concretude). O desafio da via judicial reside, pois, na concretização da expectativa social de fazer valer a Constituição e seus princípios pela via mais democrática

possível, desiderato que constitui o pressuposto para a ampliação do acesso a uma ordem jurídica justa.

O presente estudo debruça-se sobre as transformações do sistema judicial com base em uma releitura do papel do Poder Judiciário, especificamente dos Juizados Especiais Federais Cíveis, organização do sistema jurídico que desempenha o papel de prestação jurisdicional especializada federal, concebidos que foram pela Lei 10.259, de 2001, para julgar conflitos de menor valor econômico e complexidade em uma perspectiva mais democrática e de emancipação social.

O papel organizacional dos Juizados Especiais Federais é fundamental na tarefa de concretização/efetividade dos direitos sociais fundamentais, sobretudo diante das crises conceitual, fiscal, estrutural, funcional, política e constitucional que afetam o Estado brasileiro na pós-modernidade ou hipermodernidade. Sinônimo de acesso qualificado à justiça, direito humano mais relevante porque garante os demais, situam-se os Juizados Especiais como verdadeiro divisor de águas na atuação do Poder Judiciário brasileiro, à medida que assumem o compromisso constitucional com a redução das desigualdades sociais, isto é, com a igualdade material de acesso aos bens (patrimoniais e culturais), aos serviços e às oportunidades, inclusive de trabalho, não sendo outra a sua função senão a promoção dessa *distributividade*, objetivo fundamental republicano do Estado Democrático de Direito (art. 3º da CR).

A inspiração principiológica constitucional e fundante da estrutura e da funcionalidade dos Juizados Especiais – vale lembrar, celeridade, instrumentalidade, oralidade e consensualidade – determina o alcance e a limitação do presente ensaio, dirigido à consolidação teórica e empírica de um modelo de prestação jurisdicional para os conflitos objeto dessa jurisdição especial que tenha por base a democratização do discurso e da razão jurisdicional.

Uma das possibilidades operativas para a inserção da prática democrática na solução dos conflitos de interesses submetidos aos Juizados Especiais, tendo por inspiração os seus princípios constitucionais, passa justamente por uma releitura mesmo do princípio do monopólio da prestação jurisdicional (da força) matizada pelo imperativo categórico de reconhecimento, enquanto direito subjetivo dos litigantes, da participação democrática mais efetiva na solução dos conflitos, por meio de práticas autocompositivas e consensuais, num nível estratégico à jurisdição.

Encaminha-se, neste tom, o tema seminal: a emergência de alargamento democrático na jurisdição especial dos Juizados, o que se pretende desenvolver pela busca de respostas

para a seguinte pergunta: por que, a despeito da exortação constitucional (art. 98, I, CR) e legal (art. 10, parágrafo único, Lei 10.259/01), os processos são impulsionados para a solução estatal adjudicada, e não para a via consensual?²

1. ECLIPSE DO MONOPÓLIO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL (DO USO DA FORÇA): POR UMA RELEITURA DEMOCRÁTICA DOS MEIOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

O monopólio da jurisdição corresponde ao poder do Estado-Juiz de solucionar os conflitos de interesses, substituindo-se à vontade das partes. Como qualquer outro serviço público, a prestação jurisdicional deve constituir-se de atributos, tais como acessibilidade, presteza, efetividade e eficácia. São conhecidas as idiossincrasias que caracterizam a crise multifacetada do Poder Judiciário, misturando tensões de efetividade, eficácia, identidade e legitimidade. Da mesma forma, os instrumentos processuais que lhe são disponibilizados, sobretudo o atual CPC, tensionado pelas transformações sociais, revelam-se superados em termos de meios eficazes e democráticos de solução dos conflitos. Filiado à tradição da *civil law* e, portanto, apegado ao normativismo e à ideia de poder estatal de coerção, construiu-se segundo uma base única de solução de conflitos pela adjudicação, modelo que a complexidade das relações sociais revelou obsoleto.

Jânia L. Saldanha, em sua recente obra sobre a *sumariedade material da jurisdição*³, apresenta uma completa evolução histórica da jurisdição e do nosso processo civil, desde a raiz romana, passando pela idade média, pela modernidade e aportando na contemporaneidade com o grito pelas reformas paradigmáticas, sobretudo o apelo de ruptura dos paradigmas metafísicos normativistas modernos pautados em dogmas científicos (in)superados. Reporto-me a essa profunda pesquisa, que concilia teoria e praticidade, para assentar, com a autora, que a questão é de superação dos dogmas da razão científica.

Um deles reside justamente na razão e no discurso judicial para a solução dos conflitos. A racionalidade judicial substitutiva da racionalidade das partes por meio de um discurso hegemônico (autoritário) e não compreensivo da participação dos afetados (antidemocrático), monista (que refuta o pluralismo na criação da norma particular), dependente da ideia

² Adjudicar deriva do latim *adjudicare*, pronunciar uma sentença em favor de alguém. Em sentido amplo, pode-se tomar o termo como sinônimo de *decisão judicial* ou *prestação jurisdicional*. Empregamos a expressão *solução adjudicada* com o sentido de decisão estatal substitutiva das vontades das partes.

³ SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Substancialização e efetividade do Direito Processual Civil**: a sumariedade material da jurisdição: proposta de estabilização da tutela antecipada em relação ao projeto de Novo CPC. Curitiba: Juruá, 2012.

de coerção (coercitivo pela força) e despretensioso quanto à eficácia social das suas decisões (desprovido de *accountability*): o dogma do monopólio da prestação jurisdicional, que levou gerações inteiras de juristas a acreditar que o único meio de solução dos conflitos era o substitutivo das vontades das partes pela vontade do Estado-juiz.

O pluralismo jurídico coloca à disposição, hoje, naturalmente, uma quantidade de alternativas e variantes que eram absolutamente impensáveis nas primeiras décadas do século passado. As categorias teóricas, por sua vez, das quais é possível fazer uma leitura, passaram por grandes transformações. Esquemas explicativos binários da modernidade herdados, de certa forma, da lógica aristotélica clássica – verdadeiro e falso, causalidade–imputação, ser–dever ser, ganhador e perdedor, vencedor e vencido –, encaminham-se para a superação, substituídos por uma lógica *trialética*, em que a solução está em uma “terceira via”. Todo esquema binário induz a um conflito (verdadeiro ou falso, belo ou feio, sagrado ou profano etc.) e provoca uma escolha, um *parti pris*, um dogmatismo, um integrismo. Quando se abre o ternário, também se abre a combinatória e, com ela, a abundância, o diálogo, a tolerância... e a criatividade. Uma dinâmica construtiva e inventiva ocupa o espaço do confronto destruidor e estéril, diz Marc Halévy, observando que um dos fundamentos da revolução noética reside na superação do “antagonismo clássico entre o econômico e o político na sociedade e conduz a dimensão noética na direção da noosfera. O antagonismo se desfaz e tudo ganha um novo sentido, infinitamente mais rico e fecundo”⁴.

Talvez com precedência sobre todas as reformas pelas quais o Sistema Jurídico e o Poder Judiciário precisam passar, ou, pelo menos, *a latere* destas, urge a redefinição das funções do juiz, para fazer face à hipercomplexidade da sociedade pós-moderna com o fito de investi-lo no papel de *autêntico agente de transformação e pacificação social*, isto é, colocar-se em nível de comprometimento sério com a busca da solução que encerra o conflito, serenando os ânimos acirrados das partes, despedindo, de uma vez por todas, os mecanismos coercitivos ou, pelo menos, reservando-lhes uma função subsidiária. Em outras palavras, devolvendo às partes, senhores do conflito, antes da decisão adjudicada, a definição da arquitetura compositiva da solução que pretendem conferir a ele. Afinal, o juiz não tira da cartola a sua decisão, senão que a constrói com base nas pretensões das partes e em prejuízo ou vantagem destas.

⁴ HALÉVY, Marc. **A Era do Conhecimento**. Trad. Roberto Leal. São Paulo: Unesp, 2010. p. 208-209.

No modelo tradicional de solução de conflitos empregado pelo Poder Judiciário, as partes encontram-se em um verdadeiro duelo, uma vez que predispostas em lados antagônicos no processo judicial, acirrando o preexistente estado de tensão em que um ganha e o outro perde – quando ambos não perdem. Na autocomposição, inverte-se essa lógica, pois o que se tem é o chamado “ganha-ganha”: ambas as partes saem vencedoras.

Com a consensualidade, abre-se uma nova e mais eficaz técnica de gestão do processo, que é autocompositiva, possibilitando ao Poder Judiciário prestar um serviço mais qualificado e melhorar o atendimento e o nível de satisfação dos seus usuários. Enquanto via integrativa e democrática de solução de conflitos, para além de reduzir a demanda de processos, o que é apenas uma consequência, apresenta a vantagem da verdadeira pacificação social⁵.

Sobretudo, precisam os membros do Poder Judiciário compreender que fazer justiça não pressupõe necessariamente predispor as partes na condição de vencido e vencedor; que é mais importante restaurar a harmonia entre as partes do que acirrar seus conflitos e ressentimentos. É de fundamental importância a cooperação entre os diversos atores envolvidos no sistema judicial, incentivando a implantação de novos métodos de solução de conflitos, em especial a conciliação, antes ou depois de ajuizada a ação.

No crepúsculo deste tópico, cumpre fazer uma advertência: não são os melhores discursos o da *sacralização das ADRs* (naturalização como algo bom) e o da *demonização da adjudicação* (naturalização como algo ruim). Isto representa cair no mesmo abismo gnosiológico em que caíram os modernos e suas dualidades metafísicas. Temos espaço para ambas as técnicas. A oposição adjudicação x meios consensuais deve ser evitada. Não há aqui, de rigor, uma ruptura de paradigmas, mas um cruzamento de referências, de mão dupla. No empirismo do caso é que se constata qual é o melhor caminho. Não há uma teoria que nos possa ensinar, não têm lugar os apriorismos. Nem sempre há uma multiplicidade de opções. Casos há em que apenas uma solução existe, e esta é a adjudicada.

⁵ VAZ, Paulo Afonso Brum. Conciliações nos conflitos sobre direitos da Seguridade Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 43, ago. 2011. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao_043/paulo_vaz.html>. Acesso em: 26 set. 2011.

2. AS METAMORFOSES DO ESTADO, DO DIREITO E DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NA SOCIEDADE PÓS-MODERNA: SUPERAÇÃO DO MONISMO JURÍDICO E EMERGÊNCIA DO PLURALISMO E DA DEMOCRATIZAÇÃO NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

É cediço que, para além da regulação social, o Direito desempenha uma função capital na definição da estática e da dinâmica do Estado, sua estruturação e funcionamento. Tudo o que diz respeito ao Estado, nas suas três funções essenciais – Executivo, Legislativo e Judiciário –, sendo juridicamente relevante, está sob a regulação do Direito, notadamente no Constitucional. Assim é que as transformações do Estado refletem-se no Direito e vice-versa. À emergência de um Estado pós-moderno corresponde, inevitavelmente, o surgimento de um Direito pós-moderno, cujas denominações têm variado entre direito plural, direito flexível, direito brando, direito fluido, *soft law* e outras.

O Direito é um reflexo da realidade social e da política do Estado. Há, pois, uma relação de ambivalência entre a crise da modernidade e o Direito: este é tanto expressão quanto vetor daquela, diz Chevallier. Tanto produz fenômenos modernos quanto constitui o veículo da modernidade, refletindo suas transformações no campo normativo⁶.

Os atributos do Direito moderno e, assim, do Constitucionalismo, ou seja, os pressupostos que lhes conferiam a racionalidade – a sistematicidade (coerência sistêmica), a generalidade (abstração, perspectiva solúvel por uma racionalidade lógico-dedutiva) e a estabilidade (segurança jurídica ou durabilidade razoável no tempo) –, passaram a ser tensionados.

O Estado Moderno, caracterizado pelo unitarismo, pelo monismo e pela ideia de autonomia do Direito, foi guindado à condição de único detentor do império da razão. A racionalidade no processo de construção do Direito ficava por conta e obra do Estado, que evoluiu de uma razão transcendente e metafísica, fundada no direito natural, passando pelo positivismo sociológico – que cultuava uma razão imanente ao corpo social –, para o positivismo jurídico – de que é expoente Hans Kelsen, defensor do Estado como fonte exclusiva do direito. Como bem refere Chevallier⁷:

O modelo unitário, sobre o qual foram construídos os aparelhos do Estado, está sendo submetido a fortes abalos. A arquitetura estatal, tornada barroca, perdeu o seu rigor e o seu classicismo: o Estado não se apresenta mais como um bloco monolítico, mas como formado por elementos heterogêneos; e os antigos mecanismos que garantiam a unidade do Estado são substituídos por procedimentos mais flexíveis, tal como o contrato, que pressupõe o pluralismo e a aceitação da diversidade.

⁶ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 116.

⁷ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 114.

Na terceira fase da modernidade, ou no trânsito para a pós-modernidade, retorna à cena o indivíduo – a quem o sistema jurídico precisa reconhecer e efetivar direitos subjetivos e sancionar quando pratica ilícitos. Ocorre a absolutização do eu – o indivíduo como titular de direito e centro do sistema. Há uma clara tendência mundial de positivação e constitucionalização dos direitos fundamentais. O estado de direito tornou-se “as montanhas de direito”, diz Chevallier⁸.

À mesma proporção que aumenta a intensidade legiferante do Estado, multiplicam-se os conflitos de interesses e o consequente alargamento da função judicial e a atuação judicial no palco político, a ponto de se falar em um *governo dos juízes*. Todos esses novos e velhos direitos, direitos de categorias, de grupos sociais, de culturas e espécies, as discriminações por espécie e as ações afirmativas do Estado, os direitos das minorias, encontrando resistência na sua efetivação, passam a ser judicializados, refletindo-se no fenômeno que se convencionou chamar “judicialização das relações sociais”.

Quiçá o movimento mais relevante da pós-modernidade seja mesmo o esfacelamento da regulação jurídica, isto é, a superação da concepção monista, que se caracteriza situando o Estado como única fonte de direito. Há, digamos assim, um deslocamento do eixo Direito–Estado no sentido da construção de um direito *plural* (eixo Direito–Sociedade), vale dizer, a substituição do Estado como única fonte produtora do direito (*crise das fontes*) por uma pluralidade de atores produtores de direito e regulação. Em outras palavras, o desenvolvimento de fontes autônomas de produção do direito.

Wolkmer⁹ explica o marco epistêmico e metodológico do Pluralismo, a partir de um conceito dinâmico que reconhece o *valor da diversidade e da emancipação*. Por pluralismo, no sentido teórico, entende-se “a existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais ou culturais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si”.

Outra tendência do Direito pós-moderno é a valorização ou evolução da pragmática, isto é, a propensão para a compreensão e a construção do direito (norma) apenas no caso concreto. Muda o paradigma do *fetichismo da lei* e, por conseguinte, o eixo Direito–Lei é substituído pelo eixo Direito–Lei–Caso Concreto, em uma autêntica aproximação do Direito com

⁸ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 145.

⁹ WOLKMER, Antonio C. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 171-172.

os indivíduos, o ser-eu, e sua adequação ao contexto da sociedade que pretende reger. Busca, com a valorização do caso concreto, a superação do direito abstrato, geral e desencarnado. Um direito que moldou, na solução judicial dos conflitos, na metáfora adotada por François Ost¹⁰, o modelo baseado na mitologia do juiz Hermes:

[...] *el mensajero de los dioses. Siempre en movimiento, Hermes está a la vez en cielo, sobre la tierra y en los infiernos. Ocupa resueltamente el vacío entre las cosas, asegura el tránsito de unas y otras. Dios de los mercadores, preside los intercambios; psicopompo, conecta los vivos y los muertos; dios de los navegantes, supera las travesías desconocidas. Hermes es el mediador universal, el gran comunicador. No conoce otra ley que la circulación de los discursos, con la que arbitra los juegos siempre recomenzados.*

À figura do juiz Hermes, segundo Ost¹¹, corresponde “*El derecho postmoderno, o Derecho de Hermes, una estructura de red que se traduce en infinitas informaciones disponibles instantáneamente y, al mismo tiempo, difícilmente matizables, tal como puede serlo un banco de datos*”. Um campo jurídico que se analisa como uma combinação infinita de poderes, tanto separados como confundidos, amiúde intercambiáveis, uma multiplicação dos atores, uma diversificação dos papéis¹².

Podemos identificar na pós-modernidade uma tendência de maior implicação dos interessados no processo de criação do direito, tanto no direito legislado como no direito judicial, cada vez mais persuadidos e influenciados por procedimentos informais. Há, digamos assim, um relativo deslocamento do eixo Direito–Estado para o eixo Direito–Sociedade organizada. Assevera Chevallier¹³ que,

[...] enquanto o direito moderno fundou-se sobre um “modelo piramidal” em que o Estado é a sede de toda a juridicidade (direito jupiteriano), um novo modelo tende a emergir, aquele de um “direito em rede” no qual o campo jurídico se apresenta sob a forma de uma multiplicidade de pontos em inter-relação (direito de Hermes). Surge um movimento no sentido da abertura do direito, da sua flexibilidade e labilidade (efemeridade). “O direito tende a transformar-se no produto aleatório de um conjunto de sistemas de interação”.

Por outro lado, o Direito e o Poder Judiciário passam a ser constantemente confrontados. A razoabilidade e a legitimidade ficam dependentes da eficiência da norma produzida na perspectiva dos seus destinatários. É a substituição do positivismo que vincula a validade da norma jurídica à sua regularidade formal pela eficácia social (F. Müller).

É relevante notar a tendência de emergência de uma nova *contratualização*, bem diferente da liberal pós-revolucionária, isto é, o direito criado do acordo de vontades, o que se

¹⁰ OST, François. **Júpiter, Hércules, Hermes:** tres modelos de juez. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10681/1/doxa14_10.pdf>. Acesso em: 23 out. 2012.

¹¹ OST, François. **Júpiter, Hércules, Hermes:** tres modelos de juez. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10681/1/doxa14_10.pdf>. Acesso em: 23 out. 2012.

¹² OST, François. **Júpiter, Hércules, Hermes:** tres modelos de juez. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10681/1/doxa14_10.pdf>. Acesso em: 23 out. 2012.

¹³ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 124-125.

expressa pelo advento de uma autêntica *cultura da negociação*¹⁴. O diálogo e o consenso tendem a substituir-se à autoridade. Essa metamorfose se revela bem nítida na *atenuação* do intervencionismo estatal nas relações sociais e econômicas. O Direito inclina-se no sentido de uma *racionalidade cooperativa* ou *governança cooperativa*. O Estado, abrindo mão de sua potestade, tende a pautar suas intervenções regulatórias e pacificadoras por técnicas de *diálogo* e de *cooperação*, negociando a regulação com implicados, a quem confere um maior poder de participação na construção dos processos regulatório e decisório. Emerge, ademais, uma *lógica da coordenação* que se caracteriza pelo *diálogo transversal* e pela *transversalidade das políticas públicas*: a sua implantação supõe a intervenção de um conjunto de atores públicos, cuja manifestação será formalizada por contrato. O contrato permite contrabalançar os efeitos da especialização funcional, assegurando o desenvolvimento de ações conjuntas. Surge como meio de preservar a *coesão* da ação pública, corrigindo os efeitos do policentrismo, da territorialização e da segmentação que afetam as estruturas estatais¹⁵.

A *contratualização* no Direito reflete-se na Administração da Justiça e permite a substituição da ideia de *conflito* pela de *negociação*. Surgem, pois, novas técnicas de governança do Poder Judiciário que pressupõem a superação dos métodos arcaicos de gestão das técnicas de prestação jurisdicional, marcadas por um caráter de coercibilidade, unilateralidade e adjudicação, por uma linha de atuação mais democrática e participativa. O traço fundamental dessa nova técnica de governança é justamente a busca da *cooperação*, da *participação*, da *integração*, da *conciliação* e da *harmonização dos interesses conflitantes*.

O direito negociado adquire espaço a partir da crise da razão jurídica. A força da regra passa a residir no *consenso* e é atestada pela *legitimidade procedimental* (Luhmann e Habermas), isto é, pelos modos de elaboração da norma, que pressupõe a passagem por diversas formas de discussão, diálogo e vias de comunicação correspondentes.

Em suma:

Rompendo com a dogmática jurídica inerente à modernidade, o Direito pós-moderno – direito plural, direito negociado, direito flexível e reflexivo – apresenta ainda novas características relativamente ao Direito moderno: incorporando a complexidade do real, ele se transforma

¹⁴ “A técnica contratual aparece como meio de fazer cooperarem atores diversos, situados tanto no seio como fora do Estado e portadores de racionalidades divergentes. É assim que o ‘governo das cidades’ implica doravante múltiplos atores: autoridades locais, mas também grandes empresas privadas, agências públicas e semipúblicas, diferentes segmentos do aparelho dos Estados, consultores e organismos de estudos, associações de todo gênero [...] que estão em situação de interdependência.” (CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 163)

¹⁵ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 163.

em instrumento flexível de pilotagem e de governança; meio de “governo” das sociedades, ele se torna instrumento de uma “governança” que segue as vias mais sinuosas.¹⁶

É fundamental, todavia, pensar em mecanismos de prevenção à desconstrução do Direito, que traria riscos ainda maiores. O Direito, tanto mediador social quanto estabilizador das expectativas cognitivas e normativas sociais, ainda é a convenção mais eficaz inventada pela humanidade. Sem a sua mediação, enquanto código de comunicação, teremos mais um trem sem freios. O limite ao contratualismo está nele, motivo pelo qual não se pode esvaziar o seu conteúdo normativo. O movimento *Law and Economics*, v.g., é filho do contratualismo liberal e tem um discurso, um apelo capitalista perigosamente dominador.

3. A POLITIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO: A NECESSIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO DEMOCRATIZAR A SUA ATUAÇÃO POLÍTICA

Os dois movimentos mais importantes no papel do Poder Judiciário contemporâneo são a politização da jurisdição e a judicialização da política. Isto é, o alargamento do âmbito decisório dos juízes para o campo dos assuntos antes limitados à política, fenômeno que assumiu uma conotação universalizada. Esse deslocamento das expectativas sociais para o Poder Judiciário, de que não vamos tratar dentro da limitação deste ensaio, traz consigo uma importante consequência: a necessidade de o Poder Judiciário democratizar a prestação jurisdicional. Política e democracia são conceitos imbricados. Em outras palavras, se democratizar já era essencial nas tradicionais funções do Poder Judiciário, na medida em que passa a tratar de assuntos políticos, como uma espécie de sucedâneo dos poderes Executivo e Legislativo, será preciso conquistar a legitimidade, e isto, ao que vemos, passa pelo redimensionamento do espaço participativo das partes na solução dos conflitos de interesses. Assim como a legitimidade política se dá pelo sufrágio, ou seja, pelo poder do voto, a legitimidade jurídica há de ser conquistada pela Constituição. Pelo cumprimento dos seus princípios, que constituem a síntese dos valores sociais.

Em outras palavras, se o Judiciário pretende consolidar sua atuação política, sobretudo no campo das políticas públicas, é preciso uma profunda revolução democratizante no conteúdo dogmático do chamado monopólio da prestação jurisdicional, tendo como principal câmbio a superação da prioridade que empresta para a solução adjudicada. Deixando de ser mera alternativa, incumbe ao Judiciário, por meio de práticas incentivadoras (positivas,

¹⁶ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 182.

portanto), dar efetividade ao direito subjetivo das partes de autocomposição do conflito. Para que concretize o exercício do direito fundamental, que se inspira no princípio constitucional da consensualidade e em diversas regras processuais, é preciso inverter a lógica de aguardar a iniciativa das partes, nem sempre conscientes, devido à conhecida *opacidade anômica do Direito*¹⁷.

Cárcova¹⁸ diz que:

O problema hoje é que há milhares de dualidades que geram espaços simbólicos e, nesse sentido, há um pluralismo de códigos, de lógicas, sistemas e referências que deixam os indivíduos indefesos, obrigados a projetar constantemente seus sistemas de significações.

Por meio de práticas republicanas e democráticas, que vão desde a oportunidade (que muitas vezes não é dada), passando pela eliminação das eventuais deficiências culturais, até o perfeito esclarecimento sobre o conteúdo da demanda e as vantagens da autocomposição, cumpre ao Judiciário criar condições favoráveis para que as partes, esclarecidas, possam: (1) escolher o tipo de solução que pretendem; (2) posicionar-se conscientemente quanto a essa solução, sopesando seus ganhos e perdas; e (3) participar do diálogo comunicativo que precede ao consenso.

4. POR UMA TEORIA DO CONFLITO PÓS-MODERNA: MEIOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAIS COMO FORMA DE IGUALIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES

A crise dos paradigmas provocada pela metamorfose das relações sociais impõe um repensar das análises e categorias sociológicas, políticas e jurídicas. Enquanto compreensiva desses três sentidos, a teoria do conflito da modernidade passa por uma releitura. Vê-se, tanto no campo interno como no externo, uma tendência de flexibilidade, acompanhando idêntico fenômeno que afeta o Direito e as organizações que compõem o sistema judicial no que concerne aos seus papéis, à sua funcionalidade e à sua comunicação.

No dizer de Bolzan de Moraes e Spengler¹⁹, o conflito é uma forma de interação ou cooperação entre indivíduos, grupos, organizações e corporações. Em outras palavras, pode

¹⁷ Ver CÁRCOVA, Carlos María. **A Opacidade do Direito**. São Paulo: LTR, 1998. Para Cárcova, a anomia deriva de várias fontes e assume diversas formas: (1) pela falta de norma numa sociedade ou grupo (Durkheim); (2) pelo estado de ânimo no qual se acha o indivíduo que perdeu seus parâmetros morais, que não rege suas condutas pelas normas e que não se identifica mais com o grupo a que pertence ou pertencia; (3) quando há uma quebra da “estrutura cultural” (R. Merton), que tem lugar quando há uma acentuada disjunção entre as normas e os objetivos culturais e as capacidades socialmente estruturadas dos indivíduos do grupo, para operar de acordo com aqueles; (4) como produto de rápidas mudanças na estrutura social, de que são exemplos as mudanças ecológicas e sociais (G. Germani); (5) quando há a “socialização deficiente” (Berger e Luckman, consequência de uma discrepância entre socialização primária e secundária, como ocorre no caso dos latino americanos *excluídos* (1998, p. 59-60).

¹⁸ CÁRCOVA, Carlos María. **A Opacidade do Direito**. São Paulo: LTr, 1998. p. 61.

ser “classificado como um processo dinâmico de interação humana e confronto de poder no qual uma parte influencia e qualifica o movimento da outra”²⁰. E mais, dizem, “muitos conflitos têm como estopim a distribuição desigual das chances de vida, que é um resultado das estruturas de poder. Alguns podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros é mediada”²¹. Fique assente, pois, que tanto o conflito quanto os meios de sua resolução envolvem relações de poder.

Brevemente, enfocamos um ponto fundamental na perspectiva que se pode intuir dessa matriz teórica. Em que medida, nos JEFs, que abrigam ações contra o Poder Público Federal, os meios judiciais de solução dos conflitos, notadamente a técnica de solução adjudicada, sofrem a influência das ideologias dominantes do neoliberalismo capitalista e de seu irresistível discurso. A contaminação não pode ser evitada. O mito da neutralidade é utópico. O Estado e a lei são criações políticas de manifestação e manutenção de poder (mais que nunca, o econômico) e o sistema jurídico não fica imune às disputas de poder. Até aí, tudo bem. Ocorre que as estruturas sociais que têm a função de contrabalançar esse poder foram solapadas pelas políticas neoliberais, e isso explica, até certo ponto, a tendência de retração de alguns juízes à ideia de democratizar o processo e a prestação jurisdicional inserindo a possibilidade de solução consensual do conflito como forma de assegurar maior equilíbrio na relação conflitiva. A Foucault²² não escapou essa contingência do centro decisório do sistema jurídico:

O tribunal, arrastando consigo a ideologia da justiça burguesa e as formas de relação entre juiz e julgado, juiz e parte, juiz e pleiteante, que são aplicadas pela justiça burguesa, parece-me ter desempenhado um papel muito importante na dominação da classe burguesa. Quem diz tribunal diz que a luta entre as forças em presença está, quer queiram, quer não, suspensa; que, em todo caso, a decisão tomada não será o resultado deste combate, mas o da intervenção de um poder que lhes será, uns aos outros, estranho e superior; que este poder está em posição de neutralidade entre elas e, por conseguinte, pode, ou em todo caso deveria, reconhecer, na própria causa, de que lado está a justiça.

O desafio do Poder Judiciário, como órgão central do sistema jurídico (o que tem poder decisório), é assimilar as tendências de superação dos paradigmas *monistas* e *autonomistas* do Direito. Incorporar o ideário *pluralista* e *responsivo* que caracteriza a cultura jurí-

¹⁹ Constitui “uma forma social possibilitadora de elaborações evolutivas e retroativas no concernente às instituições, estruturas e interações sociais, possuindo capacidade de construir-se num espaço em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento produzido, simultaneamente, uma transformação nas relações daí resultantes” (MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem**: alternativas à Jurisdição! Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 47-48).

²⁰ MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem**: alternativas à Jurisdição! Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 48.

²¹ MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem**: alternativas à Jurisdição! Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 48.

²² FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 16. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001. p. 35.

dica da pós-modernidade pressupõe um empreendimento democratizante do sentido mesmo do monopólio da prestação jurisdicional. Uma abertura para os legítimos interesses públicos, o que somente pode ocorrer com uma revolução democrática que redefina o próprio papel do Poder Judiciário, enquanto organização, no contexto amplo do sistema judicial, isto é, reescrever suas funções e papéis (superando seus próprios dogmas) e passar a persegui-los por caminhos que pressuponham a *especialização de competências* e a *participação* de uma diversidade de atores, direta ou indiretamente interessados, na construção democrática do processo decisório e, sobretudo, daqueles que precisam submeter-se às decisões.

5. O ENUNCIADO NORMATIVO DO PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE NOS JEFS E O IMPERATIVO CATEGÓRICO DE SUA INTEGRAL APLICAÇÃO PELOS ATORES JUDICIAIS

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Se observarmos o teor do citado no artigo 98, I, da Constituição, perceberemos que a consensualidade é a sua tônica e se coloca ao nível de princípio fundamental; vale dizer, está na base estrutural dos juizados especiais. Na sua primeira parte, assevera que são competentes para a *conciliação*, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo. Inverte, propositalmente, a ordem das funções: a *conciliatória* precede a decisória e a executória, desvelando o caráter supletivo da fase *decisória*. Depois, em reforço, dispõe que é permitida, *nas hipóteses previstas em lei, a transação*. Mais explícito não poderia ter sido em termos de normatividade.

Na Lei 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais, aplicável ao JEFs, ao princípio constitucional da consensualidade corresponde a regra que determina se persiga, *sempre que possível, a conciliação ou a transação*.

Disciplinando o procedimento dos JEFs, dispôs expressamente o artigo 3º da Lei 10.259/01, que compete a estes processar, “*conciliar e julgar causas...*” (destaque nosso). Ademais, determina o artigo 16 da Lei 9.099/95 – aplicável subsidiariamente ao rito dos JEFs (art. 1º da sua lei de regência) – que a *sessão* de conciliação seja realizada no prazo de quinze dias após o registro do pedido, independentemente de distribuição e autuação. Do mes-

mo modo, o artigo 17 da referida lei determina que, comparecendo ambas as partes, seja instaurada desde logo a *sessão* de conciliação, mesmo antes do registro do pedido e da citação, que ficam dispensados. Há, nesses preceptivos legais, alguns aspectos a serem destacados: (1) antes de julgar a causa, o juiz deve tentar a conciliação; (2) a obrigatoriedade da realização da audiência (o legislador utilizou a expressão *sessão* para possibilitar que várias conciliações possam ser realizadas em uma única assentada); (3) a possibilidade de realização de conciliações pré-processuais, ou seja, antes mesmo do ajuizamento da ação²³.

Lenio Streck²⁴ afirma que a Constituição é, “em toda a sua substancialidade, o *topos* hermenêutico que conformará a interpretação do restante do sistema jurídico”. E mais, referindo o pensamento de Paulo Bonavides, “há de se ter claro que os princípios são deontológicos (e não apenas axiológicos) e ‘*governam*’ a *Constituição, o regime e a ordem jurídica*. Não são os princípios apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência”. Com isso, o professor gaúcho pretende ressaltar um ponto crítico da construção do Direito, qual seja, o esquecimento da “força normativa da Constituição”. Seja no campo legislativo, seja no campo das decisões judiciais, é a Constituição e seus princípios que governarão.

Ronald Dworkin²⁵ considera os princípios mecanismos de *fechamento* do sistema, e não de *abertura*. Justamente por essa propriedade fundamental, identifica-os, respondendo aos postulados positivistas contrapostos como *obrigatórios* e *vinculantes*. Corolário desse atributo é a *obrigatoriedade* para o legislador e para o juiz, que *devem levá-los em consideração (a sério!)*, inclusive para admitir que possam *prescrever um resultado particular* – segundo os positivistas, somente as *regras* ditam resultados. O caráter *vinculante* e *obrigatório* reside na impossibilidade de o juiz, diante do princípio, fazendo uso de um *discrecionalismo* – que não tem –, optar por não o aplicar.

6. A FUGA DO PRINCÍPIO DA ORALIDADE: SEM AUDIÊNCIA NÃO HÁ COMUNICAÇÃO (DIÁLOGO) E, POR CONSEQUINTE, CONSENSO

²³ A tentativa de conciliação pré-processual apresenta inúmeras vantagens em relação àquela que ocorre depois de instaurada a ação e, notadamente, depois de efetuada a citação do réu. Formada a relação processual, comumente, os ânimos ficam mais acirrados, o que torna o acordo mais complexo e difícil.

²⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 311.

²⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 56-57.

A oralidade do processo constitui um traço distintivo e uma garantia jurídica da tradição do nosso processo sumariíssimo. Quanto aos Juizados, esse significado garantista está expresso no artigo 98, I, da Constituição da República, retrocitado.

Na Lei 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais, o princípio constitucional da oralidade²⁶ recebeu a seguinte disciplina:

Art. 2º. O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Não obstante, na prática forense, a oralidade tem sido substituída por procedimentos escritos. Não fosse bastante a inconstitucionalidade, essa regressão se dá com prejuízos de várias ordens. Ficamos aqui com as limitações que ela impõe para a consensualidade, outro princípio constitucional previsto no referido artigo da Constituição. Estamos assistindo a uma crise da oralidade, em boa medida causada por problemas de administração da justiça. Tardia, a justiça se apressa e atropela o devido processo legal, fazendo tábula rasa da Constituição e da lei ordinária e vilipendiando as garantias processuais constitucionais.

Conduzindo o processo para uma forma o quanto possível escrita, os nossos juízes de Juizados Especiais Federais, acostumados a tratar de matérias de Direito²⁷, atenuam o imperativo categórico de oralidade e suprimem, por conveniência de pauta e economia de tempo, a convocação das partes para a audiência (momento por excelência do convite às partes para uma composição amigável)²⁸. Sem audiência, não há oralidade, nem oportunidade de as partes serem ouvidas e muito menos de chegarem a uma solução consensual. Sonogado o direito de participação democrática no processo, abdica-se da facticidade, da busca da unidade de sentidos pelo diálogo (algo próximo da verdade)²⁹.

Dir-se-ia: é ingenuidade e desconhecimento da realidade dos JEFs imaginar ser possível designar audiência em todos os casos. O assunto é complexo e demandaria uma abordagem mais profunda. Não ignoramos que na experiência da Justiça Estadual revelou-se possí-

²⁶ O princípio da oralidade e o princípio da publicidade incluem-se na categoria de princípios fundamentais, como, de resto, os subprincípios da imediatidade, da concentração, da identidade física do juiz e da irrecorribilidade das interlocutórias. Portanto, regras de conteúdo ideológico e político, que se sujeitam à contradição e ao balanceamento entre si (SILVA, Ovídio A. Baptista; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 51).

²⁷ E em boa medida comprometidos com a falácia dicotômica Matéria de Fato–Direito, produto da hermenêutica clássica que distingue interpretação, compreensão e aplicação do Direito.

²⁸ O que se observa é que muitas vezes o dever de impulsionar o processo, o mais rápido possível, para uma solução adjudicada por sentença relega a audiência para um ato secundário e simplesmente de instrução. Ademais, a rotineira ausência de Procuradores Federais contribui, ainda mais, para que haja uma “ordinarização” mesmo no rito dos JEFs.

²⁹ Leonardo Greco anota que, “ao se considerar o princípio da oralidade, visualiza-se primordialmente sua leitura como garantia do efetivo acesso à justiça e como desdobramento do princípio da participação democrática, ou seja, o princípio da oralidade apreende-se como forma adequada de poder influir as partes nas decisões judiciais” (GRECO, Leonardo. **O Processo de Execução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. I, p. 296-297).

vel a realização de audiência em todos os casos graças aos juízes leigos e conciliadores. A Justiça do Trabalho, com a força de trabalho dos próprios juízes, assim também procede. A questão me parece mais de aculturação, de superação da dualidade metafísica questão de fato–questão de direito, que o nosso CPC consagrou por herança da tradição romanista e que a modernidade incorporou.

7. JUÍZES DEMOCRÁTICOS PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À JUSTIÇA: DE COMO PODE (DEVE) O JUDICIÁRIO DEMOCRATIZAR SUA FUNÇÃO POLÍTICA

As virtudes que hodiernamente se exigem do magistrado situam-se para além do domínio da técnica jurídica. É curial que o juiz pós-moderno seja um humanista, sensível aos problemas sociais, e que esteja disposto a contribuir para a criação *democrática* da verdadeira justiça e pacificação social. Reportamo-nos, no ponto, ao escólio do professor Mauro Cappelletti³⁰:

A formação judicial do Direito é, portanto, essencialmente participativa, e, nesse sentido – muito mais diretamente que as outras formas, a legislativa e a executiva –, ela comporta uma intervenção das partes, e, por conseguinte, dos cidadãos mais diretamente interessados na evolução-criação judicial do Direito. Pareceu-me ver nisso o caráter potencialmente democrático da criação do Direito por obra dos juízes: é óbvia aí, porém, a necessidade de escolher um juiz que seja acessível às partes, sensível, responsável, às respectivas exigências individuais e sociais.

8. PODER PÚBLICO E CONSENSUALIDADE. RELEITURA DEMOCRÁTICA E ÉTICA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA PERSPECTIVA RESPONSIVA SEM DESCURAR DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVAS

O cliente número um dos JEFs é o Poder Público³¹, que se mantém, de certa forma, atrelado a um superado viés positivista que não permite a construção ética e democrática do sentido e da compreensão do objeto da relação de administração. Ao perseguir de forma cogente fins pré-definidos por políticas de governo contaminadas pelas ideias neoliberais de eficiência meramente econômica – isto é, que nem sempre se identificam com o interesse da coletividade, traduzido na efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais

³⁰ CAPPELLETTI, Mauro. Problemas da Reforma do Processo Civil nas Sociedades Contemporâneas. *Revista de Processo*, n. 65, p. 137.

³¹ A grande maioria dos processos da Justiça Federal advém do Poder Público Federal, com 77% do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça (68% no polo passivo). O INSS é o maior litigante nacional (22,33%) e também o maior da Justiça Federal (43,12%).

individuais, políticos, econômicos e sociais –, culmina por descuidar dos legítimos interesses públicos.

A pós-modernidade aponta para um *sistema jurídico responsivo*, cujas bases teóricas encontram-se bem assentadas em Selznick e Nonet³². Assim como há maior participação na construção do Direito, que se desloca do monismo para o pluralismo, também as organizações públicas pós-modernas tendem a se democratizar e a estimular as decisões participativas.

O novo estilo administrativo copia muita coisa da experiência (e da retórica) da democracia, mas constitui-se, sobretudo, de um meio para o fim de construir uma organização mais voltada para objetivos claros e livres da camisa de força da burocracia. A organização pós-burocrática não se preocupa tanto com a regularidade administrativa. Antes, ela pressupõe um contexto em que o valor da racionalidade seja firme e indiscutível e a manutenção da integridade oficial deixe de ser uma questão prioritária. [...] Numa organização dedicada a uma finalidade, a autoridade deve estar aberta à participação, estimular a discussão e deliberação coletiva; explicar os motivos das decisões, acolher positivamente as críticas, encarar o consentimento como uma prova de racionalidade.

A construção antidemocrática dos paradigmas da atuação administrativa, fundada na escassez do diálogo, reflete-se na performance judicial do Poder Público. A panaceia da indisponibilidade do interesse público impede a abertura democrática para a edificação de ações participativas e colaborativas, pressuposto para a consensualidade³³.

Eduardo Talamini³⁴ refere que “as constatações a respeito da indisponibilidade do interesse público não afetam outra diretriz fundamental da atuação pública: a Administração, uma vez constatando que não tem razão em dado conflito, tem o *dever* de submeter-se aos parâmetros da legalidade”. E vai adiante para dizer que, “em regra, tal submissão independe da instauração de processo judicial. Trata-se de imposição inerente à própria relação materi-

³² SELZNICK, Philip; NONET, Philippe. **Direito e Sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 152.

³³ “A Administração Pública não está dispondo, ‘abrindo mão’, do interesse público quando dá cumprimento a direito alheio. E isso pela óbvia razão de que, nessa hipótese, se não há direito em favor da Administração, não há que se falar em interesse público. De há muito, a doutrina já esclareceu que interesses pragmáticos da Administração que não encontrem amparo no ordenamento *não constituem interesse público*, são meros interesses secundários, ilegítimos. O interesse de que o agente público deve buscar a satisfação não é, simplesmente, o interesse da Administração como sujeito jurídico em si mesmo (“interesse secundário”), mas, sim, o “interesse coletivo primário”, formado pelo complexo de interesses preponderantes na coletividade. Nesse passo, cumprir deveres e reconhecer e respeitar direitos do administrado é *atender ao interesse público*. Só assim estará sendo observado o interesse público primário, que é o verdadeiro e único interesse público.” (TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitoria). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.

³⁴ TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitoria). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.

al de direito público: se o Estado constata que o particular tem determinado direito em face dele, cabe-lhe dar cumprimento tal direito”³⁵.

Nessa linha, sustenta o mesmo autor que o dever de a Administração cumprir suas obrigações permanece depois de instaurado o processo judicial. O mesmo princípio pelo qual o processo tem de refletir de modo fiel aquilo que deveria legitimamente ocorrer no direito material gera ainda uma segunda decorrência. De rigor, as relações de direito público, como regra, não exigem necessariamente a constituição de um processo judicial para que direitos e deveres dela derivados sejam cumpridos³⁶. A instauração de um processo judicial não interfere nessa diretriz. As situações antes mencionadas, que poderiam ser espontaneamente resolvidas extrajudicialmente, continuam podendo ser igualmente compostas, dispensando-se decisão judicial, *mesmo depois de instaurado o processo*³⁷.

Quanto à razão argumentativa econômico-financeira que tem presidido a atuação da Administração, na sua tecnoburocracia, que não esgota a hermenêutica das regras e dos princípios constitucionais, ficando invariavelmente nos seus preconceitos e na sintaxe, representa uma falácia utilitarista, na medida em que opta, no mais das vezes, pela posição menos eficiente para a coletividade, a pretexto de proteger o interesse público. Vejamos as duas motivações teórico-práticas que podem levar a Administração a firmar um acordo: (i) o autor da ação ou o cidadão que apresenta um requerimento perante a Administração Pública tem razão, ou seja, o Direito assegura a fruição de seu direito subjetivo; e (ii) considerados os custos e os benefícios, a demanda não “vale a pena”³⁸.

³⁵ TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.

³⁶ “As obrigações que eram efetivamente devidas, e que, por isso, o ente público tinha de cumprir fora e antes do processo, continuam tendo de ser observadas mesmo depois de instaurado o processo. Isso vale igualmente quando a Administração litiga como autora ou como ré; vale quando ela formula uma pretensão indevida ou quando resiste a uma pretensão alheia que é legítima.” (TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.)

³⁷ TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.

³⁸ Cfe. MADUREIRA, Claudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo-FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDIOO6.aspx?pdicntd-74453>>. Acesso em: 06 set. 2011.

Na primeira hipótese, quando o administrado tem razão, é dever do Poder Público corrigir o equívoco cometido, até por força da legalidade e da autotutela. Segundo Madureira³⁹:

Não há espaço, nessa hipótese, para a celebração de *transação*, que é instituto regido pela lei material civil, e que pressupõe concessões mútuas entre as partes (CCB, art. 840). O que ocorre é que o poder público não pode tomar do administrado o que ele tem direito, com o propósito de justificar o acordo, uma vez que o acordo se justifica, sob essa modalidade, pela circunstância de o administrado ter razão. No caso, o poder público não pode condicionar a implementação do acordo ao estabelecimento de concessões mútuas entre as partes, porque não vige nas relações de Direito Público o princípio da autonomia de vontade, e porque incide, na espécie, o princípio da indisponibilidade do interesse público, que impõe aos agentes públicos a observância da ordem jurídica estabelecida (Direito).

Assim, quando a Advocacia Pública depreender que o administrado tem razão, cumpre ao poder público assegurar a fruição desse direito tal como ele o teria fruído se a Administração Pública não tivesse se equivocado por ocasião da realização do ato administrativo impugnado. Por isso, o acordo aventado não pode ser implementado sob a forma de *transação* (que exige concessões mútuas entre as partes), consistindo, portanto, em simples *composição do litígio*.

Apenas na segunda hipótese é que seria viável a transação, ou seja, quando “a manutenção da ação judicial não vale a pena”. Em outros termos, quando ainda paira uma margem de dúvida quanto à existência ou não do direito do administrado, mas a discussão desse mesmo direito em ação judicial se mostra menos vantajosa em uma ponderação de custos e benefícios do que o encerramento do processo por meio de uma transação.

Concluindo: por qualquer ângulo que se examine a questão, vai-se perceber que o custo-benefício da manutenção de certas demandas, como as previdenciárias, por exemplo, é negativo aos cofres públicos se comparado com as vantagens da adesão aos programas de solução consensual. Optar pela solução adjudicada mediante sentença estatal é, por assim dizer, em vários casos, um péssimo negócio para o Poder Público.

9. CONTRIBUTO DOS ADVOGADOS PRIVADOS: UMA NOVA PERSPECTIVA DE ATUAÇÃO MAIS EFICIENTE COMO CORRESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA NACIONAL DE CONSENSUALIDADE

Os advogados, essenciais à Administração da Justiça, alguns intransigentes e refratários à ideia de solução consensual, precisam compreender que todos ganham quando se consegue evitar a judicialização do conflito (função primeira do advogado) e, depois, não sendo possível, quando se busca a solução do litígio pela via autocompositiva. Nunca se po-

³⁹ MADUREIRA, Claudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo-FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDIOO06.aspx?pdicntd-74453>>. Acesso em: 06 set. 2011.

de colocar o interesse próprio (do advogado) acima do interesse do cliente (parte). O advogado tem, na conciliação, a oportunidade de antecipar no tempo o recebimento de seus honorários.

A tônica das soluções consensuais, que deverá nortear as atividades do Poder Judiciário neste início de terceiro milênio, parece ampliar o espectro das atribuições dos advogados. Acresce-se às hoje desempenhadas, na defesa do direito e enquanto atividade essencial à administração da justiça frisamos, a orientação, extra e endoprocessual, para a solução consensual, que constitui um trabalho imprescindível e relevante, sobretudo com vistas a possibilitar que o cliente retire o máximo de proveito das negociações. Por isso, também o advogado deve estar capacitado para atuar na audiência conciliatória.

Eis uma falha do Poder Judiciário: dar pouca relevância ou, pode-se até dizer, subestimar a participação fundamental do advogado no contexto da consensualidade. Em suma, olvidar que os advogados estão compreendidos no sistema jurídico e nele, com seus papéis fundamentais, desempenham funções comunicativas indispensáveis à solução dos problemas, sobretudo os de natureza constitucional.

10. CONTRIBUTO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS: SOBRE A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE PROGRESSÃO NA CARREIRA A PARTIR DO INCENTIVO ÀS PRÁTICAS CONCILIATÓRIAS

A retração dos Advogados Públicos às práticas conciliatórias se dá, em certa medida, pela ausência de uma cultura conciliatória impregnada entre todos os membros da advocacia pública, situação que poderia ser revertida com o desenvolvimento de cursos e outras formas de capacitação. Ademais, não existe uma política estruturada na matéria na AGU que transforme a conciliação em um dever do procurador, nos casos em que recomende o interesse público, tal como agora existe no âmbito do Poder Judiciário nos termos da Resolução 125/10-CNJ.

Vale lembrar que, no âmbito dos Juizados Especiais Federais, há autorização legal expressa no artigo 10, parágrafo único, da Lei 10.259/01: “Os representantes judiciais da União, das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do *caput*, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais” (destaque nosso). Ao que vemos, assim, nos processos que tramitam nos JEFs, seria despicienda qualquer outra autorização legislativa para

conciliar. A recalcitrância constitui uma *questão de moralidade*, pois ofende a moralidade administrativa persistir em uma postura que se sabe inapropriada, ainda que a pretexto de defender os interesses individuais do Estado (interesses secundários). É, ainda, uma questão de eficiência, pois, “se é fato que processos custam dinheiro, o poder público não deve mantê-los a não ser com o propósito de assegurar o cumprimento do Direito”⁴⁰.

Por sua vez, em relação aos custos e benefícios, ressalta-se que há um elevado gasto com a advocacia pública contenciosa, que poderia ser mais bem utilizada com o reconhecimento do dever de realizar acordos. A manutenção de certas demandas, como as previdenciárias, é mais negativa aos cofres públicos do que a adesão aos programas de solução consensual. Diante do caso concreto, muitas vezes, o Procurador Federal consegue antever que, mesmo tendo razão em parte no conflito, aguardar o término do processo pode ser desvantajoso para o Poder Público. Isto porque, necessariamente, se o processo tramitar por mais tempo, aumentará também a incidência de juros de mora, que, diga-se de passagem, constituem despesa que quase sempre se equipara ao valor do principal pago pelo INSS a título de condenações judiciais em RPVs e precatórios.

No âmbito da advocacia pública, porém, constata-se vingar uma aparente ideia de que não existe o dever de conciliar inerente ao cargo. Essa equivocada aparência decorre tanto da cultura litigante que ainda permeia o ensino e a prática jurídica no país, como também do receio da responsabilização por um acordo indevido. O rompimento desse ideário falacioso passa pela instituição de uma política consistente de incentivo à conciliação, em que seja evidenciado o dever de conciliar. O reforço desse dever depende, em boa medida, de decisões políticas dos órgãos superiores. De todo modo, o esforço para a realização de acordo poderia, tal como ocorre atualmente no Poder Judiciário, ser mais valorizado para fins de promoção. Assim como incentivos com premiações às boas práticas conciliatórias.

11. OS CAMINHOS DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE DE UMA JUSTIÇA DE SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS

A tarefa seminal do juiz-conciliador é ajudar as pessoas a superarem seus preconceitos que caracterizam o conflito, tornando-o positivo. Para que isso ocorra, é preciso ingres-

⁴⁰ MADUREIRA, Claudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo-FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd-74453>> Acesso em: 06 set. 2011.

sar no mundo das motivações. A superação dos preconceitos não prescinde do emprego da filosofia hermenêutica como auxiliar na compreensão do conflito e na adaptação da solução adequada e pacificadora.

A importância da diferença ontológica, da história efetual, da comunicação, do diálogo, da linguagem, da fusão de horizontes e da compreensão pelo e do ser-no-mundo (Heidegger e Gadamer) tem sido subestimada nos processos de conhecimento e solução consensual dos conflitos, ainda que, inconscientemente, seja utilizada para construir um cenário de compreensão do litígio que vai ajudar as partes a chegarem a um consenso.

A ideia heideggeriana de círculo hermenêutico, transposta para o Direito por Gadamer, apresenta algumas vantagens sobre a hermenêutica clássica, com seu positivismo e suas dualidades metafísicas. Escapar do círculo fechado das pré-compreensões, dos conceitos prévios ou preconceitos é o dilema filosófico que Heidegger procurou resolver: a tarefa primeira, permanente e final da interpretação é não receber de antemão, por meio de uma feliz ideia ou de conceitos populares, nem a posição e a visão prévias, mas assegurar ela mesma o tema científico na elaboração desses conceitos a partir da coisa⁴¹.

Toda interpretação correta tem que se proteger contra a arbitrariedade da ocorrência da limitação dos hábitos imperceptíveis do pensar, e o pressuposto para escapar desses preconceitos impõe ao ser-aí orientar seu sentido para a coisa mesma. Esse deixar-se determinar pela própria coisa não é uma tarefa heroica tomada de uma vez por todas, e sim, verdadeiramente, a tarefa primeira, constante e última. As compreensões e os sentidos vão sendo aperfeiçoados (abandonados, revistos, recriados ou confirmados) quando o agente do conhecimento penetra de corpo e alma no sentido da coisa a ser conhecida, se livra dos preconceitos até que encontre uma unidade de sentido. É esse constante reprojeter que constitui o chamado círculo hermenêutico.

Gadamer recupera o chamado círculo hermenêutico heideggeriano com o objetivo de manter um constante interpretar, até que os conceitos prévios, por meio da comunicação, sejam substituídos por outros novos mais próximos de uma verdade – esta, segundo incansavelmente sustenta, inatingível. Não propõe um método para se alcançar a verdade, pelo contrário, entende que a busca de uma verdade universalmente válida ameaça cobrir a realidade da compreensão, direcionando-a para um ideal de conhecimento que ela jamais con-

⁴¹ Cfe. STEIN, Ernildo. **Introdução ao pensamento de Martin Heidegger**. Porto Alegre: PUCRS, 2011; *Seminário sobre a verdade*: lições preliminares sobre o parágrafo 44 de Sein und Zeit. Petrópolis: Vozes, 1993.

cretiza. Justamente por isso, vai renunciar à interpretação de um método único para se alcançar a verdade, ao tempo em que admite apenas que há uma pré-direção para chegar a ela, tomando como instrumento o entendimento dos fundamentos linguísticos. Assim, o seu apelo não passa pela definição de um método predefinido, senão que por uma avaliação prudente e cuidadosa do caso concreto a partir de estruturas existentes anteriormente a qualquer método, pois se compreendem na própria essência da compreensão e do conhecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resposta para o problema formulado demanda a análise de uma complexidade de fatores. Dentre os que os limites deste ensaio permitiram focar, destacaria os seguintes:

1. Sem cair no abismo gnosiológico dos discursos da *sacralização das ADRs* e da *demonização da adjudicação*, o Estado (paternalista) precisa devolver às pessoas a decisão sobre seus conflitos. Substituir a lógica binária *ganha ou perde* por uma lógica integrativa, tomando o conflito como um processo dinâmico, vivo, e não como uma fotografia cristalizada que se tira quando do ingresso da demanda.

2. As partes, para poder participar de um processo de mediação ou conciliação, precisam estar equipadas, equiparadas, subsidiadas e assistidas, sem serem tuteladas. Talvez seja esta a mais importante função do juiz mediador ou conciliador: igualizar sem ser parcial, reduzir as assimetrias.

3. Na transição do *dura lex sede lex* ao direito flexível ou direito líquido (Z. Bauman), um cuidado devemos ter com o risco do esvaziamento dos conteúdos normativos do Direito. Ainda não inventamos uma fórmula mais eficaz para atender às expectativas sociais e mediar os conflitos diferentes do Direito.

4. Acreditamos que se poderia aproveitar a oportunidade em que o CPC está sendo discutido para dar um caráter normativo às práticas conciliatórias. Temos que trabalhar pela inclusão no projeto de CPC de disposições que tornem obrigatórias as tentativas de solução consensual no processo. É fundamental discutir o marco legal regulatório da mediação e da conciliação no Brasil de uma forma democrática e que evite o engessamento dessas práticas.

5. Se a Administração Pública está obrigada a pautar suas condutas de acordo com os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição), ao

constatar que a posição jurídica do particular é consentânea com o Direito, não lhe é dado valer-se de artifícios ou subterfúgios para subtrair-se ao cumprimento do dever decorrente.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. 2. ed. Florianópolis: Conceito, 2008.

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: o processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. São Paulo: Conceito, 2011.

AZEVEDO GOMMA DE, André. **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais**: a nova mediação paraprocessual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Problemas de Reforma do Processo Civil nas Sociedades Contemporâneas. **Revista de Processo**, n. 65, ano 17, janeiro-março/1992.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CÁRCOVA, Carlos María. **A Opacidade do Direito**. São Paulo: LTR, 1998.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 02 out. 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 16. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**: traços fundamentais de uma filosofia hermenêutica. Trad. Flávio Meurer. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GRECO, Leonardo. **O Processo de Execução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. v. I.

HALÉVY, Marc. **A Era do Conhecimento**. Trad. Roberto Leal. São Paulo: Unesp, 2010.

MADUREIRA, Claudio Penedo. Poder público, litigiosidade e responsabilidade social. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo-FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 126, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDIOOO6.aspx?pdicntd-74453>>. Acesso em: 06 set. 2011.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. O direito da cidadania à composição de conflitos. O acesso à justiça como direito a uma resposta satisfatória e a atuação da advocacia pública. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 77, p. 183-218, 2000.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. O poder do consenso. **Revista dos Juizados Especiais**, Porto Alegre, v. 16, p. 9-14, 1996.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e Arbitragem: alternativas à Jurisdição!** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

OST, François. **Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez**. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10681/1/doxa_14_10.pdf>. Acesso em: 23 out. 2012.

SELZINICK, Philip; NONET, Philippe. **Direito e Sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo**. Trad.Vera Pereira. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Substancialização e efetividade do Direito Processual Civil: a sumariiedade material da jurisdição: proposta de estabilização da tutela antecipada em relação ao projeto de Novo CPC**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Ovídio A. Baptista; GOMES, Fábio Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

STEIN, Ernildo. **Introdução ao pensamento de Martin Heidegger**. Porto Alegre: PUCRS, 2011.

STEIN, Ernildo. **Seminário sobre a verdade: lições preliminares sobre o parágrafo 44 de Sein und Zeit**. Petrópolis: Vozes, 1993.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TAKAHASHI, Bruno; VAZ, Paulo Afonso Brum. Barreiras da conciliação na seguridade social e a política de tratamento dos conflitos. **Revista CEJ**, v. 15, n. 55, set./dez. 2011.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). Disponível em: <www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico>. Acesso em: 26 set. 2012.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Conciliações nos conflitos sobre direitos da Seguridade Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, 2011. n. 43, ago. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao043/paulo_vaz.html>. Acesso em: 26 set. 2011.

VAZ, Paulo Afonso Brum. O papel do juiz na construção do direito: uma perspectiva humanista. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 44, out. 2011. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao44/paulo_vaz.html> Acesso em: 07 nov. 2011.

VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. Barreiras da conciliação na seguridade social e a política de tratamento dos conflitos. **Revista CEJ**, v. 15, n. 55, set./dez. 2011.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca**: o ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: PELUZO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

AFONSO, Paulo. **Princípios da Cosensualidade**. Artigo Juizado: univali, 2012.

WOLKMER, Antonio C. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

FORMAS JURÍDICAS E EQUIDADE: BREVES REFLEXÕES SOBRE A ORDEM EPISTEMOLÓGICA DO PROCESSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS

Davi do Espírito Santo¹

INTRODUÇÃO

Neste ensaio busca-se, brevemente, delinear o sítio conceitual da Equidade como critério de valoração da prova e decisão no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais brasileiros. De acordo com a Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, artigo 6º, no âmbito dos Juizados: “O Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum”. Mais adiante, no artigo 25 da referida lei, novamente, menciona-se, com referência ao juízo arbitral, que: “O árbitro conduzirá o processo com os mesmos critérios do Juiz, na forma dos artigos 5º e 6º desta Lei, podendo decidir por equidade”. Mas qual o significado disso? O que se pode esperar do magistrado ou do árbitro na hora de decidir? Existe, realmente, um modo equânime de decidir?

O objetivo, aqui, é indagar acerca do sentido imediato da noção de equidade como forma de leitura do mundo (e, em particular, do mundo social) e decodificar o seu papel no contexto dos sistemas simbólicos do campo jurídico. Com isto, pretende-se, brevemente, desvendar os modelos de conhecimento que ditam os sentidos interpretativos desse campo, a saber, descobrir as formas de se produzir consensos, quer mediante a domesticação dos saberes compartilhados pelos protagonistas do processo (advogados, partes, representante do Ministério Público, juízes de instância superior), quer pelas técnicas judiciais de estabelecimento e reconhecimento de verdades.

O referente é, pois, assim definido: almeja-se identificar, em linhas gerais, os paradigmas epistemológicos que estruturam o campo jurídico-cognitivo dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e, conseqüentemente, presidem a tomada de decisões.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (titular da 30ª Promotoria de Justiça da Capital catarinense, com atribuições na área da Cidadania). Atualmente, Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1987). Especialista pela Universidade Federal de Santa Catarina (Curso: “Ministério Público, Direito e Sociedade”, 2004) e em Direito Processual Penal pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali (2006). Mestre em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Hermenêutica e Principiologia Constitucional – 2010) e Doutorando em Ciência Jurídica (Linha de Pesquisa: Estado e Transnacionalidade), também pela Univali. Professor de Direito Penal na Escola de Preparação e Aperfeiçoamento do Ministério Público de Santa Catarina.

1. ORDEM EPISTEMOLÓGICA DO PROCESSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS

1.1 Sobre a crença em um modelo de justiça simples, célere, resolutivo, popular e pacificador das relações sociais.

Para estudar e compreender a dinâmica dos Juizados Especiais no Brasil, impende que se estude e compreenda uma questão substancial, que lhes dá “alma”, isto é, razão de existir: o problema da **Decisão**. Este não é um problema metafísico, mas de imenso interesse prático, porque dele depende a configuração da própria proposta de “justiça” a ser produzida.

A questão que se põe, neste ponto, é: a **Decisão** (fenômeno investigado) subsiste nos Juizados Especiais com base em que *standards* ideológicos? O modelo de justiça célere e popular está edificado sobre qual paradigma de decidibilidade?

A resposta a essa questão é das mais complexas. Um caminho possível para a identificação do paradigma de decidibilidade pode ser o da atenta observação da matriz disciplinar compartilhada entre os protagonistas técnicos² do processo.

Kuhn definiu *paradigma* como sendo a constelação de crenças, valores, técnicas, compromissos coletivos etc. de uma *comunidade científica*, a qual, por sua vez, é o grupo de cientistas ou profissionais que *compartilham a mesma matriz disciplinar*, porquanto foram “submetidos a uma iniciação profissional e a uma educação similares” e, por isso, “absorveram a mesma literatura técnica e dela retiraram as mesmas lições”³.

Segundo esse entendimento, então, é possível reconhecer o paradigma de decidibilidade dos Juizados Especiais pela indagação acerca das crenças comuns (doxas) dos que lidam com a justiça neles produzida. De forma mais profunda, pode-se, ainda, pesquisar a matriz disciplinar segundo o que dizem os artigos doutrinários e os livros sobre a temática, adotados nos cursos universitários de Direito, nas Escolas de Advocacia e nos cursos preparatórios para o exame da Ordem dos Advogados e de ingresso nas carreiras jurídicas (Ministério Público e Magistratura) etc.

Para os breves fins perseguidos neste artigo, entretanto, pode-se partir diretamente do próprio texto legal. A Lei 9.099/95, no artigo 2º, declara que: “O processo orientar-se-á

² Entende-se por “protagonista técnico” aquele que, diferentemente das partes, atua processualmente, com base em certos conhecimentos jurídicos compartilhados, a saber: o juiz, o advogado, o representante do Ministério Público.

³ KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 222 e 228-229, *passim*.

pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”. O modelo legal indicou como critérios fundantes os de uma justiça simplificada, rápida e pacificadora. Esse modelo, que é um modelo de justiça popular – pois as “grandes causas” são discutidas de modo mais complexo – pretende alta resolutividade e, ao mesmo tempo, uma reaproximação entre as estruturas de Justiça estatal e o grande povo, da qual historicamente, no Brasil, houve um distanciamento.

Destarte, o paradigma que liga os protagonistas técnicos, no campo de disputas dos Juizados, é a crença em um modelo de justiça simples, célere, resolutivo, popular e pacificador das relações sociais.

1.2 Sobre a Verdade e as Formas Jurídicas dos Juizados Especiais

Essa breve incursão na ordem epistemológica do campo de disputas dos Juizados Especiais desdobra-se numa outra questão: qual a Verdade legitimadora da Decisão? Qual a “forma judiciária” que permite reconhecer a “Verdade”, segundo as regras do jogo estabelecidas para as causas de menor complexidade?

Aqui, “Verdade” não significa “desvelamento” ou “desocultação” (*alétheia*), nem tem o sentido de relação de concordância entre conhecimento e objeto (*veritas est adaequatio intellectus et rei*). Trata-se, ao contrário, do reconhecimento “do verdadeiro” segundo o que foi pactuado social e juridicamente numa comunidade humana como critério válido para responsabilidades civil ou penal entre os homens.

É uma Verdade decorrente de formas que, prévia e estrategicamente, se legitimaram. São Formas de Subjetividade, consolidadas em práticas sociais e rituais específicas⁴. Historicamente, as sociedades elegeram métodos específicos de Decisão, a saber: sortilégios, dis-

⁴ O sentido de “forma de reconhecimento” aqui referido é o mesmo de “forma jurídica” ou “forma judicial” empregado por Michael Foucault. Este autor denomina “formas jurídicas” (ou “formas judiciárias”) os modos pelos quais entre os homens se definem as responsabilidades. *Forma jurídica* é “o modo pelo qual, na história do Ocidente, se concebeu e se definiu a maneira como os homens podiam ser julgados em função dos erros que haviam cometido, a maneira como se impôs a determinados indivíduos a reparação de algumas de duas ações e a punição de outras, todas essas regras”. (FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973. p. 11).

putas, magias, desafios, provas, juramentos, invocações a oráculos, processos etc.⁵ Denominam-se Formas Jurídicas as formas de subjetividade consubstanciadas não somente em indagações empíricas (tal como as concebemos hoje), mas também em métodos de tomada de Decisão que não estão baseados em uma ideia de racionalidade.

As Formas Jurídicas não se confundem com rituais jurídicos. Elas, com efeito, têm como característica marcante o ritualismo. Mas elas mesmas não exaurem os seus sentidos nos rituais que a integram. São, assim, poderes-saberes exercidos de forma ritualizada.

Nos dias atuais tem-se como crença jurídica, praticamente incontroversa, que a Pesquisa – isto é, a sindicância, a indagação formalizada em atos, num processo – traz um recorte da realidade capaz de permitir o conhecimento de fatos e de autorizar, com base nesse conhecimento, uma Decisão judicial.

A ideia fundamental, desenvolvida por Foucault e ora retomada para descobrir o fundamento das decisões nos Juizados Especiais, se apoia em duas noções basilares:

(1) as Formas Jurídicas e sua evolução no campo do Direito Penal deram origem a um determinado número de Formas de Verdade; e

(2) a Pesquisa Empírica⁶, tal como foi praticada pelos filósofos de século XV ao século XVIII, e também por cientistas (geógrafos, botânicos, zoólogos, economistas), é ainda uma forma bem característica de Verdade em nossas sociedades⁷.

A Decisão, ponto culminante do processo nos Juizados Especiais (como, ademais, em qualquer processo judicial), é o momento final de uma Pesquisa Empírica. Vale dizer, então, que o emprego da Equidade como critério de Decisão deverá manter unidade discursiva com o todo da Pesquisa. Isto, entretanto, será tratado, em detalhes, mais à frente.

⁵ FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973. p. 12.

⁶ Foucault emprega a palavra “*enquête*” em sua série de conferências “*La vérité et les formes juridiques*”, proferida na PUC do Rio de Janeiro, de 21-23.05.1973 (vide NR n. 4). Na versão em língua portuguesa traduziu-se a palavra “*enquête*” por “inquérito”, o que, para os juristas (especialmente os penalistas) brasileiros, parece referir-se ao “inquérito policial” ou ao “processo penal”. Não é este, evidentemente, o sentido dado por Foucault. Ele se refere a “*enquête*” no seu sentido empírico, como um procedimento de indagação. Daí porque, neste artigo, se opta pela tradução alternativa e livre àquela palavra, a saber, “Pesquisa Empírica”, deixando-se claro que isso é feito unicamente para fins desta abordagem, pois em meios não jurídicos não haveria a mencionada confusão terminológica.

⁷ FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21-25.05.1973. p. 12.

Serão necessárias, inicialmente, algumas palavras sobre a genealogia da Pesquisa Empírica no mundo jurídico e, mais especificamente, sobre o seu significado político, pois a forma de se exercer justiça nos atuais Juizados está ligada ao surgimento e às configurações históricas.

Podem ser identificados três momentos históricos decisivos para afirmação da Pesquisa Empírica como forma padrão de obtenção de Verdade nas causas judiciais: (1) o seu nascimento na Grécia Antiga, (2) a sua recepção pelo Direito Romano e (3) o seu ressurgimento, reconfigurado para o mundo moderno, a partir dos séculos XV e XVI, na Renascença.

Michel Foucault situa a origem da Pesquisa Empírica na Grécia Antiga, retrocedendo na sua busca historiográfica aos Períodos Arcaico e Clássico⁸. De acordo com Foucault, antes do Período Clássico, não há registro da Pesquisa Empírica como Forma Jurídica no mundo grego. No Período Arcaico, os impasses eram arbitrados por juramentos ou provas, conforme os costumes, e não por Pesquisas acerca das responsabilidades. Ele cita um exemplo, extraído da *Ilíada* de Homero, relativo a um desajuste entre Antíloco de Menelau, depois de uma corrida de carros, realizada durante os jogos promovidos na ocasião da morte de Pátroclo, gerado por uma objeção formulada por Menelau perante o júri da prova de que Antíloco cometera uma irregularidade ao passar por um dos marcos da pista. O impasse acaba se resolvendo, mas não pela inquirição de alguma testemunha, e sim por uma prova lançada por Menelau ao adversário: deveria por a mão direita na testa do seu cavalo, segurar o chicote com a esquerda e jurar, “por Zeus”, que não cometera irregularidade. Antíloco se recusa a jurar e, por isso, perde a prova⁹.

No Período Clássico, contudo, quando a Grécia atingiu o seu apogeu e a sociedade grega consolidou o seu domínio sobre o Mediterrâneo, chegando à plenitude de sua civilização, ocorreu uma transformação significativa nesse modo de se pensar a Verdade Jurídica. Como resultado do florescimento econômico, novos grupos sociais se fortaleceram (mercadores, artesãos, artistas), acarretando rivalidades e disputas, em prejuízo da nobreza (gran-

⁸ Os historiadores estabeleceram uma periodização para a história grega, que é a geralmente aceita: a) Período Creto-Micênico, de 2000 a.C. até o século XIII a.C.; b) Período Homérico, do século XII (1100 a.C.) até século VIII (700 a.C.); c) Período Arcaico; do século VIII (700 a.C.) até século VI (590 a.C.); d) Período Clássico: séculos V e VI (499/400 a.C.); e e) Período Helenístico, que, embora sem limites espaciais e cronológicos bem definidos, considera-se, usualmente, como período entre os séculos IV a I a.C. A civilização grega forma-se no período compreendido entre a fim da invasão dórica (século XII a.C.) e o embate com o Império Persa (no final do século VI). A *pólis* – cidade-estado grega – se forma nesse período e representa a forma assumida pelo Estado na Grécia antiga. (GAVAZZONI, Aluisio. **História do Direito**: dos sumérios até a nossa era. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002. p. 63-64).

⁹ FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973. p. 31-32.

des proprietários de terra que detinham o poder nas cidades gregas no Período Arcaico). As mudanças políticas nas cidades-estado representavam turbulência social. Líderes políticos elaboraram e impuseram leis com o objetivo de garantir a ordem e a tranquilidade¹⁰ e, ao tempo em que a Grécia se organizava politicamente, estabeleceu-se paulatinamente um modo de conhecer a Verdade, agora de forma demonstrativa. Esse modo de pensar a Verdade decorreu de longo processo evolutivo, especialmente em Atenas, no curso do século V a.C. As velhas formas de conhecimento cederam espaço às novas formas culturais que se tornaram características da sociedade grega. Isto se deve a três fatores, segundo Foucault¹¹: (1) a elaboração das formas racionais de prova e demonstração (a Filosofia, os sistemas racionais, os sistemas científicos); (2) de modo correlacionado a essas formas, o desenvolvimento da arte de persuadir (a vitória é obtida pelo convencimento das pessoas, pela arte retórica); e (3) a prática do testemunho por lembrança (a Pesquisa dos historiadores, dos naturalistas, dos botânicos e dos geógrafos).

O segundo momento afirmativo do Inquérito, relevante para a forma de se pensar a Verdade Jurídica ocidental, se dá com o advento da *cognitio* do Direito Romano¹². Em Roma, na fase do Direito Quiritário, as Verdades Jurídicas estabeleciam-se, predominantemente, por meio de ritos jurídicos não demonstrativos, mediante fórmulas orais e gestos¹³. Nos pri-

¹⁰ AREND, Marcia Aguiar. Estado Policial: A Resposta do Poder às Emergências Sociais. **Revista Discente** – CPGD–UFSC, Florianópolis, Fundação Boiteux, n. 1, p. 118-133, dez. 2002, p. 121.

¹¹ FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973. p. 54-55.

¹² Em sentido lato, considera-se Direito Romano o conjunto de regras e princípios de direito que regeu a sociedade romana, em diversas épocas de sua existência, desde a sua origem até a morte do imperador Justiniano I, no Século IV da era cristã. Em sentido restrito, direito romano é tão somente o *Corpus Iuris Civilis*, obra legislativa de Justiniano I (Conforme GAVAZZONI, Aluisio. *História do Direito: dos sumérios até a nossa era*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002. p. 79; DI PIETRO, Alfredo. *Manual de Derecho Romano*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 17). A referência neste trabalho é ao primeiro conceito. “Em sua origem, o direito romano não diferiu do direito de outros povos: foi consuetudinário e jurisprudencial, encontrando-se nos costumes e nas decisões dos *pontífices* a regra de direito. Entre duas legislações encontra-se a história desse direito: uma, em 462 a.C., “Lei das XII Tábuas” (*Lex duodecim tabularum*), que codificou o direito romano primitivo, exclusivo do cidadão romano (*jus quiritum*), e, no seu crepúsculo, o *Corpus Iuris Civilis*, de Justiniano. Entre essas duas legislações, uma longa história, em que o gênio dos romanos se manifestou, estabelecendo as bases do Direito, herdado pelo Ocidente, que se encontram nas raízes de nossos códigos (GUSMÃO, Paulo Dourado. *Introdução ao Estudo do Direito*. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 352.). Em tão longo período, com as instituições jurídicas variando de acordo com as mudanças sociais, políticas e econômicas, torna-se necessário, para estudo, dividir a história do Direito Romano em etapas, as quais não coincidem, em datas, necessariamente, com as fases políticas de Roma (Reinado, República, Império) e variam de autor para autor. Acolhe-se, aqui, a divisão proposta por Di Pietro, em três fases: a) o *direito antigo* (ou *quiritário*; Quirites é a velha denominação que se davam a si mesmos os romanos), situado desde a fundação de Roma até o ano 130; b) o *direito romano clássico*, que abarca entre 130 a.C. até 230 d.C. (dentro do qual se pode distinguir uma primeira etapa, que alguns situam como *pré-clássica*, durante a República, nos anos 130-30 a.C.; uma segunda, o *direito clássico central*: anos 30 a.C. a 130 d.C.; e uma terceira, o *direito clássico tardio*: anos 130 a 230 d.C.); c) o *direito romano pós-clássico*, que vai de 230 d.C. a 530 d.C., período no qual podemos situar a compilação justiniana (528-535), e continuará até a morte de Justiniano (565) (Conforme DI PIETRO, Alfredo. **Manual de Derecho Romano**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 17).

¹³ No período do Direito Romano Antigo (Direito Quiritário), o *jus* não estava escrito; fundava-se precipuamente na tradição e nos costumes e centrava-se em rígidos rituais. Consubstanciava-se nos *mores maiorum* (os velhos costumes dos ante-

meiros tempos da República¹⁴, num clima de hostilidade entre patrícios e plebeus, foi aprovada a Lei das XII Tábuas (*Lex Duodecim Tabularum*, nos anos 451 a 450 a.C.), que se tornou a fonte de todo direito público e privado. A Lei das XII Tábuas não introduziu em Roma um novo Direito, mas, sim, assentou, por escrito, os antigos ritos jurídicos e os rudimentos da *legis actionis*, e outras regras vigentes anteriormente¹⁵. Os ritos da *legis actionis* referiam-se às disputas patrimoniais, de caráter privado, e se revestiam de um extenuante formalismo. “Nada mais era do que um conjunto de fórmulas e gestos sagrados ou rituais que as partes deviam pronunciar e repetir corretamente, sob pena de nulidade. Não havia, a princípio, exposição do fato nem fundamentação.”¹⁶

Posteriormente, já no *Período Clássico romano*, nos momentos finais da República, eclodiu um esquema de Pesquisa semelhante ao existente na Grécia: *a cognitio*¹⁷.

A palavra latina *cognitio* significa: “o travar conhecimento; conhecimento; exame de uma causa; investigação, estudo teórico; teoria; ato de reconhecer, de tornar a conhecer; ideia; indagação jurídica”¹⁸. Durante o extenso período no qual se constituíram e consolidaram as instituições do Direito Romano, formaram-se em torno desta palavra – *cognitio* – ideias que marcaram indelevelmente a forma de conhecimento jurídico do mundo ocidental,

passados), derivados das normas sociais. Esses costumes eram seguidos por tradição, em virtude do prestígio (*maiorum de auctoritas*) dos ancestrais romanos, sedimentados no comportamento da comunidade, como critérios morais de virtude. É de se observar que a palavra *mores* pode referir-se também aos “*ritos jurídicos*” e, nesse sentido, tem especial significação para este estudo. Entre os costumes ancestrais deviam ser guardados certos ritos jurídicos em geral solenes. Os poderes do *paterfamilias* se exercem sob a forma de potestades, poderes ritualizados (a *patria potestas* sobre os *filiifamiliae*; a *manus* sobre a mulher casada; a *dominica potestas* sobre os escravos e as coisas; e o *mancipium* sobre outras pessoas livres). Quanto aos conflitos de interesses, que dão lugar a pleitos de natureza civil e penal, são resolvidos pelo procedimento da *legis actiones*, sumamente ritual, com emprego de fórmulas orais muito específicas (DI PIETRO, Alfredo. **Manual de Derecho Romano**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 17). A *mancipatio*, por exemplo, era um ritual marcado por fórmulas orais, realçadas por meio de um tocar de mão, com a presença de testemunhas (atos librais) ou com a presença do próprio magistrado (*in iure cessio*), cujos efeitos são sempre aquisitivos de poder sobre uma pessoa ou uma coisa e o *nexum* (que produz efeitos obrigacionais) (OLIVEIRA NETO, Renato Avelino de. *Mancipatio*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7174>>. Acesso em: 29 fev. 2009).

¹⁴ O período republicano romano se estendeu de 510 a 31 a.C., conforme ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 1978. v. 1, p. 15 e 31.

¹⁵ DI PIETRO, Alfredo. **Manual de Derecho Romano**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 18.

¹⁶ GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 380.

¹⁷ PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório: A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 74: “Em Roma, o mais antigo dos sistemas procedimentais penais conhecidos dessa civilização surgiu com a denominação de *cognitio*, baseado na *inquisitio*, tratando-se de procedimento de natureza pública, porquanto realizado em nome e pela intervenção do Estado romano, e porque deixava ao magistrado, como representante do rei, amplos poderes de iniciativa, instrução e deliberação, sem maiores formalidades que se saiba e mesmo sem partes, conforme as concebemos atualmente.”

¹⁸ KOEHLER, H. **Pequeno Dicionário Latino Português**. 11. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1952. p. 57 (verbete *cognitio, ónis*).

consolidando-a como arquétipo da indagação processual com padrão de conhecimento demonstrativo ritualizado (Pesquisa Empírica)¹⁹.

O terceiro momento de afirmação da Pesquisa Empírica se dá na Renascença²⁰. As transformações na Sociedade, na economia, na cultura, na política e na religião acarretaram o fenômeno a que se denominou *revolução inquisitorial*²¹. O florescimento do Estado, como ordenamento político, na Europa Ocidental, a partir do Século XIV, foi marcado por uma mudança de modelo, representada pela passagem da *disputatio* (a luta, predominante nas organizações políticas europeias anteriores ao Estado Moderno) para a *inquisitio* (a interrogação), como via de obtenção de Verdade no âmbito dos saberes para a tomada de Decisão judicial²².

Embora o seu renascimento tenha sido lento e obscuro, servindo de instrumento à Inquisição, o modo de decidir sobrepujou o método grego como forma de poder-saber de-

¹⁹ Conforme Geraldo Prado (PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório: A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 75), historicamente, a *cognitio* passou por mutações (com limitações ou ampliações de poder dos magistrados). A *accusatio* (também designada *judicium publicum* ou *qaestio*), por exemplo, surgiu como forma de indagar de uma provocação, aportando como elemento limitador em face da *cognitio*, para assegurar garantias ao imputado numa demanda criminal, nas infrações penais de ordem pública. Lembra, em muitos aspectos, o procedimento grego. Não havia acusador particular predefinido, nem acusador público. Na *accusatio*, qualquer cidadão romano (em especial o ofendido), provido de provas, podia mover contra o ofensor uma ação penal. Ninguém poderia ser posto em juízo em uma Acusação formal ("*Nemo in iudicium tradetur sine accusatione*"). No império, completa o autor, a *accusatio* foi, paulatinamente, cedendo espaço à "*cognitio extra ordinem*", uma modalidade procedimental extraordinária, presidida, nos primeiros tempos, pelo Senado, depois pelo Imperador e, finalmente, outorgado ao "*praefectus urbis*". Com poderes de acusar e julgar, o "*praefectus urbis*" concentra amplos poderes instrutórios, podendo valer-se da tortura do réu, de delações e testemunhos, como forma de "conhecer a verdade" (p. 77).

²⁰ Conforme Moacyr Motta da Silva (In: DIAS, Maria da Graça Dos Santos; SILVA, Moacyr Motta da; MELO, Osvaldo Ferreira de. **Política jurídica e pós-modernidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 117-119): "O primeiro movimento moderno teve início com a Renascença, a partir dos séculos XV e XVI. A nova forma de interpretar o mundo é chamada de humanista-imanentista. Esse paradigma rompe com o tradicional pensamento teísta herdado da Idade Média, na qual predominava o pensamento religioso, a teologia e a filosofia. Até então prevalecia um verdadeiro sincretismo de pensamentos entre Sociedade, Estado e Clero. O novo modelo humanista-imanentista surge com modernas ideias de pensar o mundo. Em lugar da prevalência dos interesses espirituais abrem-se espaços para questões materiais e terrenas. A visão do mundo volta-se para o lugar em que se vive. A Sociedade passa a administrar suas próprias mazelas. A consciência social passa a reconhecer a necessidade de criar regras de bem viver geradas pela própria razão humana."

²¹ Vide, sobre "rivoluzione inquisitoria": CORDERO, Franco. **Procedura Penale**. 7. ed. Milano: Giuffrè, 2003. p. 18.

²² FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 35. ed. Trad. Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 2008. Título original: *Surveiller et punir*. p. 185: "O processo do inquérito, velha técnica fiscal e administrativa, se desenvolveu principalmente com a reorganização da Igreja e o crescimento dos Estados principescos nos séculos XII e XIII. Foi então que ele penetrou com amplitude que se sabe na jurisprudência dos tribunais eclesiásticos, depois nas cortes leigas. O inquérito, como pesquisa autoritária de uma verdade constatada ou atestada, se opunha assim aos antigos processos do juramento, da ordália, do duelo judiciário, do julgamento de Deus ou ainda da transação entre particulares. O inquérito era o poder soberano que se arrogava o direito de estabelecer a verdade através de um certo número de técnicas regulamentadas. Ora, embora o inquérito, desde aquele momento, se tenha incorporado à justiça ocidental (e até em nossos dias), não se deve esquecer sua origem política, sua ligação com o nascimento dos Estados e da soberania monárquica, tampouco sua derivação posterior e seu papel na formação do saber. O inquérito foi com efeito a peça rudimentar e fundamental, para a constituição das ciências empíricas; foi a matriz jurídico-política desse saber experimental, que, como se sabe, teve seu rápido surto no fim da Idade Média. É talvez verdade que a matemática, na Grécia, nasceu das técnicas da medida; as ciências da natureza, em todo caso, nasceram por um lado, no fim da Idade Média, das práticas do inquérito. O grande conhecimento empírico que recobriu as coisas do mundo e as transcreveu na ordenação de um discurso indefinido que constata, descreve e estabelece os 'fatos' (e isto no momento em que o mundo ocidental começava a conquista econômica e política desse mesmo mundo) tem sem dúvida seu modelo operatório na Inquisição – essa imensa invenção que nosso recente amolecimento colocou na sombra da memória".

monstrativo e se uniu ao saber técnico herdado das fontes romanas. O reaparecimento do Inquérito e do Processo (instrumentos judiciais de condução da Pesquisa Empírica), em oposição ao “modelo de provas” (marcado pelo emprego de meios materiais justificados metafisicamente como modo de assegurar a adequada Decisão), não resultou simplesmente de sua maior racionalidade; o seu modo de estabelecer a Verdade estava diretamente conectado às transformações políticas do medievo. A Pesquisa Empírica surge como um modelo de cognição a serviço do Poder, das relações de poder e dos jogos de forças políticas. A sua adoção se prende às transformações havidas nas estruturas políticas. Assim, o método de justificar as decisões “que nasce na Idade Média terá dimensões extraordinárias. Seu destino será praticamente coextensivo ao próprio destino da cultura dita europeia ou ocidental”²³. Isto coincide com o nascimento dos Estados e com a necessidade de se preservar a soberania monárquica (o Poder Político).

As modificações posteriores e as adaptações dadas à Pesquisa Empírica nos diversos Sistemas de Justiça estatais não lhe alteraram a essência metodológica, pois continua sendo uma indagação racional formalizada para estabelecimento de Verdade. Tais adequações foram realizadas especialmente com a finalidade de justificá-lo, de domesticá-lo ideologicamente, para adequá-lo aos modelos de Estado supervenientes (Estado Liberal e Estado Contemporâneo).

1.3 Pesquisa Empírica, Decisão por Equidade

Uma vez trabalhada a ideia de que a Pesquisa Empírica se consolidou como Forma Jurídica de estabelecimento de Verdade numa causa judicial, quer por sua pretensa racionalidade, quer por sua aceitação comum nas sociedades contemporâneas, cabe indagar: a) Que característica diferencial deve ter a Pesquisa Empírica no Sistema Processual dos Juizados Especiais e de que modo ela poderá atender aos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade? b) Seria possível atender, em tais condições, ao imperativo de segurança jurídica (pressuposto do Estado Liberal) para a Decisão judicial? c) Enfim, que papel teria a Equidade como elemento ou critério judicial de reconhecimento de “Verdade”?

²³ FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973. p. 55.

Os três questionamentos, com efeito, parecem estar ligados por uma questão fundamental, a da definição do que seja Equidade, pois, a teor dos artigos 6º e 25 da Lei 9.099/95, este parece ser tanto um critério de Condução quanto de Decisão do Processo nos Juizados Especiais. A Equidade foi posta como critério de justiça, incidente não somente na valoração da prova, mas também na sua produção. Parece ser o elo de equilíbrio necessário entre os critérios que pretendem acelerar o procedimento (oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade) e a segurança jurídica. Assim, Equidade não seria propriamente uma forma de Decidir e mais uma forma de Conduzir até a Decisão (a Lei diz: “[...] podendo decidir *por* equidade” e não “*com* equidade”).

O que fundamenta esse entendimento? Além do texto da Lei, acima referido, a formação histórica de sentido da palavra Equidade, em especial o Capítulo X, Título V, da Ética a Nicômaco, de Aristóteles. A definição de Equidade lá contida parece esclarecer que não se trata de um juízo subjetivo do magistrado acerca da causa que lhe possibilite justificar a Decisão tomada em favor de uma das partes. Fosse assim, estariam os envolvidos no processo sujeitos, mais do que já estão, aos humores do juiz ou árbitro, o qual sempre considerará subjetivamente a sua Decisão como Justa e Equânime.

As palavras gregas empregadas por Aristóteles – *Επιείκεια* (*epieikéia*)²⁴ e *ἐπιεικὲς* (*epieikes*)²⁵ – no campo do Direito se revertem de especial relevo, uma vez ter sido baseado nelas que os juristas romanos (em especial, desde Marco Túlio Cícero) desenvolverão o sentido de *aequitas*, que, de modo sintético, significa que na prática forense e judicial o juiz utilizará um senso de justiça mais amplo do que o da lei e averiguará certas especificidades dos casos concretos²⁶.

Para Aristóteles, a prioridade dada às particularidades de um caso, em detrimento das regras gerais que lhe seriam usualmente aplicáveis, se dá conforme o fio condutor de um juízo a que ele denomina *ἐπιείκεια*. Ele estabelece relações importantes entre *ἐπιείκεια* e “justiça” (no original *dikaiosyne*: “retidão”) e entre *ἐπιεικὲς* e “justo” (no original *dikaios*: “reto”), sustentando que tais determinações não são absolutamente iguais nem generica-

²⁴ *Επιείκεια* literalmente quer dizer “conveniência”, “moderação”, “doçura”, daí “equidade” (PEREIRA, Isidro. **Dicionário Greco-Português e Português-Grego**. 6. ed. Porto: Livraria do Apostolado da Imprensa, 1984. p. 210).

²⁵ *Επιεικὲς* literalmente quer dizer “conveniente”, “moderado”, “indulgente”, “bom”, daí “equitativo” (PEREIRA, Isidro. **Dicionário Greco-Português e Português-Grego**. 6. ed. Porto: Livraria do Apostolado da Imprensa, 1984. p. 210).

²⁶ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução, textos adicionais e notas Edson Bini. 2. ed. Bauru: Edipro, 2007, NR n. 164. p. 172.

mente diferentes²⁷. Essa relação não é, entretanto, de identidade plena (Equidade não é justiça e Equânime não é o justo), mas sim relativa correspondência. O critério diferenciador está na função exercida pela Equidade.

Isto é, a equidade, embora sendo superior a certa forma de justiça, é, ainda assim, justa; não é, portanto, melhor do que a justiça, como que pertencendo a outro gênero de fenômenos. A justiça e a equidade são, pois, o mesmo. E, embora ambas sejam qualidades sérias, a equidade é a mais poderosa. O que põe aqui problemas é o fato de a equidade ser justa, não de acordo com a lei, mas na medida em que tem uma função retificadora da justiça legal.²⁸

De que modo isso ocorreria? Qual o fundamento dessa função retificadora?

O fundamento para tal função retificadora resulta de, embora toda a lei seja universal, haver, contudo, casos a respeito dos quais não seja possível enunciar de modo correto um princípio universal. Ora, nos casos em que é necessário enunciar um princípio universal, mas aos quais não é possível aplicá-lo na sua totalidade de modo correto, a lei tem em consideração apenas o que se passa o mais das vezes, não ignorando, por isso, a margem para o erro, mas não deixando, contudo, por outro lado, de atuar menos corretamente. O erro não reside na lei nem no legislador, mas na natureza da coisa: isso é simplesmente a matéria do que está exposto às ações humanas. Quando a lei enuncia um princípio universal, e se verifica resultarem casos em que vão contra essa universalidade, nessa altura está certo que se retifique o defeito, isto é, que se retifique o que o legislador deixou escapar e a respeito do que, por se pronunciar de um modo absoluto, terá errado. É isto o que o próprio legislador determinaria, se presenciasse o caso ou viesse a tomar conhecimento da situação, retificando, assim, a lei, a partir das situações concretas que de cada vez se constituem. Daqui resulta que a equidade é justa, e, até em certo sentido, trata-se de uma qualidade melhor do que aquele tipo de justiça que está completamente sujeita ao erro.²⁹

Entretanto, para que não se empregue a Equidade como um álibi para as Decisões contra a lei, Aristóteles³⁰ adverte:

A equidade não será, contudo, uma qualidade melhor do que aquela forma de justiça que é absoluta. A natureza da equidade é, então, ser retificadora do defeito da lei, defeito que resulta da sua característica universal. Por este motivo, nem tudo está submetido à legislação, porque é impossível legislar em algumas situações, a ponto de ser necessário recorrer a decretos. A regra do que é indefinido é também ela própria indefinida, tal como acontece com a régua de chumbo utilizada pelos construtores de Lesbos. Do mesmo modo que esta régua se altera consoante a forma da pedra e não permanece sempre a mesma, assim o decreto terá de adequar-se às mais diversas circunstâncias. Assim é, pois, evidente que a equidade é justa e, de fato, até superior a certa forma de justiça.

Trata-se, portanto, de uma predisposição à retificação da lei geral que, no caso concreto, se tornou incompleta ou injusta exatamente por ser geral. Quem é (ou pretende ser) equitativo – na hipótese abordada neste artigo: o magistrado – deverá saber realizar a medi-

²⁷ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009. p. 140.

²⁸ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009, p. 141 (A ortografia do texto consultado, escrito em português de Portugal, foi adequada à vigente no Brasil).

²⁹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009. p. 141 (A ortografia do texto consultado, escrito em Português de Portugal, foi adequada à vigente no Brasil).

³⁰ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009, p. 141-142 (A ortografia do texto consultado, escrito em Português de Portugal, foi adequada à vigente no Brasil).

ação entre o caso (particular) e a lei (universal). Por isso, Aristóteles³¹ diz, sobre a pessoa equitativa:

O que é deste gênero está decidido e atua, de acordo com um princípio equitativo que aplica nas mais variadas circunstâncias. Contudo, não será tão rigoroso na aplicação intransigente da lei que se torne obsessivo, mas, embora a tenha do seu lado, será suficientemente modesto ao ponto de ficar com uma parte menor do que lhe seria devido. Isto é, mantém-se equitativo. Esta disposição do caráter é, então, a equidade. Trata-se, pois, de certa forma de justiça e não constitui uma disposição diferente daquela.

É, em outras palavras, um agir e decidir por princípio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi dito, é possível apresentar algumas respostas às questões propostas no início do item anterior.

(a) Que característica diferencial deve ter a Pesquisa Empírica no Sistema Processual dos Juizados Especiais e de que modo ela poderá atender aos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade?

Esse é um único questionamento, embora desdobrado em dois momentos. O primeiro, relacionado à vinculação que tem o Sistema ao método da Pesquisa Empírica, do qual não pode se afastar. O segundo, relativo aos critérios mais flexíveis estabelecidos pelo legislador para a condução da própria Pesquisa.

Se for entendida a Equidade como critério retificador, conforme proposto por Aristóteles e acolhido pela cultura jurídica ocidental, esta poderá ser o critério diferenciador entre os processos dos Juizados Especiais e os das outras unidades do Sistema de Justiça. Isto não significa que nas outras unidades judiciárias não seja importante a Equidade, mas sim que para os Juizados ela é elemento fundante.

Por isso, não se dispensará as formas procedimentais como método que levará à tomada de decisão, mas, ao mesmo tempo, com a mesma força, deverá o magistrado estar apto a resolver a tensão existente entre a particularidade do caso e a generalidade das regras procedimentais (uso da Equidade como critério retificador do justo legal).

Por outro lado, em face da flexibilidade outorgada pela própria lei (oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade), atuará a Equidade como fator de

³¹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009. p. 141-142 (A ortografia do texto consultado, escrito em Português de Portugal, foi adequada à vigente no Brasil).

equilíbrio, uma vez que a simplificação extrema redundaria no caos processual e na insegurança jurídica. Quer dizer, o fator que possibilita o emprego de critérios facilitadores da condução do procedimento sem cair no tumulto procedimental é, igualmente, a Equidade.

(b) Seria possível atender, em tais condições, ao imperativo de segurança jurídica para a Decisão judicial?

Uma vez que se tenha posto a Equidade na condição de princípio fundante do procedimento, a Decisão judicial poderá advir com boas chances de se ter produzido uma prova consentânea com a realidade do caso. O mais importante é que as regras legais tenham sido adequadamente mediadas pelo magistrado condutor do processo para se adaptar às particularidades do caso concreto e que, exatamente disto, decorra a convicção judicial.

Logo, Decisão judicial por Equidade não é aquela estribada na subjetividade do magistrado, isto é, na sua consciência moral capitaneada pela clemência ou sensibilidade, nem de sua interpretação para dizer qual o “espírito da lei”. Equidade há, e de modo bem prático, na decisão que aprecia o caso na sua singularidade, mas sem abandonar o guião da lei. É um não aplicar ou aplicar diferentemente a lei justamente para respeitá-la.

(c) Finalmente: que papel teria a Equidade como elemento ou critério judicial de reconhecimento de “Verdade?”

Sendo a Pesquisa Empírica a Forma Jurídica aceita nas sociedades contemporâneas para estipulação de Verdade entre as partes que litigam em juízo, ou seja, um modo de eleger a razão de direito que deve prevalecer, estaria reservado à Equidade o papel de elemento aproximador entre o magistrado e o caso concreto. Diminui-se a distância entre o técnico frio e obstinado e a realidade existencial dos envolvidos no processo. Em outras palavras: o caso não é mais um número no relatório mensal do Juizado.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 1978. v. 1.

AREND, Marcia Aguiar. Estado Policial: A Resposta do Poder às Emergências Sociais. **Revista Discente** – CPGD–UFSC, Fundação Boiteux, Florianópolis, n. 1, p. 118-133, dez. 2002.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução, textos adicionais e notas Edson Bini. 2. ed. Bauru: Edipro, 2007.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. António de Castro Caeiro. 3. ed. Lisboa: Quetzal Editores, 2009.

BRASIL. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

CORDERO, Franco. **Procedura Penale**. 7. ed. Milano: Giuffrè, 2003.

DIAS, Maria da Graça dos Santos; SILVA, Moacyr Motta da; MELO, Osvaldo Ferreira de. **Política jurídica e pós-modernidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau, 2003. Título original: *La vérité et les formes juridiques*. Conferências de Michel Foucault na PUC-Rio de 21 a 25 de maio de 1973.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 35. ed. Trad. Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 2008. Título original: *Surveiller et punir*.

GAVAZZONI, Aluisio. **História do Direito: dos sumérios até a nossa era**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

KOEHLER, H. **Pequeno Dicionário Latino Português**. 11. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1952.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2005.

OLIVEIRA NETO, Renato Avelino de. Mancipatio. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7174>>. Acesso em 29 fev. 2009.

PEREIRA, Isidro. **Dicionário Greco-Português e Português-Grego**. 6. ed. Porto: Livraria do Apostolado da Imprensa, 1984.

PIETRO, Alfredo Di. **Manual de Derecho Romano**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982.

PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório**: A Conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alice Francisco da Cruz Salles¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo, desenvolvido no âmbito do projeto CNJ Acadêmico, tem por objetivo verificar se o controle de constitucionalidade difuso tem lugar nos Juizados Especiais Federais e, em caso de resposta afirmativa, analisar de que forma é realizado e qual o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal nesse controle.

Inicialmente, levantam-se como hipóteses a possibilidade da realização do controle difuso nos Juizados Especiais Federais tanto pelos juízos monocráticos como pelas Turmas Recursais, e o exercício de papel ativo pelo Supremo Tribunal Federal nesse controle por meio do julgamento dos recursos extraordinários interpostos contra decisões das Turmas Recursais.

Na consecução do objetivo proposto serão primeiramente analisados os sistemas de controle de constitucionalidade existentes. A segunda parte será dedicada ao estudo do controle de constitucionalidade difuso no Brasil e, por fim, será abordado especificamente o controle de constitucionalidade difuso nos Juizados Especiais Federais e o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal nesse controle.

O estudo se encerra com as considerações finais, nas quais serão expostos os principais resultados da investigação acompanhados de estímulo à continuação dos estudos sobre o tema.

¹ Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Direito Processual Civil pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Ex-Bolsista do Projeto CNJ Acadêmico. Professora do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. E-mail: alicecs@univali.br.

1. SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade é o principal instrumento de defesa ordinária² da Constituição. Parte ele de dois pressupostos: a supremacia da Constituição perante os demais atos normativos estatais e a rigidez constitucional, também denominada supremacia formal da Constituição.

Atualmente, podem-se apontar três grandes sistemas de fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos: a) o sistema difuso, também denominado sistema norte-americano de controle de constitucionalidade; b) o sistema concentrado, também chamado sistema austríaco ou europeu de controle de constitucionalidade; e c) o sistema de controle político (não-jurisdicional) adotado na França.

O sistema difuso, ou norte-americano, foi a primeira modalidade de controle de constitucionalidade que surgiu no âmbito do constitucionalismo moderno. Desenvolveu-se nos Estados Unidos da América com base em precedentes históricos surgidos desde os séculos XVII e XVIII. Parte da ideia de que a tarefa dos juízes é interpretar as leis e aplicá-las aos casos concretos postos à sua análise. Em caso de conflito entre um ato normativo infraconstitucional e uma norma constitucional, devem aplicar a segunda, que é a Lei Fundamental do Estado e, conseqüentemente, hierarquicamente superior à demais.

Historicamente, foi o voto de John Marshall no caso *Marbury* contra *Madison* que solidificou o poder judicial de controlar a constitucionalidade de atos normativos como um elemento essencial do Direito Constitucional norte-americano.

No sistema difuso de matriz estadunidense, qualquer juiz, em um caso concreto posto à sua análise, ao se deparar com um ato normativo infraconstitucional relevante para solução da causa que repute contrário aos preceitos da Constituição, pode/deve deixar de aplicá-lo.

Nesse sistema, o controle de constitucionalidade é feito exclusivamente pela via incidental e só pode ser exercido quando a questão constitucional seja importante para a solução do caso concreto.

² Segundo Paulo Márcio Cruz, a proteção da Constituição é feita por meio de técnicas de defesa extraordinária, para fazer frente a perigos excepcionais, e através dos procedimentos de defesa ordinária, para combater as ameaças à Constituição em épocas de normalidade. A defesa ordinária da Constituição é efetuada através de mecanismos de controle constitucional da atuação dos poderes públicos e a defesa extraordinária da Constituição é realizada mediante a concessão de poderes extraordinários aos órgãos do Estado (CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2003. p. 257-258).

Justamente por ser proferida em processos de índole subjetiva, quando o que está em jogo são unicamente os interesses das partes, a decisão de inconstitucionalidade tem seus efeitos limitados às partes do processo (eficácia *inter partes*).

Outra característica marcante do sistema norte-americano é o entendimento de que a lei inconstitucional, por ser contrária a uma norma superior, é nula de pleno direito.

Decorrência da teoria da nulidade da norma inconstitucional é que a decisão que a acolhe tem natureza declaratória, limitando-se a reconhecer uma situação preexistente. Como consequência, seus efeitos se produzem retroativamente, atingindo a lei desde sua entrada em vigor. Assim, não se admitem efeitos válidos à lei inconstitucional, devendo todas as relações jurídicas com base nela constituídas voltar ao *status quo ante*. Na prática, porém, esta regra tem sofrido atenuações quando os atos praticados com base na norma declarada inconstitucional forem irreversíveis ou quando o interesse público exigir, mas são situações excepcionais.

A tese de que a norma inconstitucional é nula prevaleceu nos Estados Unidos, embora tenha sofrido algumas atenuações a partir dos anos 60 do século passado. Foi acolhida, também, em praticamente todos os países que adotaram o modelo de controle judicial de constitucionalidade, como Portugal, Espanha, Alemanha, Itália, Brasil, entre outros. Somente na Áustria, fiel à doutrina de Kelsen, prevaleceu o entendimento de que a lei inconstitucional é meramente anulável.

O sistema concentrado desenvolveu-se na Áustria, por obra de Hans Kelsen, cujas teses foram incorporadas pela Constituição austríaca de 1º de outubro de 1920. Por tal razão, o sistema concentrado também pode ser denominado sistema austríaco ou, em decorrência da sua ampla receptividade nos países da Europa continental, sistema europeu de controle de constitucionalidade.

Kelsen defendia que a competência para decidir sobre a constitucionalidade de leis e demais atos normativos deveria ser atribuída exclusivamente a tribunal *ad hoc*, separado da estrutura ordinária do Poder Judiciário. Entendia também que as Cortes Constitucionais não deviam ser compostas por juízes de carreira, mas por pessoas com perfil mais próximo do político, pois o controle de constitucionalidade não seria exatamente uma atividade judicial, mas uma função constitucional que mais se assemelharia a uma atividade legislativa negativa.³

³ Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 287-292. Título original: *Reine rechtslehre*.

Além da atribuição do ofício de controlar a constitucionalidade das leis a um único órgão separado da estrutura ordinária do Judiciário, um dos pontos em que teoria kelseniana difere substancialmente da *judicial review* norte-americana é quanto à natureza da decisão de inconstitucionalidade.

A lei supostamente inconstitucional deveria ser considerada válida e aplicada por todos os órgãos jurisdicionais até que a Corte Constitucional decidisse pela sua inconstitucionalidade. Entendia Kelsen⁴ que a anulação da lei inconstitucional equivaleria a uma forma especial de revogação com procedimento previsto na Constituição. E a inconstitucionalidade seria o pressuposto para aplicação da sanção equivalente à revogação. A decisão de inconstitucionalidade, portanto, teria natureza constitutiva negativa e operaria efeitos *ex nunc*.

Nesse modelo, a instauração do controle de constitucionalidade somente pode ser feita pela via principal, ou seja, por meio de uma ação especialmente proposta para esse fim, ficando a legitimação para a propositura desta ação restrita a alguns poucos órgãos políticos indicados na Constituição.

Alguns dos países que se inspiraram no modelo austríaco para desenvolver seus sistemas de controle de constitucionalidade foram Alemanha, Itália, Espanha, Turquia, Chipre, Grécia e mais recentemente a Bélgica.⁵

A França, por sua vez, mostrou-se historicamente contrária a um controle judicial dos atos do Parlamento.

A vigente Constituição de 1958 confiou ao *Conseil Constitutionnel* a atribuição de controlar a constitucionalidade das leis e dos regulamentos das duas Câmaras do Parlamento, bem como das obrigações internacionais.

O controle de constitucionalidade francês é sempre preventivo. A Constituição estabelece que as leis orgânicas, antes da promulgação, e os regimentos das duas Câmaras do Parlamento, antes do início da sua aplicação, devem ser submetidos ao Conselho Constitucional para que este se pronuncie sobre sua conformidade com a Constituição. As demais leis também podem, antes da promulgação, ser entregues para aferição de constitucionalidade ao Conselho pelo Presidente da República, pelo Primeiro Ministro, Pelo

⁴ Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. p. 287-293.

⁵ Clève, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 69.

Presidente da Assembléia Nacional, pelo Presidente do Senado ou por sessenta deputados ou sessenta senadores.

Os preceitos declarados inconstitucionais pelo Conselho não podem ser promulgados nem aplicados. As decisões do Conselho não admitem recurso e são obrigatórias para os Poderes Públicos e para todas as autoridades administrativas e jurisdicionais. No entanto, após a entrada em vigor de uma norma, nenhum juiz ou tribunal, ou mesmo o Conselho Constitucional, pode aceitar discussão sobre a sua constitucionalidade.⁶

2. O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, segunda constituição brasileira e primeira republicana, sob forte influência do constitucionalismo norte-americano, introduziu pela primeira vez no direito brasileiro o controle de constitucionalidade, do tipo difuso, inspirado no modelo norte-americano.⁷

O controle difuso é aquele que pode ser exercido por qualquer juiz em processo de sua competência. Esse tipo de controle não serve para analisar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo em tese. A fiscalização da constitucionalidade no controle difuso só pode ser feita a partir de um caso concreto submetido à análise do juízo. Por isso, diz-se que o controle difuso é concreto, uma vez que só pode ser exercido diante de um conflito subjetivo de interesses.⁸

No controle difuso, a questão constitucional não representa o objeto da ação. O que se pleiteia é a procedência (para o autor) ou improcedência (para o réu) do pedido sobre o direito controvertido. A alegação de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo faz parte da fundamentação dos pedidos das partes ou da decisão do juiz. A inconstitucionalidade surge, assim, como questão incidente que o juiz deve ultrapassar para

⁶ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. p. 352.

⁷ A Carta de 1824 não previu qualquer tipo de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade das leis e atos normativos. Tal se deve, em grande parte, à influência inglesa e francesa, somada à grande concentração de poderes nas mãos do Imperador.

⁸ Mas não se pode dizer que todo controle concreto é difuso, pois há hipóteses de controle concreto em países que adotam exclusivamente o controle concentrado. É o que acontece na Itália e na Alemanha, onde qualquer juiz, verificando que a solução de um caso concreto depende de juízo sobre a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo, deve suspender o processo e submetê-lo à Corte Constitucional para que esta decida sobre a questão constitucional.

decidir sobre a procedência ou improcedência do pedido do autor. Por isso, diz-se que o controle difuso é efetivado pela via incidental, e não pela via principal.

A questão constitucional pode ser suscitada pelo autor na petição inicial, pelo réu na resposta, pelo Ministério Público e pelo terceiro interveniente quando lhes couber falar nos autos ou pelo juiz, de ofício. Poder ser acolhida pelo órgão jurisdicional tanto em primeira como em segunda instância, não ocorrendo a preclusão. No entanto, a possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade de ofício em sede de recurso extraordinário é vista com ressalvas pelo Supremo Tribunal Federal.⁹

A inconstitucionalidade pode ser levantada em processos de qualquer natureza, inclusive nas causas de competência dos Juizados Especiais. Exige-se apenas que seja arguida no âmbito de uma lide concreta que tenha por objeto os interesses subjetivos das partes.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade em controle difuso será a Constituição sob cuja vigência foi editada a lei ou ato normativo impugnado.¹⁰ Já o ato impugnado pode ser norma emanada de quaisquer dos entes federados, de qualquer hierarquia, inclusive anteriores à Constituição¹¹

Será competente para decidir a questão constitucional o órgão jurisdicional ao qual competir o julgamento da causa em que a inconstitucionalidade foi arguida. Porém, desde a Constituição de 1934 (art. 179), a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais está condicionada ao voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial. A Constituição de 1988 repetiu a tradição dispondo em seu art. 97 que: “Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.¹²

⁹ **Neste sentido:** “EMENTA: I - Recurso extraordinário e controle incidente de constitucionalidade das leis. Na instância extraordinária, é de ser recebida com temperamentos a máxima de que, no sistema de controle incidente, o juiz de qualquer grau deve declarar de ofício a inconstitucionalidade de lei aplicável ao caso: assim, quando nem a decisão objeto do recurso extraordinário, nem o recorrente hajam questionado a validade, em face da Constituição, da lei aplicada, mas se hajam limitado a discutir a sua interpretação e conseqüente aplicabilidade ou não ao caso concreto, a limitação do juízo do RE, de um lado, ao âmbito das questões constitucionais enfrentadas pelo acórdão recorrido e, de outro a fundamentação do recurso, impede a declaração de ofício de inconstitucionalidade da lei aplicada, jamais argüida pelas partes nem cogitada pela decisão impugnada [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 117.805/PR. Relator Ministro Sepúlveda Pertence**. 04 de maio de 1993. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: jul. 2012).

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1124.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. p. 92.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jul. 2013.

No entanto, a Lei n. 9.756/98 positivou jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal ao acrescentar o parágrafo único ao art. 481, do Código de Processo Civil, nos seguintes termos: “Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”.¹³

Assim, a exigência do art. 97 da CRFB/88, denominada cláusula de reserva de plenário, não se aplica quando já houver manifestação sobre a questão constitucional por parte do plenário ou do órgão especial do tribunal ao qual o órgão julgador se vincula ou do plenário do Supremo Tribunal Federal.

Importante destacar o conteúdo da Súmula Vinculante n. 10, que dispõe que: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.¹⁴

Com este enunciado o Supremo Tribunal Federal procurou evitar prática corrente em alguns órgãos fracionários de tribunais do país consistente em afastar a aplicação de determinado preceito por inconstitucional ao invés de declarar expressamente sua inconstitucionalidade, objetivando, assim, evitar a submissão da questão constitucional ao plenário ou ao órgão especial do tribunal.

De certo modo, a súmula vinculante transcrita consolidou entendimento doutrinário segundo o qual “inexiste diferença ontológica entre declaração de inconstitucionalidade e sentença, onde não se aplicou lei formalmente válida por entendê-la inconstitucional seu prolator”.¹⁵

Quanto ao procedimento a ser adotado pelos órgãos jurisdicionais nos incidentes de inconstitucionalidade, só há regramento específico para tramitação em tribunais. No primeiro grau a questão constitucional será resolvida como todas as demais questões prejudiciais de mérito que surgem a partir de uma pretensão ou da resistência a uma pretensão deduzida em juízo por alguém.¹⁶

¹³ BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: jul. 2013.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 10. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: jul. 2013.

¹⁵ POLETTI, Ronaldo Rebello de Brito. *Controle da constitucionalidade das leis*. p. 198.

¹⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. p. 105.

Nos tribunais, a declaração de inconstitucionalidade deve seguir o procedimento previsto no Código de Processo Civil (arts. 480 a 482). Tais dispositivos disciplinam a cisão funcional da competência nos tribunais, cabendo ao tribunal pleno ou ao órgão especial decidir sobre a inconstitucionalidade arguida, e ao órgão fracionário o julgamento do caso concreto.

Com relação à eficácia subjetiva da decisão, como a declaração incidental de inconstitucionalidade é proferida em processo de índole subjetiva, transitada em julgado a decisão, tem-se a coisa julgada, que é limitada às partes do processo (CPC, art. 472). Todavia, a pronúncia de inconstitucionalidade produz eficácia meramente intraprocessual, sem força de coisa julgada, uma vez que a autoridade da coisa julgada incide apenas sobre a parte dispositiva da sentença e não sobre seus motivos ou sobre questão prejudicial (art. 469, III, do CPC), a não ser, nesta segunda hipótese, se proposta ação declaratória incidental, que não se presta para a declaração incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.¹⁷

Portanto, a inconstitucionalidade declarada no controle difuso produz somente eficácia *inter partes* e limitada ao processo em que foi pronunciada.

Porém, quando declarada incidentalmente a inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em decisão definitiva, será comunicada a autoridade ou o órgão interessado e será remetida cópia autêntica da decisão ao Senado Federal, que poderá suspender a execução, no todo ou em parte, da lei declarada inconstitucional (CRFB, art. 52, X).

Quanto à eficácia temporal da declaração, por ser o ato normativo inconstitucional nulo de pleno direito, o efeito da decisão é *ex tunc*.

No entanto, há precedentes em que o Supremo Tribunal Federal¹⁸, em controle incidental, deixou de atribuir efeitos retroativos (*ex tunc*) à declaração de inconstitucionalidade, fixando o trânsito em julgado como marco para o início dos efeitos da decisão (eficácia *ex nunc*) ou até mesmo momento posterior (eficácia *pro futuro*), com base na ponderação de valores constitucionais como segurança jurídica e interesse social ou, até mesmo, invocando analogicamente o art. 27, da Lei 9.868/99¹⁹, que disciplina as ações do controle abstrato de constitucionalidade.

¹⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. p. 113.

¹⁸ Os precedentes mais emblemáticos são o RE 197.917 e o HC 82.959.

¹⁹ “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado” (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da

3. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os Juizados Especiais constituem um microsistema de natureza processual instituído na forma do art. 98, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com o objetivo de democratizar o acesso a uma justiça rápida e eficaz.

Suas raízes históricas encontram-se na década de 1980, com a instituição dos Juizados Especiais de Pequenas Causas pela Lei 7.244/84, especialmente inspirados pela experiência das *Small Claims Courts* da cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos da América.²⁰

O art. 98, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece que:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;²¹

Em observância ao mandamento constitucional, em 26 de setembro de 1995 foi promulgada a Lei n. 9.099 dispondo sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

À época levantaram-se dúvidas sobre o cabimento de interpretação extensiva do art. 98, I, da CRFB/88 de modo a autorizar a aplicação da Lei 9.099/1995 à Justiça Federal.

A Emenda Constitucional n. 22/1999 encerrou tais dúvidas ao acrescentar o parágrafo único (renumerado como § 1º pela Emenda Constitucional n. 45/2004) ao art. 98 dispondo que “Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal”²².

ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm>. Acesso em: jul. 2013).

²⁰ VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1.

²¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: set. 2013.

²² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: set. 2013.

Assim, em 12 de julho de 2001 foi promulgada a Lei n. 10.259 dispondo sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

O sistema dos Juizados Especiais foi posteriormente complementado com o advento da Lei n. 12.153, em 22 de dezembro de 2009, que dispôs sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Atualmente, portanto, o sistema dos Juizados Especiais é composto pelos Juizados Especiais dos Estados e do Distrito Federal, do qual fazem parte os Juizados Especiais Cíveis, os Juizados Especiais Criminais e os Juizados Especiais da Fazenda Pública, e pelos Juizados Especiais Federais, formado pelos Juizados Especiais Federais Cíveis e pelos Juizados Especiais Federais Criminais.

Todo o sistema dos Juizados Especiais é informado pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação, conforme disposto no art. 2º da Lei 9.099/95.

Com relação aos Juizados Especiais Federais, foco do presente estudo, sua competência encontra-se prevista nos arts. 2º e 3º da Lei 10.259/2001. A competência dos Juizados Especiais Federais Criminais cinge-se às infrações de menor potencial ofensivo. Já os Juizados Especiais Federais Cíveis são competentes para processar e julgar as causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, excetuadas aquelas previstas no § 1º do art. 3º da Lei 10.259/01.

Conforme disposto no § 3º, do art. 3º da Lei 10.259/2001, ao contrário do que ocorre com os Juizados Especiais Estaduais, a competência dos Juizados Especiais Federais, onde houver vara especializada instalada, é absoluta.

No exercício dessa competência, os juízes dos Juizados Especiais Federais ao se depararem com um ato normativo relevante para a solução da causa que reputeem contrário aos preceitos da Constituição, podem/devem deixar de aplicá-lo.

Essa declaração incidental de inconstitucionalidade também pode ser feita em sede de recurso inominado ou recurso contra sentença (art. 5º da Lei 10.259/01) pelas Turmas Recursais.

Nos termos do art. 98, I, da Constituição, as Turmas Recursais são órgãos compostos por juízes de primeiro grau aos quais compete o julgamento dos recursos no âmbito dos Juizados Especiais.

Não se aplica às Turmas Recursais a chamada cláusula de reserva de plenário, prevista no art. 97 da Constituição. Isto porque, ao contrário dos tribunais, que são compostos por

órgãos fracionários, pelo tribunal pleno e eventualmente pelo órgão especial (art. 93, XI, da CRFB/88), as Turmas Recursais possuem estrutura simplificada, contando apenas com três juízes que atuam na primeira instância.

Também não se aplica às Turmas Recursais o procedimento previsto nos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil para a declaração de inconstitucionalidade, pois diante da sua estrutura simplificada resta inviabilizada a cisão funcional da competência prevista em tais dispositivos.

Com o julgamento do recurso nominado pelas Turmas Recursais tem-se o esgotamento das vias recursais ordinárias, viabilizando a interposição dos recursos ditos excepcionais ou de estrito direito²³, quais sejam, o incidente de uniformização regional (art. 14, § 1º, da Lei 10.259/01), o incidente de uniformização nacional (art. 14, § 2º, da Lei 10.259/01), o incidente de uniformização para o Superior Tribunal de Justiça (art. 14, § 4º, da Lei 10.259/01) e o recurso extraordinário (art. 15 da Lei 10.259/01).

Os incidentes de uniformização, disciplinados no *caput* e parágrafos do art. 14, da Lei n. 10.259/01, consubstanciam figuras recursais peculiares ao sistema dos Juizados Especiais Federais que têm por objetivo a uniformização e a estabilização da interpretação de lei federal em questão de direito material, em atenção ao postulado da segurança jurídica.²⁴

Muito embora a finalidade desses incidentes seja uniformizar a interpretação de normas federais de hierarquia infraconstitucional, as Turmas Regionais de Uniformização e a Turma Nacional de Uniformização podem, no julgamento do incidente, decidir com base em fundamento constitucional e realizar, de ofício, o controle incidental de constitucionalidade. Nesse caso, a decisão desafiará recurso extraordinário com base nas alíneas “a” e/ou “b” do inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por não se tratar de tribunais, também não se aplicam às Turmas Regionais de Uniformização e a Turma Nacional de Uniformização a cláusula de reserva de plenário e o procedimento previsto nos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil.

Por fim, cumpre analisar o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal no exercício do controle de constitucionalidade difuso no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

²³ SAVARIS, José Antônio; XAVIER, Flavia da Silva. *Manual dos recursos nos juizados especiais federais*. 2. ed. ampl., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011. p. 75-76.

²⁴ SAVARIS, José Antônio; XAVIER, Flavia da Silva. *Manual dos recursos nos juizados especiais federais*. p. 173-174.

Nos termos do art. 102, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 compete ao Supremo Tribunal Federal julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Como a previsão constitucional do recurso extraordinário (art. 102, III, da CRFB/88) não contém a limitação imposta ao recurso especial, que só cabe em relação às “causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios [...]”²⁵ (art. 105, III), é cabível a interposição de recurso extraordinário contra decisão proferida por Turma Recursal ou por Turma de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, conforme expressamente autorizado pelos arts. 14, §10 e 15 da Lei n. 10.259/2001.

Nesse sentido estabelece a Súmula n. 640 do Supremo Tribunal Federal: “É cabível recurso extraordinário contra decisão proferida por juiz de primeiro grau nas causas de alçada, ou por turma recursal de juizado especial cível e criminal”²⁶.

Conforme bem apontado por Luciano Pereira Vieira²⁷:

No âmbito dos Juizados Especiais Federais Cíveis ganham relevo as hipóteses de cabimento previstas nas alíneas “a” e “b” (segunda parte) do inciso III do art. 102 da CR/88, já que as demais hipóteses ou são de raríssima possibilidade de verificação prática (alíneas “c” e “d”) ou vedadas pura e simplesmente (primeira parte da alínea “b”).

O controle incidental de constitucionalidade poderá, em tese, ter lugar nos recursos extraordinários interpostos com base nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III do art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Tem-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal realiza também no âmbito dos Juizados Especiais Federais o controle incidental de constitucionalidade, através do julgamento dos recursos extraordinários interpostos contra decisão de Turma Recursal, de Turma Regional de Uniformização e da Turma Nacional de Uniformização.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: set. 2013.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 640**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: set. 2013.

²⁷ VIEIRA, Luciano Pereira. *Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 167.

Poder-se-ia questionar se a referida atuação do Supremo Tribunal Federal não viria a contrariar os princípios orientadores dos Juizados Especiais, especialmente os princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Primeiramente, cumpre ressaltar que esse questionamento encontra maior relevância na esfera doutrinária, pois, conforme visto linhas acima, nas esferas legal e jurisprudencial o cabimento do recurso extraordinário nos processos de competência dos Juizados Especiais está sedimentado.

Contudo, não se pode deixar de ponderar que de fato a possibilidade de interposição do recurso extraordinário pode retardar, e muito, o desfecho de lides que por sua baixa complexidade e pelos valores reduzidos envolvidos deveriam ter uma solução célere.

Esse questionamento foi levantado por muitos juízes ainda na vigência da Lei 7.244/84, que dispunha sobre os Juizados Especiais de Pequenas Causas. Houve vários casos em que Colégios Recursais dos Juizados Especiais de Pequenas Causas e, posteriormente, na vigência da Lei 9.099/95, Turmas Recursais, inadmitiram recursos extraordinários contra suas decisões e, após, indeferiram o processamento de agravo de instrumento contra a decisão de não admissão do apelo extraordinário sob o argumento de que o cabimento do recurso extraordinário nos processos de competência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (e, depois, no âmbito dos Juizados Especiais) contrariava o “espírito” e as finalidades de tais Juizados. Essas decisões ensejaram o ajuizamento de reclamações ao Supremo Tribunal Federal. Em uma delas o Supremo Tribunal Federal assentou:

EMENTA: RECLAMAÇÃO – JUIZADO ESPECIAL DE PEQUENAS CAUSAS – RECURSO EXTRAORDINÁRIO INADMITIDO – AGRAVO DE INSTRUMENTO OBSTADO NA ORIGEM – INTERCEPTAÇÃO INADMISSÍVEL (CPC, ART. 528) – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECLAMAÇÃO PROCEDENTE.
- Cabe recurso extraordinário das decisões que, emanadas do órgão colegiado a que se refere a Lei n. 7.244/84 (art. 41, § 1º), resolvem controvérsia constitucional suscitada em processo instaurado perante o Juizado Especial de Pequenas Causas [...] (o grifo não consta do original).²⁸

Esses casos ensejaram a aprovação, em 24/09/2003, da já transcrita Súmula n. 640 e, em 26/11/2003, da Súmula n. 727²⁹. Posteriormente, a Lei n. 10.259/01, na linha do enten-

²⁸ Reclamação n. 459-7/GO. Relator Ministro Celso de Mello. 01 de fevereiro de 1994. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: set. 2013.

²⁹ “Não pode o magistrado deixar de encaminhar ao supremo tribunal federal o agravo de instrumento interposto da decisão que não admite recurso extraordinário, ainda que referente a causa instaurada no âmbito dos juizados especiais”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 727**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: set. 2013.

dimento do Supremo Tribunal Federal, veio dispor em seus arts. 14, § 10 e 15 sobre o processamento do recurso extraordinário nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais.

Venceu, portanto, a tese de que não se pode subtrair ao Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, a análise de causas decididas em única ou última instância em que instaurada controvérsia constitucional, mesmo que da competência dos Juizados Especiais.

Mas é bom mencionar que o acesso ao Supremo Tribunal Federal tem sido cada vez mais dificultado. Com o advento da Constituição de 1988 houve uma ampliação significativa dos instrumentos e dos legitimados para o controle abstrato de constitucionalidade, pelo que alguns defendem que a intenção do constituinte foi conferir certa primazia a esse sistema de controle³⁰, com o Supremo Tribunal Federal se assemelhando cada vez mais a uma Corte Constitucional nos moldes europeus. O controle difuso, embora subsista como importante instrumento de democratização da jurisdição constitucional, vem sofrendo modificações que muitas vezes reduzem o seu alcance.

Dentre essas medidas pode-se mencionar a introdução, pela Emenda Constitucional n. 45/2004, da repercussão geral como pressuposto de cabimento do recurso extraordinário (art. 102, § 3º), que foi regulamentado pela Lei n. 11.418, de 19 de dezembro de 2006. Desde então, além do enquadramento em uma das hipóteses do inciso III, do art. 102, da Constituição e dos pressupostos do esgotamento das vias recursais ordinárias e do prequestionamento da norma constitucional na decisão recorrida, o recorrente deve demonstrar que a causa apresenta questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos das partes.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes³¹:

Impõe-se observar que, sob a Constituição de 1988, agravou-se a crise numérica que, já sob o modelo anterior, incidia sobre o recurso extraordinário. Embora se afigure correta a tese segundo a qual o sistema direto de controle de constitucionalidade passa a ter precedência ou primazia após a Constituição de 1988, é verdade também que é exatamente após 1988 que se acentua o problema quantitativo do Supremo Tribunal Federal. Essa crise manifesta-se de forma radical no *sistema difuso*, com o aumento vertiginoso de recursos extraordinários.

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade e Processo de Deliberação: Legitimidade, transparência e segurança jurídica nas decisões das cortes supremas. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, Ano 4, 2010/2011. p. 3.

³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade e Processo de Deliberação: Legitimidade, transparência e segurança jurídica nas decisões das cortes supremas. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. p. 3.

No âmbito da Reforma do Judiciário implementada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, o art. 102, § 3º, d a Constituição, foi alterado para fazer constar o novo instituto da *repercussão geral*, criado com conhecido objetivo de tentar solucionar o problema da crise numérica do recurso extraordinário.

A introdução da repercussão geral como requisito de admissibilidade do recurso extraordinário dificulta especialmente o acesso ao Supremo Tribunal Federal nas causas de competência dos Juizados Especiais, pois em geral são lides pouco complexas que muitas vezes não apresentam questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos das partes.

Nota-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal exerce relevante papel no microsistema dos Juizados Especiais Federais por meio da análise do recurso extraordinário. Na prática, porém, essa função vem sendo cada vez mais restringida por meio de medidas para conter “a crise numérica do recurso extraordinário”, sendo o pressuposto da repercussão geral uma das mais recentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil adota um sistema misto de controle de constitucionalidade no qual coexistem o modelo difuso, de origem norte-americana, e o modelo concentrado, de matriz austríaca.

No modelo difuso qualquer juiz, em um caso concreto posto à sua análise, ao se deparar com um ato normativo relevante para a solução da causa que repute contrário aos preceitos da Constituição, pode/deve deixar de aplicá-lo.

Considerando que no controle difuso a questão constitucional pode ser levantada em processos de qualquer natureza, inclusive nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, a hipótese inicialmente estabelecida foi confirmada.

No âmbito dos Juizados Especiais Federais esse controle pode ser exercido pelos juízes monocráticos, pelas Turmas Recursais em sede de recurso inominado, pelas Turmas Regionais de Uniformização e pela Turma Nacional de Uniformização no julgamento dos respectivos incidentes de uniformização e pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário.

Por não serem tribunais e em razão da sua estrutura simplificada, não se aplicam às Turmas Recursais, às Turmas Regionais de Uniformização e à Turma Nacional de Uniformiza-

ção a chamada cláusula de reserva de plenário e o procedimento previsto nos arts. 480 a 482 do Código de Processo Civil para a declaração de inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, exerce o importante papel de guardião da Constituição e de uniformizador da interpretação constitucional também em relação aos Juizados Especiais Federais, por meio da análise de recursos extraordinários interpostos contra decisões proferidas pelas Turmas Recursais, pelas Turmas Regionais de Uniformização e pela Turma Nacional de Uniformização.

Porém, o acesso à Corte Suprema tem sido cada vez mais dificultado como decorrência do que o Ministro Gilmar Ferreira Mendes chamou de “crise numérica do recurso extraordinário”.

Uma das últimas respostas à mencionada crise foi a introdução da repercussão geral como pressuposto de cabimento do recurso extraordinário (art. 102, § 3º). Essa inovação afeta de modo especial o sistema dos Juizados Especiais, pois as causas de sua competência são muitas vezes de baixa complexidade e não apresentam questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos das partes.

Cumprе observar, por fim, que o presente artigo não tem a pretensão de esgotar a temática do controle de constitucionalidade no âmbito dos Juizados Especiais Federais buscando, principalmente, chamar a atenção para alguns pontos dessa importante temática e incentivar futuras reflexões ao seu respeito.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABREU, Pedro Manoel; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Juizados especiais cíveis e criminais: aspectos destacados**. Florianópolis: Editora Obra Jurídica, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2003.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. Título original: Reine rechtslehre.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade e Processo de Deliberação: Legitimidade, transparência e segurança jurídica nas decisões das cortes supremas**. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP, Ano 4, 2010/2011.

____ ; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Brito. **Controle da constitucionalidade das leis**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SAVARIS, José Antônio; XAVIER, Flavia da Silva. **Manual dos recursos nos juizados especiais federais**. 2. ed. ampl., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VIEIRA, Luciano Pereira. **Sistemática recursal dos juizados especiais federais cíveis: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.