

# **Ruptura e conciliação nos Juizados Especiais. Dilemas entre novas formas de administrar conflitos e a indisponibilidade dos direitos de cidadania no Brasil**

Maria Stella de Amorim\*

## **1-Introdução**

Um dos aspectos tradicionalmente mais acentuados entre o direito e a sociedade no Brasil é a separação entre a cultura especializada dos operadores jurídicos e a cultura cívica dos cidadãos que recebem a prestação jurisdicional nos tribunais. Contribuem para esta separação algumas características do direito brasileiro, como por exemplo, a ausência de literalidade das leis e a fragilidade de consenso sobre as decisões judiciais. Assim sendo, não basta que a lei esteja escrita, ela precisa ser interpretada, o que quer dizer que mesmo pessoas com alto nível de instrução, não estariam certas sobre o que exatamente quer dizer o que está escrito. Igualmente, as interpretações variam bastante, porque os doutrinadores podem deter entendimento distinto acerca de uma mesma lei. Além disso, os magistrados detém convencimento livre sobre o que consta dos autos processuais, resultando, tanto deste aspecto, como dos anteriores, distribuição desigual da justiça, sobretudo encontrada nos casos em que os jurisdicionados enfrentam conflitos de natureza análoga. Deste modo, um magistrado para decidir, enfrenta 2 níveis de conflito: precisa primeiro resolver conflitos de interpretação, para depois sentenciar sobre o conflito material em apreço<sup>1</sup>. Tal situação sugere a presença predominante da lógica do contraditório em todo o direito brasileiro, uma lógica que vai para além da fase processual assegurada às partes, o que dificulta tanto firmar consensos sobre os valores sempre envolvidos nas apreciações judiciais e também estão presentes na sociedade<sup>2</sup>, como obstaculiza a construção de teorias do Direito

Entretanto, a Constituição de 1988 introduziu, entre muitas outras inovações, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais nas justiças estaduais, regulamentados pela Lei 9.099/95, o que poderia contribuir para minorar os efeitos da situação descrita acima. Sobretudo a idéia da

---

\* Professora do PPGD-UGF e pesquisadora da Faperj.

conciliação nestes Juizados, sugeria a possibilidade das partes participarem do processo, como também introduziria elementos de lógica mais consensualizável no direito brasileiro. Com a reforma constitucional de 1999, foram também criados os Juizados Cíveis e Criminais na Justiça Federal, regidos pela Lei 10.259/01. Estes micro-sistemas judiciais - enquanto partes integrantes do sistema judicial-legal brasileiro - trouxeram alterações significativas nas relações entre os tribunais e a sociedade, tanto por ampliarem o acesso à justiça e ao direito, como por facilitarem a busca por tratamento judicial de conflitos que, antes da implantação dos Juizados, não eram encaminhados aos tribunais. Os Juizados (da esfera estadual, principalmente) passaram a ser sediados dentro de comunidades de moradia, deixando de ocupar com exclusividade os tradicionais *locus* do direito, os Palácios de Justiça, ou Fóruns, onde ainda tramita a justiça ordinária ou comum. Propunham-se os Juizados a conceder ao jurisdicionado tratamento informal, privilegiando a simplicidade, a oralidade e a rapidez processual e, a possibilidade de participar da prestação jurisdicional nos tribunais brasileiros. No rito dos Juizados, introduziu-se a fase da Audiência de Conciliação, em que os conflitos poderiam ser acordados entre as partes litigantes. No entanto, a despeito desta inovação tais Audiências não alcançam pleno êxito, principalmente nos Juizados Criminais estaduais e nos Juizados Cíveis da esfera federal, nos quais ainda se observa a presença de acentuadas rupturas na relação entre o direito e a sociedade no Brasil. Esta e outras questões correlatas vem sendo objeto de investigação no Programa de Pós-graduação em Direito da UGF<sup>3</sup>.

A escolha dos Juizados como cenário privilegiado na pesquisa deve-se à circunstância de terem eles mais se aproximado da população do que os tribunais comuns, permitindo assim melhor visualizar as relações entre o direito, os tribunais e a sociedade no Brasil. Outra característica que leva a pesquisa a concentrar-se nos Juizados é a atualidade e a espontaneidade dos conflitos que a eles são levados pela sociedade. Note-se que, ao serem criados, os Juizados não privilegiaram qualquer tipo de conflito em particular. Ao contrário, o critério adotado quanto aos Juizados Criminais foi o pequeno potencial ofensivo, entendido como curto tempo da pena correspondente ao delito cometido, na forma estabelecida pelo Código Penal brasileiro. Quanto aos Juizados Cíveis, o critério também não destacou nenhum tipo de conflito, apenas fixou o máximo de valores das causas em teto menor do que as que são apreciadas na Justiça Civil comum e, a baixa complexidade do conflito entre as partes.

No entanto, ao entrarem em funcionamento, os Juizados passaram a receber, em quantidade expressiva, certos tipos de conflito cuja natureza não estava prevista e que viriam a

influenciar o desempenho do modelo legal que lhes foi atribuído. É possível admitir variações quanto à prestação jurisdicional, quanto à expressividade numérica e quanto à natureza dos conflitos em diferentes regiões brasileiras. Primeiro porque a despeito da legislação comum que os regula, as Justiças Estaduais detêm liberdade para regulamentar a atuação dos Juizados dentro de suas respectivas jurisdições. Segundo porque em diferentes regiões do país, os conflitos submetidos aos Juizados podem deter natureza e quantitativos distintos. Porém, na região metropolitana da capital do Rio de Janeiro, onde a pesquisa é realizada, os diferentes tipos de conflito apresentam configuração aproximada às de pesquisas realizadas em outras regiões brasileiras, particularmente, quanto a natureza dos conflitos e sua relativa preponderância quantitativa nos juizados estaduais.

Aos Juizados Estaduais Cíveis a sociedade encaminhou, predominantemente, conflitos em relações de consumo de bens e serviços. Embora já existisse o Código de defesa do Consumidor, a proteção por ele concedida foi bastante ampliada com os Juizados Cíveis dos estados, visto que qualquer cidadão poderia recorrer à justiça, sem maiores custos, para reclamar de contratos de compra de qualquer bem ou serviço que não correspondia às condições da oferta pelo vendedor no ato da operação realizada no mercado, observados os limites de valores para os bens e serviços reclamados, em conformidade com o prescrito na lei 9.099/95.

Aos Juizados Estaduais Criminais a sociedade respondeu com conflitos em relações familiares (predominantemente de relações entre casais) e de vizinhança, na maioria deles tendo como vítimas mulheres e como agressores os homens<sup>4</sup>. Antes de criados esses Juizados, tais conflitos eram habitualmente encaminhados para as delegacias policiais e administrados pelos delegados, sendo conhecidos na esfera policial como “bagatelas”. Com o advento dos Juizados Criminais estaduais, passaram a receber tratamento judicial, previsto na lei 9.099/95, tornando-se assim mais amplamente judicializados na sociedade, sobretudo, entre segmentos menos favorecidos da população.

## **2- Juizados Especiais Estaduais: suas relações com a sociedade.**

Os conflitos cíveis e criminais canalizados para os juizados estaduais não só recebem tratamento distinto na lei 9.099/95, mas se diferenciam entre si, tanto nesta lei, como na sociedade. Estas diferenças também tornam distintas a conciliação e a prestação jurisdicional concedidas no âmbito civil e criminal. Os conflitos cíveis são marcados por relações entre partes

estranhas, que não se conhecem. Já os criminais levam a marca da intimidade, da amizade, própria de relações de proximidade, entre partes que bem se conhecem mutuamente. Assim sendo, a conciliação torna-se mais viável nos conflitos de caráter civil, marcados por trato impessoal, do que nos criminais, majoritariamente envolvendo a família e envolvido em relações pessoais.

Ainda que a intenção dos Juizados Criminais fosse francamente despenalizadora, e pretendesse conceder aos conflitos tratamento “civilizador”, a lei que os regula é mais dura na parte criminal, do que na civil, pois chega a admitir a prisão, caso o agressor não aceite a transação penal, ou seja, o pagamento de uma cesta básica para instituições de caridade ou a realização de trabalho comunitário, admitidas como penas alternativas à prisão.

Embora não seja usual tratar relações afetivas no direito de modo geral e, particularmente, em processos criminais, os conflitos materiais levados aos Juizados Criminais envolvem forte dimensão emocional<sup>5</sup>, mais presentes nos Juizados Criminais do que nos Cíveis. Relatos apresentados por outros estudiosos, assinalam que o insulto recebido por consumidores quando reclamam diretamente dos comerciantes acerca do mau fornecimento de bens e serviços, encerram motivos relevantes para que os compradores encontrem no Estado, via aparelho judicial, a proteção contra empresas prestadoras de serviços e contra comerciantes, de modo a repor o justo equilíbrio no contrato de compra e venda realizado<sup>6</sup>

Entretanto, o valor do que é reclamado, em muitas ações, não compensa as despesas de transporte, entre outros, para comparecer ao Juizado e aguardar a chamada para as audiências, quase sempre atrasadas, do que costuma decorrer falta ao trabalho das partes envolvidas no conflito. Os transtornos enfrentados pelos consumidores, todavia, são aceitos, sugerindo que eles buscam mais a reposição da falta de consideração, expressa em ofensas recebidas no mercado, quando levam a reclamação na loja ou na empresa vendedora, do que reparos materiais. Os consumidores de serviços fornecidos por empresas, como bancos, energia elétrica e comunicações telefônicas, também reclamam da falta de atendimento, quando a elas se dirigem para apresentar queixas sobre prejuízos decorrentes de maus serviços prestados. Dizem que não conseguem encontrar a seção destinada a atendê-los e que ficam andando de um atendente para outro, sem sequer conseguir encaminhar solução para o problema que lhes foi criado, motivo pelo qual se sentem desconsiderados. Segundo essa a visão, somente resta aos reclamantes recorrer ao Estado para reparar o sentimento da ofensa recebida.

De modo distinto, na perspectiva de alguns operadores, os Juizados estariam incentivando conflitos na sociedade e sobrecarregando o aparelho judicial com questões pequenas, chegando a explicitar que muitos reclamantes são “litigantes de má fé”, que exploram a “indústria do dano moral”, por demais ampliada com a introdução dos Juizados no sistema judicial.

No caso dos Juizados Criminais a dimensão emocional presente no conflito é bastante exacerbada, podendo tanto levar a vítima a apresentar a queixa, como a desistir de processar o agressor, seu marido, durante a audiência de conciliação. Entrevistas feitas com mulheres vítimas de agressão continuada revelam que elas buscam nos Juizados um meio de fazer o marido parar de lhes bater. Mas, não pretendem que eles sejam presos, pois a prisão significa perda do direito ao trabalho do marido e, conseqüentemente, restrição no orçamento familiar, entendida como punição sobre elas e os filhos do casal. O próprio pagamento da cesta básica onera o orçamento familiar e encerra outro motivo para a desistência da ação contra o agressor, como acontece com as mulheres oriundas de classes menos favorecidas economicamente, entrevistadas em Juizados da Baixada Fluminense e do município de São Gonçalo (RJ). Tais situações apontam para dificuldades na administração judicial destes conflitos, que acabam por ser devolvidos para a sociedade. Entretanto, o cenário em que eles ocorrem deveria ser objeto de sérias preocupações. São conflitos domésticos, contínuos, pois nenhuma das vítimas entrevistadas que recorreu aos Juizados, admitiu ter sido agredida pela primeira vez, quando levou seu caso à polícia e à justiça, e sim que fora agredida inúmeras vezes, antes de registrar queixa contra o marido ou companheiro. Tais conflitos ocorrem dentro de casa, em presença de filhos menores, que aprendem a banalizar a violência desde cedo, experiência que, certamente, levarão para as vidas adultas<sup>7</sup> e cujos efeitos na sociedade podem ser imaginados.

A despeito destas e outras situações em que se manifesta a violência, são os Juizados Criminais em número muito menor do que os Juizados Cíveis na região metropolitana do Rio de Janeiro, a mesma proporção sendo encontrada entre o número de Varas Criminais e Cíveis da justiça comum na região, embora ela seja apontada, dentre as que detém altos índices de violência. Um rápido balanço quanto à eficácia social dos Juizados Criminais sinaliza para os seguintes obstáculos principais:

a) a indisponibilidade da garantia ao devido processo legal na prestação jurisdicional concedida nestes Juizados, bloqueia a conciliação entre as partes, sobretudo, quando é conduzida por magistrados, que mais se concentram na visão legal do conflito, do que nos interesses das

partes. Já os conciliadores, se esforçam mais para fazer a mediação entre as partes, no que nem sempre são bem sucedidos, sobretudo nos Juizados Criminais;

b) para dar queixa, a vítima deve se dirigir a uma delegacia policial, o que embora não esteja previsto na lei 9.099/95, segue o padrão do Código de Processo Penal. As delegacias, por sua vez, encarregam-se de ridicularizar as vítimas, que representam 80% das mulheres que recorrem aos Juizados Criminais investigados. A polícia procura dificultar o registro da queixa. Se a mulher não apresenta ferimento ou marcas da agressão, dizem os policiais que não motivo para a queixa. Se apresenta sinais da agressão, solicita que primeiro ela vá a um posto médico ou ao Instituto Médico legal para fazer exame e trazer a declaração do médico. Ambos os expedientes não estão previstos na lei dos Juizados;

c) o agressor, por sua vez, já entra no processo como culpado, sem desfrutar do princípio da inocência presumida e sem dispor do devido processo legal, como ocorre no sistema de justiça criminal adotado no Brasil. Na condição de acusado lhe é oferecida uma transação penal, feita obrigatoriamente com o Ministério Público e não com a vítima. Caso a oferta seja aceita, o agressor deverá pagar uma cesta básica para terceiros. Caso não haja acordo entre as partes, a transação penal não é realizada e haverá audiência de instrução e julgamento, fase processual de que a vítima não participa. Se o autor do fato não aceita a culpa nesta audiência, poderá ser preso, sem lhe ter sido disponibilizado o benefício da defesa ampla e do contraditório;

d) afastada do processo, na etapa da Audiência de Instrução e Julgamento, não cabe à vítima nenhum ressarcimento, nem mesmo um simples pedido de desculpas de seu agressor, com o qual continuará a conviver e, com certeza, a experimentar novas agressões.

e) a realização da função social do direito e dos tribunais na sociedade vê-se assim prejudicada, tanto porque a garantia individual do acesso a justiça e ao direito nem é assegurada ao agressor, nem à vítima, inviabilizando a almejada “solução” do conflito judicial. Deste modo, o conflito material, dadas as características específicas que abriga, não pode ser administrado institucionalmente na esfera judicial, integrante de um dos poderes do estado, e sim, devolvido para a sociedade.

Uma comparação acerca da eficácia do desempenho social entre os Juizados Cíveis e Criminais estaduais leva a considerar que os Juizados Cíveis concedem prestação jurisdicional relativamente mais satisfatória do que os Juizados Criminais. Porém, isso não quer dizer que os conflitos tratados nos Juizados Criminais, sejam menos relevantes para a sociedade do que os levados à esfera civil dos micro-sistemas regidos pela lei 9.099/95.

### **3- Os Juizados Especiais da Justiça Federal: relações conflituosas de particulares com o Estado brasileiro.**

Os Juizados Federais começaram a atuar mais recentemente, a partir de 2001, e contam com cerca de 3 anos de funcionamento, menos que a metade do tempo que os Juizados estaduais entraram em funcionamento, ou seja, a partir de 1996. O art. 98 da Constituição Federal de 1988, autorizou a União a criar os Juizados Especiais no âmbito do Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados. Entretanto, com a transformação dos antigos Territórios em Estados da Federação brasileira, ficaram os juizados federais impedidos de ser instalados nas Regiões da Justiça Federal. Somente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 22, de 1999, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso um projeto de lei, diga-se, de iniciativa do Superior Tribunal de Justiça, cuja elaboração teria "...envolvido toda a classe jurídica do País, especialmente os Juizes Federais, que, através da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), se mobilizou para apresentar suas sugestões a respeito" (Alvim, 2002: p. VII).

Inspirados na lei 9.099/95, foram então criados os Juizados Federais nas Regiões da Justiça Federal brasileira, com a aprovação da lei 10.259 em 12 de julho de 2001. Já no curso da aprovação do projeto de lei surgiram dificuldades relativas aos Juizados Criminais no âmbito federal, porque os crimes contra a União estabelecem penas superiores a 1 (um) ano, limite este estabelecido para o pequeno potencial ofensivo contemplado na lei 9.099/95 para os Juizados Criminais estaduais. Assim sendo, este limite foi estendido para os crimes com pena prevista até 2 anos na lei 10.259/01 e, por força de uniformização de legislação, passou a ser adotada nos Juizados Criminais dos estados. Contudo, a alteração em nada modificou a predominância da natureza dos conflitos familiares nestes Juizados, nem aumentou a demanda nos Juizados Criminais Federais, que manteve pequena demanda por atendimento. Os conflitos levados aos Juizados Criminais Federais, limitam-se a queixas sobre abuso de autoridade, desacato à autoridade na pessoa de servidores públicos federais e, raramente, afastam-se destes padrões. Quando isso acontece, o caso ganha notoriedade, como aconteceu com uma briga, seguida de agressão física, entre 2 particulares, passageiros de um avião da Varig trafegando em espaço aéreo sob jurisdição federal.

Já nos Juizados Civis Federais a demanda é muito alta, desde que estes micro-sistemas entraram em funcionamento. Reprimida de longa data, a demanda logo explodiu nestes

Juizados, que encerravam esperanças inovadoras nutridas por magistrados federais que participaram de gestões destinadas à elaboração da lei 10.259/01. A este respeito, escreveu um deles:

“Vejo o juizado especial federal como uma solução diversa da Justiça tradicional, feita nos moldes do Código de Processo Civil, ainda apegado ao formalismo, e, sobretudo, uma excelente oportunidade para *democratizarmos* o processo, tratando as partes *paritariamente*, sem qualquer privilégio para os entes federais”.

E, prosseguindo, o mesmo magistrado diz:

“Penso que se não acabarmos com os privilégios que são reconhecidos aos entes públicos nesse País, esse juizado especial que se pretende criar será tão *emperrado* como é a Justiça tradicional...” Em seguida conclama seus pares: “Vamos utilizar essa ‘cova rasa’ para sepultar esses odiosos e injustificáveis privilégios com que nosso ordenamento jurídico ainda brinda a União Federal e suas autarquias e fundações”<sup>8</sup>.

As esperanças dos magistrados diminuíram quando os Juizados começaram a funcionar, pois a eles a sociedade respondeu com uma invasão de conflitos, majoritariamente contra agências públicas como o INSS (Instituto Nacional de Previdência Social) e a Caixa Econômica Federal (CEF), ficando a primazia do lugar de réu com o INSS, seguido da Caixa Econômica Federal. Embora os conflitos envolvam ações de particulares contra o Estado, tais conflitos podem ser tipificados de maneira distinta.

1- Os conflitos com o INSS são encontrados em ações que reclamam pagamentos de benefícios sociais, como aposentadoria, pensões de viúvas, companheiras que passaram por separação conjugal ou, também enviuvaram com a morte de seus companheiros e, de seus filhos menores. Também são objeto de ações contra o INSS, reclamações contra maus atendimentos na rede hospitalar mantida pelo governo federal, dificuldade acesso a consultas médicas, a internações hospitalares e a medicamentos em estabelecimentos federais. Enfim, são direitos sociais previstos na Constituição, em grande parte legislados, mas que não estão diretamente disponíveis para os cidadãos brasileiros, sobretudo para os integrantes de camadas sociais economicamente desfavorecidas, justamente as que mais recorrem aos Juizados.



Para obter benefícios previdenciários, há que lançar mão do direito de ação contra o Estado, pois eles não estão diretamente disponíveis para a população que deles necessita. Como os Juizados admitem reclamações por dano moral, já foram concedidas indenizações por dano moral praticado pelo Estado a alguns reclamantes cujo benefício havia sido requerido há mais de uma década atrás e só liberado recentemente. Em períodos que ocorrem decisões concedendo correção de remuneração aos servidores ou relativas ao FGTS, grande quantidade de ações contra a União são encaminhadas aos Juizados Federais. Nestes casos, também a concessão da correção não é disponibilizada de imediato, ensejando a promoção pelo interessado de ação civil contra o Estado;

2- conflitos com a CEF são de natureza diferente dos anteriormente mencionados e referem-se a mau atendimento recebido pelo cidadão nesta agência governamental, dos quais resultam prejuízos ao cliente. A CEF é uma empresa de caráter misto. Desfruta da jurisdição pública quando concede apoios a programas sociais do governo e, dispõe de jurisdição privada, como qualquer instituição financeira particular, quando presta serviços bancários a seus clientes. Um dos maiores escoadores de pagamentos de benefícios previdenciários, a CEF conta entre seus clientes com grande número de beneficiários da previdência. Justamente em relação a suas atividades bancárias é que ela se torna visada como uma das principais rés nos Juizados Federais Cíveis. Esses conflitos poderiam ser vistos como regulados pelo Código de Defesa do Consumidor, porém a Justiça Federal evita a todo o custo esta caracterização, considerada indevida por se tratar de conflito com ente estatal. No entanto, a CEF atua como qualquer instituição financeira privada e muitas das reclamações judiciais apresentadas contra ela, são análogas às encaminhadas contra bancos privados na Justiça estadual, onde tais conflitos são amparados pelo Código de Defesa do Consumidor.

A CEF instalou recentemente um sistema de atendimento segmentado, considerado pelos seus gerentes como “moderno” e “avançado” no setor de serviços bancários. O sistema obedece a critérios quantitativos diferenciados entre os valores de depósito dos clientes. Estudo realizado nas agências localizadas em bairros da Zona Sul e da Tijuca, revela que, na área investigada, o atendimento para clientes que dispõem de depósito entre 0 e 5.000 reais, incluindo vasta quantidade de “desbancarizados” – pessoas que recebem benefícios mensais mediante comprovantes nominiais expedidos no caixa e sem conta bancária - é de 1 gerente para 13.000 pessoas<sup>9</sup>. Assim sendo, nos Juizados do Centro do Rio de Janeiro, são frequentes ações relativas à perda de cartões e uso dos mesmos por terceiros para movimentações indevidas em

contas, desaparecimento de valores depositados em contas, mudança de pagamento de benefício da agência em que originalmente a remuneração era recebida, para outra agência, sem aviso ao cliente, entre outras questões que poderiam dispensar o uso da máquina judiciária, caso a CEF oferecesse atendimento diferenciado mais condizente com as características e com o quantitativo expresso na feição dos clientes que estão na base de sua pirâmide de atendimento segmentado;

3 – um outro tipo de conflito está presente no cenário investigado que, embora não ocorra na esfera judicial, afeta-a de maneira significativa. Relativamente ao acesso da população a benefícios previdenciários – diga-se, a direitos sociais – podem ser identificados o que denominamos de “conflitos intra-estatais” por ocorrerem entre entidades estatais. Trata-se de conflito oculto para a maioria dos atores presentes no cenário relativo à administração de conflitos judiciais, tais como os que ocorrem entre o INSS e a CEF e, que se desdobram entre estas agências governamentais e o Poder Judiciário. Com frequência habitual o INSS autoriza o pagamento do benefício, mas a CEF não o paga, ensejando assim entrada de ações no Juizado Federal.

O atendimento no INSS é bastante lento e envolve várias idas do interessado a esta agência para acompanhar o requerimento de solicitação do benefício, que se não atendido, enseja ações judiciais para os Juizados. Esposas legítimas e companheiras costumam enfrentar dificuldades para ter acesso a benefícios para si e para filhos menores, pensões provenientes de morte de seus maridos ou companheiros. Principalmente quando o morto não deixou esclarecida sua relação conjugal com mulheres e filhos tidos com esposas e companheiras, a concessão do benefício pode ser dificultada. Às vezes o benefício é autorizado para a primeira mulher a recorrer e se torna muito complicado consertar a situação na esfera administrativa. Do mesmo modo, benefícios decorrentes de aposentadoria, quando demoram a ser liberados ensejam ações nos Juizados.

Para os funcionários do INSS, muitas idas do requerente a esta agência prestadora de serviços públicos, decorrem de falta de documentação a ser apresentada pelo pretendente ao benefício, sem o que a agência não pode conceder o benefício.

Entrevistas realizadas com funcionários responsáveis pelas ações em que a CEF é ré nos Juizados, mostram que para os funcionários é necessário cumprir exigências formais, mesmo que elas venham a retardar o acesso do cidadão a seu direito, apesar do benefício lhe ter sido concedido pelo INSS. A principal restrição na liberação de pagamentos foi apontada como

dúvidas acerca da documentação relativa à identificação do beneficiário, em vista de documentos apresentarem manchas, rasuras e outros sinais que comprometem sua clara legibilidade. No entanto, a mesma documentação é utilizada para interpor ação nos Juizados. A este respeito declarou um funcionário:

*“- A Caixa não pode pagar os benefícios, porque tem a obrigação de proteger o patrimônio da União. Dinheiro da Caixa é dinheiro público, do povo e não pode ser liberado de qualquer jeito, nem para qualquer um... Mas, se a Justiça mandar pagar, a Caixa paga.”...* E, em prosseguimento afirmou: ***“- A Caixa só não paga quando existe dúvida sobre a identificação do beneficiado.... Mas, se existe um mandado judicial, a responsabilidade pelo pagamento é do Poder Judiciário e não da Caixa. Logo, a Caixa cumpre a ordem judicial e não se responsabiliza pela concessão de benefício sobre o qual teve dúvida. Aí a responsabilidade é da Justiça e a Caixa fica sem responsabilidade pelo pagamento.”***

Os agentes da CEF e do INSS não admitem haver conflito entre a CEF e o INSS. Para eles a explosão da demanda nos Juizados nada tem a ver com o mencionado conflito, que para eles permanece oculto. Consideram a atuação dessas agências – por eles admitidas como lentas e precárias - independente da recorrência de ações nos Juizados. Para eles o INSS e a CEF são agências que atuam de maneira independente dos Juizados, entendendo assim que as ações na Justiça são *“normais”*. Disse-nos um deles que recorrer à Justiça é ***“... um direito que o pretendente tem . Tanto assim que as sentenças judiciais são rigorosamente cumpridas”***.

Do ponto de vista do cidadão que não foi beneficiado na esfera do executivo e que obteve o benefício via judicial, os Juizados são representados como de importância especial, pois sem eles, acham que nunca receberiam o que lhes era devido pelo Estado. Muitos não distinguem o Juizado Federal e, atribuem o efetivo acesso ao benefício, à Justiça em geral. Percebem que os órgãos do executivo atuam de maneira oposta ao atendimento de seus interesses, mas não explicitam a natureza do conflito aqui denominado de intra-estatal. Em suas queixas sobre o atendimento recebido na esfera administrativa apontam a lentidão e a dificuldade de comunicação entre eles e os atendentes destes órgãos, aspecto que revela a dimensão emocional com que se sentem ofendidos com o tratamento desconsiderado (Oliveira, 2002) que lhes foi concedido pelo INSS e pela CEF.

Ao contrário, na Justiça Federal já existe opinião quase unânime, de funcionários a juizes, de que o expressivo volume de processos em que o INSS e a CEF são réus, resulta de má atuação destes órgãos. Segundo um entrevistado, membro da magistratura federal e atuante nos Juizados:

***“- Se o INSS e a Caixa dessem um bom atendimento, diminuiria muito o volume de processos nos Juizados. Muitas situações poderiam ser resolvidas no plano administrativo. Por exemplo, a Caixa tem autorização para fazer pagamentos de valores retidos até R\$ 100,00, mas não faz isso. Então, existem processos em que os autores fazem reclamação para receber R\$ 50,00 e até R\$ 30,00”.***

Que os Juizados Federais, assim como os estaduais, contribuíram significativamente para o acesso à justiça é constatação evidente na pesquisa, do mesmo modo que o é na opinião pública. Notícia veiculada pela imprensa em 2004<sup>10</sup> informa que somente nos Juizados Federais da 2ª Região (integrada pelos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), onde esses micro-sistemas começaram a atuar em 2002, encontram-se mais de 200 mil ações em trâmite. Segundo a mesma fonte, 63,8% destas ações são contra o INSS. A notícia guarda correspondência com os dados qualitativos de nossa pesquisa, nos Juizados Federais Cíveis localizados no prédio da Justiça Federal, situado na Avenida Venezuela, no Centro do Rio de Janeiro.

Uma apreciação mais realista das relações entre os Juizados e a sociedade necessitaria que alguns elementos fossem desagregados dentro de qualquer levantamento geral, destacando especificações, como por exemplo, o perfil de quem recorre, se são mais homens ou mulheres, com maior ou menor nível de instrução, a que segmento social pertencem, que tipos de conflitos sociais são predominantemente apreciados nestas cortes, entre outras informações relevantes para se obter uma fotografia mais nítida destes micro-sistemas. Os quantitativos disponíveis são provenientes do próprio judiciário e ficam comprometidos com a perspectiva interna dos operadores nos tribunais, descartando registros relevantes sobre os jurisdicionados que demandam por soluções de problemas que afetam suas vidas cotidianas.

A corrida da população aos Juizados Federais desde 2002, quando estas pequenas cortes entraram em funcionamento foi investigada e é possível admitir que esteja relacionada com os seguintes fatores:

- a) a tradicional demanda reprimida por direitos no Brasil, sobretudo para as camadas menos favorecidas, que, sem condições econômicas de recorrer aos Tribunais comuns, encaminharam-se para os Juizados Especiais, onde a prestação jurisdicional é gratuita e as promessas de rapidez e simplicidade no atendimento, em muitos casos, sem necessidade de advogado, representaram atrativos a população sem amparo judicial. Particularmente na Justiça Federal, onde a repressão da demanda vinha ocorrendo de longa data, e a sociedade lhe atribuíra predicados de lentidão e de uma certa “mentalidade fazendária”, mais comprometida com os interesses da União, do que com os cidadãos jurisdicionados, os Juizados se ofereceram como importantes elementos para romper com aspectos descabidos da tradição judicial e ainda presentes na atualidade;
- b) o mau atendimento atribuído à CEF e ao INSS, enquanto órgãos administrativos do Poder Executivo, é também revelador da ausência de socialização dos servidores quanto aos direitos com que estão unguídos os requerentes de concessão e de pagamento dos benefícios a que fazem jus. Apesar de, costumeiramente, a eles ser atribuída uma “certa ignorância” acerca de seus direitos, não deixam eles de saber como recorrer à Justiça para fazê-los valer, conforme demonstra a explosão da demanda nos Juizados Federais. A respeito do atendimento prestado por órgão estatais, um conhecido antropólogo brasileiro, com vasta experiência de vida no exterior, assim escreveu:

“No Brasil, existem regras para atender e para pedir. Quem concede o ‘dom’ é superior e como tal age com vagarosa tolerância e franca condescendência. Nas filas continuamos realizando o ideal escravocrata, segundo o qual o Amo anda grave, compassado e lentamente ( pedindo autoritariamente paciência), ao passo que o Escravo ‘corre’ e espera. A espera é o sintoma de inferioridade social. Fazer-se esperar é uma prerrogativa da importância. O ‘chá de cadeira’ é a fila do notável. Chegar atrasado é o apanágio do poderoso, aquele cuja presença é estrutural para qualquer começo.

Imobilizando cidadãos definidos como móveis e livres – e eventualmente os matando de direitos que não são atendidos – a fila é, certamente, um dos maiores insultos contra a cidadania moderna”<sup>11</sup>.

A ausência de uma adequada socialização de servidores acerca de direitos assegurados igualmente a todos os cidadãos, ‘naturaliza’ a demora no atendimento, sendo

ela objeto de uma série de justificativas que vão desde o mau aparelhamento da agência estatal, até seus salários baixos. Isso aponta para uma zona cinzenta e particularmente específica de conflitos intra-estatais envolvidos em um círculo vicioso – ou melhor em uma causação circular cumulativa – pois o Estado, por não atender a direitos legislados de seus cidadãos na esfera administrativa, leva-os a recorrer ao próprio Estado (no caso, ao Poder Judiciário), para reclamar pelos seus direitos não atendidos. Forma-se então o espantoso volume de processos judiciais, como vemos e, que talvez, nenhuma Justiça deste mundo, pudesse dar conta de atender, vislumbra-se então uma espantosa fábrica de processos dentro do Estado, ramificada em seus poderes, pois tanto a fragilidade das garantias cidadãs, como as leis processuais brasileiras, parecem manter-se alertas para alimentar a referida fábrica. E, da produção que dela resulta, não poderiam os Juizados Federais dar conta, uma vez que eles próprios também acabam por alimentá-la, como demonstra a expressiva demanda por direitos sociais, especialmente os previdenciários, que lhes é encaminhada .

#### **4- A prestação jurisdicional nos Juizados Especiais brasileiros em perspectiva comparada.**

Os Juizados brasileiros acham-se discriminados em 4 modalidades nas leis 9.099/95 e 10.259/0. Os primeiros destinam-se a Justiça dos estados da federação e subdividem-se em civis e criminais e os Juizados Federais pertencem à jurisdição das Regiões enumeradas na Justiça Federal, estando igualmente subdivididos em civis e criminais.

Embora imaginados a partir do modelo das Small Claims Courts adotadas na Justiça dos EUA, os Juizados brasileiros ganharam feição própria, de modo a se ajustarem melhor ao ordenamento jurídico brasileiro. E, pode-se dizer que suas principais diferenças residem nas características próprias dos sistemas judiciais norte-americano e brasileiro. Destas diferenças resultam também distintas modalidades de prestação jurisdicional concedida aos cidadãos pela Justiça dos 2 países, sobretudo por causa de distinções básicas entre as concepções processuais vigentes em seus ordenamentos jurídicos.

No sistema norte-americano a garantia do *due process of law* é plenamente disponível para o cidadão, enquanto no Brasil a garantia do *devido processo legal* é menos disponível para o cidadão brasileiro e, totalmente indisponível na justiça criminal e na esfera civil da justiça federal, nas quais o Estado brasileiro detém maior tutela sobre os jurisdicionados. Assim sendo, embora com imediato entendimento literal, o direito ao

processo nos EUA seguiu a *common law tradition* e significa que o Estado deve um processo ao cidadão acusado para que este prove não ser culpado. Já no Brasil, onde a *civil law tradition* predominou, parece entende-se o devido processo legal como o direito do cidadão de ser adequadamente submetido às leis processuais vigentes. Deste modo, a concepção da garantia processual adaptou-se em cada um desses 2 países conforme as características de suas leis processuais.

Com os Juizados não aconteceu diferente. As *Small Claims Courts* dos EUA só existem na justiça civil. Porém, se ocorrer um conflito de menor porte, como uma briga entre parentes ou vizinhos, pode a questão ser apreciada nestas pequenas cortes, pois lá a garantia processual é disponível para o cidadão e, desde que as partes concordem, o conflito pode ser abrigado nas *Small Claims Courts*. Também nos EUA, elas não tratam o dano moral, sendo este tipo de delito apreciado somente nos tribunais comuns. Diferentemente, no Brasil, os Juizados foram distinguidos entre civis e criminais e abrigaram o trato do dano moral. Nos EUA, as *Small Claims Courts* oferecem uma sessão de mediação entre as partes, a que estas não são obrigadas se submeter, embora a avaliação geral seja de que tais sessões auxiliam o estabelecimento de acordo entre as partes, sem que estas abdicuem da sessão seguinte, com o magistrado. Diante da presença das partes, o juiz homologa o acordo, se este ocorreu. Se não houve sessão de mediação e nada foi acordado entre as partes, o juiz passa a decidir sobre o conflito.

Já no Brasil, tanto a lei 9.099/95 (referente aos Juizados Cíveis e Criminais estaduais), como a 10.259/01 (relativa aos Juizados Federais Cíveis e Criminais), acolhem obrigatoriamente uma Audiência de Conciliação. Aproximando-se a conciliação brasileira com a mediação norte-americana, pode-se dizer que elas marcam as principais diferenças no atendimento e na prestação jurisdicional nas pequenas cortes dos 2 países.

A garantia do *due process of law* confere ao cidadão o direito de participar do processo e de realizar as opções que lhe sejam mais oportunas, sendo estas características observadas nas leis e em todos os procedimentos judiciais do direito norte-americano. No sistema judicial-legal dos EUA, a administração da justiça é partilhada com a sociedade, inclusive com as partes envolvidas no processo, o que confere ao sistema maior possibilidade das decisões alcançarem consenso e dos juízes serem menos visados pelas decisões que tomam, fundadas no princípio do livre convencimento.

Também, distintamente, no Brasil, os procedimentos processuais variam conforme a esfera judicial em que se inserem, seja na Justiça civil e na criminal dos Estados, como na Justiça Federal ou na Justiça do Trabalho, ficando a garantia do devido processo legal diferenciada no procedimento processual de cada uma dessas esferas judiciais.

Tais diferenças não só permeiam os procedimentos processuais usados nos 2 países, como no Brasil, particularmente, as diferenças se expressam no próprio ordenamento e não apenas nos Juizados Especiais<sup>12</sup>.

Tomando, por exemplo, a Conciliação como critério comparativo, pode se constatar que nos Juizados Criminais e nos Cíveis Federais a conciliação fica inviabilizada. No primeiro caso, porque os procedimentos processuais da justiça criminal brasileira são tutelados pelo Estado. Em segundo lugar, porque a natureza majoritária dos conflitos apreciados nos Juizados Criminais estaduais envolve dimensões emocionais e pessoais, visto serem conflitos familiares e também de relações afetivas, quase sempre entre partes conhecidas, o que dificulta conceder-lhe trato impessoal e padronizado. Por fim, a própria lei 9.099/95 introduz a figura da transação penal, mas ela não é realizada entre as partes e sim entre o acusado (autor do fato) e o Ministério Público, sendo a vítima excluída desta transação. Entretanto, apesar das dificuldades apontadas para a Conciliação entre as partes nos Juizados Criminais da região metropolitana do Rio de Janeiro, sobretudo nos estaduais, existe a figura do conciliador.

Já nos Juizados Cíveis Federais da mesma região não existem conciliadores e a conciliação está praticamente abolida, sendo todo o procedimento jurisdicional conduzido pelo magistrado. Apesar da lei 10.259/95 abrigar a fase da conciliação, a indisponibilidade dos direitos e do patrimônio da União para os particulares, é observada rigorosamente, o que inviabiliza a conciliação. Nas ações contra o INSS e a CEF, a maioria das que são apreciadas nesses Juizados, o juiz sempre pergunta às partes se há acordo. Recorrentemente, obtém como resposta do representante da ré - uma das agências governamentais já citadas - , que “- Não”.

Imediatamente passa para a Audiência de Instrução e Julgamento e indaga se a parte autora aceita ser acompanhada de um advogado, quando esta não contratou nenhum. Note-se que presença do advogado das partes é exigência dispensada por lei em casos de valores menores apreciados em conflitos nos Juizados. A parte autora, muitas vezes hesita em aceitar a oferta, mas acaba aceitando, mais por ser oferta do juiz, do que por estar



convencida da necessidade de ter um. Para atender a esta oferta, alguns deles circulam nos corredores ou nas próprias dependências do Juizado, sugerindo que estão acostumados a atuar com o mesmo magistrado.

Entretanto, estranhamente, os advogados dativos quase não atuam ou, quando o fazem, têm uma participação diminuta. Eles têm poucos minutos para ler o processo e não raras vezes, têm-se a impressão de que não entendem bem o que está em julgamento. Em uma das audiências observadas a autora movia ação contra a CEF, reclamando ter desaparecido dinheiro de sua conta. Porém ela não havia juntado nenhuma prova e dizia que a CEF não lhe fornecia os estratos por ela reclamados. Então, a juíza perguntou-lhe se queria a inversão do ônus da prova, o que a beneficiaria no prosseguimento do processo. A advogada dativa manteve-se calada, sem instruir a autora sobre o benefício que a medida poderia trazer-lhe na ação. Finalmente a juíza explicou para a autora que sem a CEF fornecer as provas de que o dinheiro havia desaparecido de sua conta, o processo não teria seguimento, pois seria indeferido por falta de prova. Diante disso, a autora aceitou o que lhe foi sugerido.

Em entrevista com representantes do INSS e da CEF – seus advogados ou procuradores - nas ações em trâmite nos Juizados Federais estes atores disseram que não podem conciliar ou fazer acordos porque são responsáveis pelo patrimônio da ré. Assim sendo, eles comparecem às audiências para resguardar o patrimônio da União, que é inegociável, indisponível para o particular e que não pode ser tocado sem ser forçado por decisão judicial. Esta situação coloca o juiz como responsável maior pelo referido patrimônio público, o que explicaria sua exigência quanto a presença de um advogado para acompanhar a parte autora, quase sempre uma pessoa particular, como nas ações ora apreciadas.

Desde o início os Juizados Federais enfrentaram dificuldades na realização da conciliação entre os representantes de órgãos públicos e os particulares. Sempre que a Justiça Federal viu-se diante da explosão da demanda, restringiu a conciliação. Primeiro admitindo que as ações que se referiam a direito líquido e certo, dispensariam a conciliação, por tratarem de direito incontroverso. Depois, suprimiu as conciliações nos Juizados de São João de Meriti ( município da Baixada Fluminense) e de Niterói (município do RJ). Instalou Juizados virtuais em São Gonçalo (município próximo de Niterói e do Rio de

Janeiro, RJ), o que estaria ferindo o princípio da oralidade, sem falar no descumprimento legal da obrigatoriedade da Conciliação.

Concebidos como mobilizadores da democratização judicial e como instituições capazes de transformar concepções tradicionalmente arraigadas no Direito e na Justiça brasileiros, os Juizados vão sendo arrastados para dentro dos parâmetros que enclausuram as práticas judiciais tradicionais, incentivando a permanência dos direitos de cidadania tutelados pelo Estado. Imaginados como micro-sistemas capazes de provocar rupturas com o passado colonial e anti-republicano estão os Juizados sendo levados a adotar tais padrões ultrapassados na modernidade contemporânea. Que os magistrados que tanto atuaram para a inclusão destes micro-sistemas no ordenamento jurídico nacional, reencontrem as esperanças com que saudaram a sua criação. Afinal,<sup>1</sup> ainda estamos atravessando a era dos direitos <sup>13</sup>, um período que se enriqueceu com grandes avanços para a humanidade e que, longe de retroagir, terá que prosseguir.

---

<sup>1</sup>NOTAS

- <sup>1</sup> Ferraz Jr., Tercio Sampaio (1978). *A teoria da norma jurídica*. Rio de Janeiro: Forense.
- <sup>2</sup> Garapon, Antoine (1999). *O guardião de promessas*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- <sup>3</sup> O PPGD-UGF ( Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Gama Filho) participa de uma rede de investigações sobre várias modalidades de administração de conflitos tanto judiciais como não-judiciais e que envolve instituições como a UnB, a UFF, a UFPe, a UFMG e, no exterior, a Universidade de Ottawa, a Universidade de Buenos Aires e a Universidade de Misiones (Ar).
- <sup>4</sup> Ver Kant de Lima, Roberto *et alli* (2002). Guerra e paz na família brasileira: um falso armistício. *Insight Inteligência*, ano V, nº 17, abril-junho de 2002, p.98-110. O artigo mostra em gráficos os dados estatísticos sobre os Juizados Criminais investigados.
- <sup>5</sup> Oliveira, Luís Roberto Cardoso de (2002). *Direito legal e insulto moral*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. A ofensa moral como motivo relevante para a propositura de ações judiciais movidas por consumidores em vários países foi introduzido por este autor, de que nos valem no presente texto.
- <sup>6</sup> Ver Belvilaqua, Ciméia (2001). Notas sobre a forma e a razão dos conflitos no mercado de consumo. *Revista Sociedade & Estado*, vol. XVI, nº 1-2, janeiro/dezembro/2001, p.306-334. A autora enfatiza que as trocas no mercado consumidor não são apenas trocas de bens, mas envolvem dimensão moral, presente inclusive em reivindicação por direitos pelos consumidores junto a instituições estatais. A autora realizou pesquisa no PROCON e nos Juizados Especiais Cíveis de Curitiba, Estado do Paraná.
- <sup>7</sup> Amorim, Maria Stella de *et alli* (2001). *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto, pp. 205-229.
- <sup>86</sup> Alvim, J. E. Carreira (2002). *Juizados Especiais Federais*. Rio de Janeiro: Forense, pp. XVII -VIII.
- <sup>9</sup> Castro, Leopoldo Orsini de (2004). O Projeto de segmentação na Caixa Econômica Federal. A percepção do gerente. Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas. PUC-RJ.
- <sup>10</sup> *Jornal O Dia*, 18/04/2004.
- <sup>11</sup> DaMatta, Roberto.(2005). Filas: óbvio ululante e patrimônio nacional. *Jornal O Globo*, 18/05/2005.
- <sup>12</sup> Para maiores detalhes sobre diferenças entre sistemas judiciais nos 2 países, ver Gonçalves, Marco Aurélio Ferreira (2004). *O devido processo legal, um estudo comparado*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- <sup>13</sup> Ver Bobbio, Norberto (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.